



¿Cómo es crecer en la frontera? Juventudes de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil)



¿Cómo es crecer en la frontera? Juventudes de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil)

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 Elcira Berrutti, Natali Araújo, Rosana Guevara, Rosario Brochado y Silvia López. También contó con la colaboración de Allán Sánchez Osorio, Carmen García, Cecilia Mauren-te, Celeste Leonardi, Daniela Florio, Fernando Filgueira, Gabriela Monteiro, Juan Meré, Junia Quiroga, Marcelo Mondelli, Mariana Isasi, Mariana Penadés, Mirtha Rivarola, Nahuel Oddone, Renan Schlup Xavier, Rocio Galiano Mares, Valeria Ramos, Víctor Lezcano y Victoria Vaccaro.

Edición: Renan Xavier (ISM)

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

Fotografías: Grupo en Territorio en Salto/Livramento y Banco de imágenes de UNFPA en Uruguay.

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

Copyright © ISM & UNFPA, 2022.

Todos los derechos reservados.

Esta publicación debe citarse como:

ISM-UNFPA (2022). ¿Cómo es crecer en la frontera? Juventudes de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil). Asunción.

Fotos de tapa y portada



UNFPA Uruguay



UNFPA Uruguay/MediaRed



Natali Araújo



UNFPA Uruguay



UNFPA Uruguay/MediaRed



Natali Araújo



UNFPA Uruguay



Natali Araújo

ÍNDICE

Índice de cuadros, tablas y gráfico	4
Siglas	5
INTRODUCCIÓN	6
PRIMERA PARTE	
1. Alcance y objetivos de la consultoría	11
1.1 Metodología de trabajo	12
1.2 Desarrollo del proceso	13
2. Algunas aproximaciones a la caracterización de los y las adolescentes y jóvenes	17
3. Oferta de servicios públicos con foco en AJ de ambas ciudades	26
4. Insumos y recomendaciones para una agenda política binacional	29
SEGUNDA PARTE	
5. Introducción	33
6. Caracterización de la población AJ en Rivera - Livramento (RL)	35
7. Políticas Públicas y Gasto Público en Adolescentes y Juventudes de Rivera y Livramento	49
7.1 Políticas Públicas dirigidas a AJ por grupo de edades a nivel central y local	49
7.2 Características generales de políticas y programas AJ	55
7.3 GPSAJ por categorías priorizadas y por clase del gasto	56
REFLEXIONES FINALES	67
Referencias bibliográficas	71

Índice de cuadros, tablas y gráfico

Cuadros

Cuadro 1. Instituciones de donde provenían los y las AJ que respondieron la encuesta	15
Cuadro 2. Sistematización de fuente primarias (percepciones de los AJ en Encuesta y Foro) .	18
Cuadro 3. Servicios del sistema público existentes en Rivera	26
Cuadro 4. Servicios del sistema público existentes en Santana do Livramento	28
Cuadro 5. Ejes de Trabajo	31
Cuadro 6. Cuadro resumen AJ comparativo entre Rivera - Livramento	45
Cuadro 7. Grupos minoritarios con derechos vulnerados	47
Cuadro 8. Programas y políticas a nivel local	50
Cuadro 9. Programas y políticas a nivel central con representación en Rivera	51
Cuadro 10. Programas y políticas a nivel municipal de Livramento	53

Tablas

Tabla 1. Población de Rivera, Uruguay	36
Tabla 2. Población de AJ por tramo de edad y sexo, Rivera, Uruguay	37
Tabla 3. Población de Santana do Livramento, Brasil	37
Tabla 4. Nivel educativo de AJ Rivera, Uruguay	39
Tabla 5. Asistencia a establecimiento educativo en Santana do Livramento y Rivera	39
Tabla 6. Cobertura de salud de AJ de Rivera, Uruguay	41
Tabla 7. Índice de pobreza de AJ en Rivera	42
Tabla 8. Condiciones de vida de jóvenes jefes de hogar en Rivera y Livramento	43
Tabla 9. Tasa de empleo y desempleo en Rivera, Uruguay	44
Tabla 10. Estudio y trabajo de AJ en Rivera y Santana do Livramento	45
Tabla 11. Plan Ceibal. Gasto por programa, año y clase	58
Tabla 12. Plan Ceibal. GPSAJ Total	58
Tabla 13. IFSUL: Gasto en becas por año	59
Tabla 14. Gasto público en salud en Rivera	60
Tabla 15. Gasto público en salud en Santana do Livramento	60
Tabla 16. GPSAJ INAU, Rivera	61
Tabla 17. Gasto en asistencia social (Consejo Tutelar y Hogares), Santana do Livramento	62
Tabla 18. GPSAJ Rivera por clase de gasto y categoría	63
Tabla 19. GPSAL Livramento por clase de gasto y categoría	64

Gráfico

Gráfico 1. Asistencia a establecimiento educativo en Santana do Livramento y Rivera	40
---	----

Siglas

ADIS	Amigos de los Discapacitados (Uruguay)
AJ	Adolescentes y Jóvenes
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública (Uruguay)
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado (Uruguay)
BPS	Banco de Previsión Social (Uruguay)
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial (Brasil)
CECAP	Centro de Capacitación (Uruguay)
CERP	Centro Regional de Profesores (Uruguay)
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional (Uruguay)
CIEE	Centro de Integração Empresa Escola (Brasil)
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Brasil)
CUR	Centro Universitario de Rivera (Uruguay)
DDHH	Derechos Humanos
DDS	Dirección Departamental de Salud (Uruguay)
DINAE	Dirección Nacional de Empleo (Uruguay)
DST	Doença sexualmente transmissível
ECH	Encuesta Continua de Hogares
FONASA	Fondo Nacional de Salud (Uruguay)
GPSAJ	Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud
GPS	Gasto Público Social
IAMC	Institución de Asistencia Médica Colectiva (Uruguay)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDR	Intendencia Departamental de Rivera (Uruguay)
IFD	Instituto de Formación Docente (Uruguay)
IFSUL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (Brasil)
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística (Uruguay)
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Uruguay)
INJU	Instituto Nacional de la Juventud (Uruguay)
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil)
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
IVE	Interrupción Voluntaria del Embarazo (Uruguay)
JND	Junta Nacional de Drogas (Uruguay)
LGBTQIA+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Queer, intersexual y Asexual
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay)

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)
MSP	Ministerio de Salud Pública (Uruguay)
MST	Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (Brasil)
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
PP	Políticas Públicas
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas (Brasil)
RAP	Red de Atención Primaria (Uruguay)
RS	Rio Grande do Sul
SME	Secretaria Municipal de Educação (Brasil)
SNIS	Sistema Integrado de Salud (Uruguay)
SUS	Sistema Único de Saúde (Brasil)
UCDIE	Unidad de Coordinación Descentralizada de Integración Educativa (Uruguay)
UDELAR	Universidad de la República (Uruguay)
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Brasil)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa (Brasil)
URCAMP	Centro Universitário da Região da Campanha (Brasil)
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay

INTRODUCCIÓN

Garantizar que las políticas públicas estén orientadas por un enfoque de derechos y superar la fragmentación de la institucionalidad en materia de Adolescencia y Juventud (AJ), que se expresa en políticas y programas dispersos y segmentados por dinámicas sectoriales o entre diferentes niveles de gobierno, son desafíos clave para el diseño e implementación de agendas locales en la frontera seca de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil). El presente trabajo pretende generar algunos insumos para contribuir a la mejora de las respuestas existentes y proponer otras dirigidas a este sector de la población para que alcance un mejor desarrollo individual y colectivo en un nuevo contexto.

La consultoría de referencia se basa en el objetivo general planteado en las bases de la convocatoria del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), acerca de la producción de conocimiento sobre la situación de los y las adolescentes y jóvenes en la frontera. Esto busca favorecer la incidencia en las políticas públicas (PP) y el diálogo político, a fin de aumentar la inversión social en adolescentes y jóvenes en las dos ciudades fronterizas.

El estudio **Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR**¹ se considera como antecedente. En el mismo se concluye que el peso relativo de la población AJ en relación a la población total de las fronteras es mayor que en el resto de los territorios nacionales (concretamente el 22% en Rivera-Livramento), lo que es un desafío para la incidencia en las políticas públicas dirigidas a este sector.

1 Disponible en <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/juventudes-y-fronteras-1.pdf> e <https://www.ismercosur.org/juventudes>

La población AJ, en general, se caracteriza por distintas transiciones en sus trayectorias que en el caso de las fronteras se canalizan a través de los territorios nacionales y binacionales. En las ciudades fronterizas binacionales existe un dinamismo comercial que constituye un polo de atracción para la inclusión en la fuerza laboral. Sin embargo, este fenómeno, a su vez, impacta en situaciones de precariedad e informalidad. Simultáneamente, en estas zonas se observan menores tasas de cobertura en los servicios de salud y una mayor deserción del sistema educativo formal. El impacto de la Covid-19 ha agravado estas características además de provocar un mayor índice de desempleo.

El territorio fronterizo como construcción social de un espacio binacional, cuyo sentido de comunidad enfatiza más las cercanías que las lejanías ante los controles fronterizos, constituye un ámbito de relevante fertilidad para la afirmación de identidades colectivas y la promoción de valores con sentido de integración.

Sin embargo, esa fertilidad será diferenciada según sean las políticas públicas y privadas que respaldan tanto las infraestructuras y proyectos directos e indirectos de reproducción del acervo social, como de sus variadas representaciones a través de imágenes y relatos transmitidos por diferentes géneros de expresión. No obstante, las evocaciones orales y escritas, la danza, la música, el carnaval y otros, constituyen expresiones –desde las más espontáneas a las más elaboradas– de las prácticas sociales, en tanto manifestaciones que configuran el imaginario individual y colectivo de las vivencias cotidianas, las que, en sí mismas, emergen como expresiones libres, y muchas veces en oposición, a lo establecido institucionalmente.



El informe busca generar insumos para contribuir a la mejora de las respuestas existentes y proponer otras dirigidas a la población AJ para que alcance un mejor desarrollo individual y colectivo.

Las sociedades fronterizas uruguayo-brasileñas, al igual que otras, constituyen un territorio de mixtura cultural presente en todas sus interacciones sociales, el cual es diferenciado de las multiculturalidades de cada país. Se trata de procesos de identificación social en los cuales “el nosotros” se compone por “lo uruguayo” y “lo brasilero”, que no impide compartir aficiones colectivas, que trascienden la frontera; a excepción de la territorialidad particularmente creada por las filiaciones futbolísticas nacionales. Las políticas culturales de los gobiernos departamentales y municipales de frontera son diferenciadas en sus volúmenes y fines.

En relación a las políticas públicas vigentes vinculadas a la población AJ, coexisten distintos paradigmas desde aquellos que la consideran exclusivamente como grupo de riesgo hasta los que enfatizan su carácter de sujeto de derechos. En este sentido, se pretende con esta consultoría aportar una nueva mirada en clave de frontera, que posibilite mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a los y las adolescentes y jóvenes con una perspectiva integral y coordinada entre ambas ciudades.



Se pretende aportar una nueva mirada en clave de frontera, que posibilite mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a los y las adolescentes y jóvenes con una perspectiva integral y coordinada entre ambas ciudades.



PRIMERA
PARTE

1.

Alcance y objetivos de la consultoría

Este capítulo inicial es un primer producto de sistematización de corte cualitativo focalizado en cuatro de las dimensiones señaladas en el Índice de Pobreza Multidimensional (trabajo, salud, educación, y actividades culturales y recreación), según la percepción y opinión de la población AJ de las ciudades de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil). Esto se complementará con un segundo informe que incluye la evaluación del Gasto Público Social (GPS) en esas cuatro categorías priorizadas en el estudio.

A efectos de avanzar en el relevamiento y análisis de cada una de las categorías priorizadas, se toma como referencia tres consideraciones principales:

Respecto a la educación y trabajo, las y los jóvenes de frontera están expuestos, quizás, en mayor medida, a diferentes situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

En materia de salud, los grandes desafíos que tienen las políticas públicas para los y las AJ se concentran, por un lado, en el acceso a los servicios de salud adecuados para adolescentes, con énfasis en la salud sexual y reproductiva y promoción de salud y, por otro lado, en el consumo de tabaco, alcohol y drogas. El acceso a los servicios de salud en las ciudades gemelas de frontera está determinado por las particularidades de la oferta específica en relación con la ubicación de la residencia del usuario. Históricamente, se observan situaciones muy desiguales en dicha oferta a uno y otro lado del límite nacional.

Prevención y atención de situaciones de violencia: el dinamismo y la intensidad de la movilidad en áreas de frontera y, particularmente, en ciudades gemelas, es bastante alta, por lo que el cruce cotidiano de las fronteras internacionales es moneda corriente. En ocasiones, los y las migrantes en situación de vulnerabilidad devienen en las principales víctimas de trata de personas con finalidad de explotación sexual y laboral, entre otros riesgos que enfrentan.

1.1 Metodología de trabajo

La consultoría implementó una metodología de trabajo fundamentalmente de corte cualitativo, que combina, por un lado, actividades de diagnóstico de necesidades, desafíos y oportunidades de mejora de la situación de los y las AJ respecto a las categorías priorizadas en el estudio y, por otro lado, la generación de insumos técnicos para el diseño de agendas de políticas locales transfronterizas.

Para diseñar una estrategia efectiva en materia de políticas de AJ, resultó relevante conocer, sistematizar e integrar experiencias, opiniones, percepciones y aprendizajes, tanto de quienes han venido trabajando en el diseño e implementación de programas y proyectos, como también la percepción y evaluación de los/as propios/as adolescentes y jóvenes involucrados/as. Para el relevamiento de información se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes secundarias, se relevaron las políticas, programas y servicios ya existentes en ambas ciudades en materia de adolescencia y juventudes, considerando los marcos jurídicos de reglamentación de políticas y programas binacionales. Respecto a las fuentes primarias de información, se realizaron entrevistas a informantes calificados de diferentes organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas, y de la sociedad civil de ambas ciudades. También a una “muestra dirigida” de aproximadamente 400 AJ con los cuales se realizó una encuesta *online* y una instancia colectiva de carácter binacional.

Toda la información se sistematizó en una matriz de análisis según distintos ejes: conocimiento, acceso, problemas y propuestas. Esto permitió registrar algunos aspectos relevantes para identificar brechas entre necesidades y servicios públicos en materia de AJ según la percepción de los actores involucrados en el proceso. Con la información obtenida de fuentes primarias y secundarias, se procuró sistematizar y formular temáticas para elaborar posibles agendas políticas locales transfronterizas vinculadas a la población AJ.

Estas propuestas fueron validadas en una segunda instancia por distintos colectivos de ambas ciudades. La encuesta se aplicó en ambas ciudades, en diferentes formularios, en español y portugués. Para considerar los resultados, en el caso de algunos datos se hizo una media de las respuestas, considerando la frontera como una unidad sola de estudio.



Para diseñar una estrategia efectiva en materia de políticas de AJ, resultó relevante conocer, sistematizar e integrar experiencias, opiniones, percepciones y aprendizajes.



El proceso incluyó acciones directas con la población AJ y con autoridades representantes de políticas y programas dirigidas a dicho sector.

1.2 Desarrollo del proceso

El proceso incluyó acciones directas con la población AJ y con autoridades representantes de políticas y programas dirigidas a dicho sector.

En Rivera se realizaron coordinaciones con distintas instituciones a nivel central y departamental entre ellas se registran:

- La Intendencia Departamental de Rivera (Dirección de Promoción y Desarrollo, División de Cultura, entre otras);
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) - Instituto Nacional de la Juventud (INJU);
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU);
- Asociación de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Respuesta de Atención Primaria (RAP) y Hospital Departamental;
- Banco de Previsión Social (BPS);
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Universidad de la República (UDELAR), Universidad Tecnológica (UTEC), Unidad de Coordinación Descentralizada de Integración Educativa (UCDIE);
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP);
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En Livramento, se inició el trabajo de investigación en cuanto a la ampliación del diálogo sobre temáticas relacionadas a participación y gestión de políticas públicas, avanzando en un relevamiento de datos sobre el gasto público social con programas volcados a AJ.

Las instituciones que hicieron parte de este relevamiento de datos para la construcción de agendas fueron:

- Prefeitura Municipal;
- Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social;
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Municipal de Educação;
- Secretaria da Fazenda;
- XIX Coordenadoria de Educação;

- Universidade Federal do Pampa;
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul;
- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul;
- Faculdade Comunitária de Santana do Livramento;
- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua;
- Instituto Nacional de Seguro Social.

Acercarse a dichas instituciones permitió comprender la dinámica de la gestión pública, cuestiones específicas relativas a políticas públicas como también participación y control social.

Con relación a las actividades directas con los y las AJ, como ya mencionado, se llevó adelante una encuesta *online* (anónima, de fácil acceso y manejo), y una instancia colectiva en formato foro.

Respecto a la encuesta, la misma fue diseñada en base a las líneas de investigación de la consultoría y las preguntas mayoritariamente cerradas, aunque también incluyó preguntas abiertas, de modo de conocer las opiniones y propuestas. Se buscó conocer el nivel de información que manejaban acerca de los diferentes programas y servicios existentes en la frontera, como también conocer sus aportes y sugerencias para mejorar sus competencias, habilidades y derechos en cada una de las áreas. De forma a contar con una mayor representatividad y diversidad de los diferentes sectores socioeconómicos de la frontera, se seleccionó una muestra dirigida tomando como criterio incluir AJ de distintos centros urbanos, considerando tanto las capitales (Rivera y Livramento), como localidades del interior, como Tranqueras, Vichadero, Cerro Pelado, Paso Ataques y Moirones, en Rivera, y Vila Paloma, Ibicuí da Armada y Madureira en el municipio de Santana do Livramento.

La encuesta *online* fue respondida mayoritariamente por AJ del sexo femenino, siendo este un total de 68% de las respuestas, ante 32% por AJ del sexo masculino. El 93% proviene de la zona urbana. Participaron jóvenes de 30 barrios diferentes de la ciudad de Rivera, como también 30 barrios de la ciudad de Livramento. La mayoría se ubican entre 18 a 24 años, constituyendo un total de 55% de las respuestas. En Rivera, el 50% de los/as encuestados/as presenta nivel terciario incompleto o en curso, este dato se puede deber a que la mayoría son mayores de 18 años de edad. En Livra-



Con relación a las actividades directas con los AJ, se llevó adelante una encuesta online y una instancia colectiva en formato foro.

mento, las respuestas fueron, la mayoría, de AJ entre 15 y 17 años. El mayor nivel alcanzado se encuentra en enseñanza media incompleta o en curso, en cuanto al nivel terciario, los que respondieron la encuesta constituyen solamente el 30%. En cuanto a los núcleos de convivencia, la mayoría de los y las AJ pertenecen a familias nucleares, viven con padre, madre y hermanos. Esta situación se da de igual forma para las dos ciudades, siendo más del 50% esta tipología familiar. En cuanto a la tenencia de hijos, el 90% de los encuestados respondió no tener hijos y, en el caso de los que sí tienen, la mayoría manifiesta tener solo uno. Con relación al tipo de institución que asisten los/as encuestados/as, en Rivera el 96% concurren a instituciones de educación pública, mientras que en Livramento es el 70%. El porcentaje de encuestados/as que asiste a instituciones privadas de los AJ de Rivera es inferior a los que asisten en la ciudad de Livramento, siendo en Rivera el 4% y en Livramento el 30%. A continuación se listan algunas de las instituciones de donde procedían los AJ que respondieron la encuesta *online*.

Cuadro 1

Instituciones de donde provenían los y las AJ que respondieron la encuesta

Rivera	Liceos N° 1, N° 5, N° 7 y Liceo rural de Cerro Pelado Centro Universitario Instituto de Formación Docente (IFD) Universidad Tecnológica (UTEC) Escuela Técnica de Tranqueras Colegio Santa Teresa de Jesús Hogar Estudiantil de Rivera
Santana do Livramento	Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP) Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) Colégio Estadual Alceu Wamosy Instituto Estadual de Educação Professor Liberato Salzano Vieira da Cunha Instituto Livramento - Escola Anglicana Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFSUL) Escola Estadual de Ensino Médio DR Hector Acosta Escola Estadual General Neto Associação Remanescente de Quilombo Ibicuí da Armada Colégio Santa Teresa de Jesus

Fuente: Elaboración propia

En relación al foro de carácter binacional, fue organizado en coordinación con el equipo de territorio del Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (INJU - MIDES) y la Oficina de Juventud de la Intendencia Departamental de Rivera con la *Prefeitura de Livramento*. Se destaca la adhesión de diferentes instituciones y el apoyo en todo el proceso de instituciones de ambas ciudades.

En este sentido, la convocatoria se realizó en forma conjunta con el INJU a partir de coordinaciones con centros educativos y referentes institucionales de sociedad civil de ambas ciudades. Se contó con el apoyo del CeRP, que proporcionó la locomoción desde el Parque Internacional (Línea Divisoria) para el traslado de participantes provenientes de Livramento. Asistieron autoridades de ambas ciudades.

De Rivera, estuvieron presentes representantes de la División Cultura de la IDR, de la Junta Departamental local, referente local de la UCDIE (unidad de seguimiento educativo) de ANEP, representante del MIDES y referente regional (Tacuarembó - Rivera) de INEFOP. De Livramento, representantes de la *Câmara de Vereadores*, Secretaría de Saúde (ITS, Centro de Atención Psicosocial y de Servicio de control de embarazos de alto riesgo), Secretaría de Asistencia Social (funcionario del *Conselho Tutelar*) y Movimiento Meninos y Meninas de Rua. Los y las AJ provenían de diferentes instituciones tales como: Polo Educativo Tecnológico de Rivera, CeRP, IFD, Liceo N°1, Liceo N° 7, Proyecto Caqueiro, Proyecto Mi Tambor, URCAMP, UNIPAMPA, *Movimento Meninos e Meninas da Rua* y *Conselho Tutelar de Livramento*. La jornada con formato taller se desarrolló en tres momentos:

Primer momento: dinámicas de presentación (conocimiento e integración entre los participantes), identificación, formación de grupos de trabajo en estaciones temáticas.

Segundo momento: trabajo grupal liderado por parte de una representante del equipo de la misma, con el apoyo del equipo del INJU. Estos espacios: educación, salud, trabajo y cultura y recreación, estuvieron diseñados de tal forma de conocer las opiniones de los y las jóvenes en cada materia y, por último, deberían presentar sus propuestas mediante una producción artística, con materiales ofrecidos por parte del equipo.

Tercer momento: los y las AJ presentaron en plenario las conclusiones, propuestas e intereses respecto a las áreas discutidas en



Se destaca la valoración de los y las AJ sobre el espacio generado, expresando que, por primera vez, habían tenido la oportunidad de manifestar sus ideas, sus necesidades y sus aportes.

2.

Algunas aproximaciones a la caracterización de los/as adolescentes y jóvenes

sus grupos a los presentes en general, entre los que se destacan algunos representantes de instituciones públicas que estuvieron presentes.

Se logró mantener la motivación y atención de los y las participantes a lo largo de todo el evento, contando con importantes aportes, participación en forma activa con argumentos muy sólidos por parte de los mismos. Se llegó a conclusiones consensuadas entre los y las AJ y las autoridades presentes. De acuerdo a los objetivos planteados inicialmente, se considera que los mismos fueron cumplidos, generando una instancia de intercambio y de escucha mutua. Es de destacar la valoración de los AJ sobre el espacio generado, expresando que, por primera vez, habían tenido la oportunidad de manifestar sus ideas, sus necesidades y sus aportes.

Para finalizar, se compartió un espacio de confraternización entre los diferentes participantes con la actuación de un espectáculo artístico de *hip hop* a cargo de un grupo de AJ.

Para caracterizar a la población AJ entre 15 y 29 años de ambas ciudades se utilizaron fuentes primarias y secundarias. De la información secundaria surge que la población AJ en estas ciudades de frontera representa un 22% aproximadamente de la población total de la zona de estudio, lo cual significa un peso relativo alto en comparación con otras zonas de los territorios nacionales correspondientes.

Por otro lado, esta población pertenece a los sectores socioeconómicos más bajos, todo lo que supone una mayor dificultad en la permanencia dentro del sistema educativo formal, una menor inclusión o cobertura de los servicios de salud y cuando se incor-

poran como fuerza laboral tiene mayor índice de precariedad e informalidad en los empleos.

El relevamiento de información primaria consistió en una encuesta *online*, realización de un foro binacional y entrevistas a instituciones referentes de jóvenes cuyos resultados se sintetizan en el cuadro que acompañan las siguientes páginas.

Educación

El 82% de los y las AJ que participaron de la encuesta no conoce ningún tipo de propuesta educativa binacional, esto nos da la pauta del insuficiente nivel de información existente. Para ello proponen, con la finalidad de subsanar este problema, la creación de un portal educativo o página *web* donde se encuentren todas las propuestas nacionales o binacionales de educación.



Esta población enfrenta mayor dificultad en la permanencia escolar, menor cobertura de servicios de salud e informalidad en los empleos.

Cuadro 2

Sistematización de fuente primarias (percepciones de los y las AJ en Encuesta y Foro)

	Conocimiento	Acceso a Servicios Públicos	Problemas	Propuestas
Educación	El 36% no conoce ningún programa para completar el ciclo básico	La mayoría concurren a la educación pública en sus diversos niveles (secundaria y universitaria). A pesar de no contemplar las necesidades de algunos sectores de jóvenes para los cuales es indispensable el planteo de planes especiales de estudios.	El 18% de los/as encuestados/as manifiesta que las propuestas educativas son inadecuadas a sus intereses y expectativas	Flexibilidad de acceso a la documentación para acceder a carreras binacionales
	El 80% no conoce propuestas educativas binacionales	Es la red pública la que tiene mayor desarrollo en las dos ciudades fronterizas	Insuficiente información sobre ofertas educativas existentes	Portal educativo con propuestas binacionales existentes
		La enseñanza privada está concentrada en los sectores socioeconómicos más altos con propuestas muy concretas, situación que se repite en ambas ciudades	Dificultades socioeconómicas para mantenerse en el sistema educativo	Mayor cobertura de becas
			Dificultades de documentación para acceder a carreras binacionales	Implementación de política equivalente al Plan Ceibal del Uruguay en Livramento
			Escasas habilidades y competencias digitales	

El 18% concuerda que las propuestas de nivel terciario no están acordes con sus reales intereses.

Los/as encuestados/as relatan dificultad en cuanto al idioma al cursar estudios en el otro país, a pesar de que se desarrolla la enseñanza del idioma español en algunos centros educativos de Livramento y también se imparte el portugués en las escuelas primarias de Rivera; no se debe desconocer la dificultad para desarrollarse en las lenguas estándares ya que el uso del dialecto es el código lingüístico de un importante porcentaje de los y las AJ fronterizos.

Tanto en Rivera como en Livramento existen becas de apoyo a los y las estudiantes, pero estas no son suficientes para dar soporte y continuidad de los y las AJ en el sistema educativo, lo que los obliga a entrar al mercado de trabajo informal, desertando de aquel sistema. Los y las AJ manifiestan claramente la necesidad de ampliar la propuesta de becas a nivel binacional.

Existe un planteo explícito por parte de los y las AJ en cuanto a la necesidad de contar con habilidades digitales, propias del siglo XXI, competencias que les permita manejarse como ciudadanos/as digitales. También proponen mejorar los niveles de conectividad y acceso a la misma, así como igualar el acceso a dispositivos digitales, teniendo como referencia el Plan Ceibal de Uruguay.



Se registra una demanda de los y las AJ en cuanto a que la cultura llegue a los barrios, así como también sostienen que les gustaría contar con mayor diversidad de propuestas.

Cultura y Recreación

Existe una gran diferencia entre propuestas culturales que llegan y se llevan adelante en la frontera, comparando a las existentes en las capitales que hacen referencia a los dos países.

En lo nacional, los eventos culturales y artísticos se desarrollan en capitales y a nivel local en las ciudades de Rivera - Livramento, los mismos se llevan adelante en el centro de la ciudad, por lo cual se registra una demanda de los y las AJ en cuanto a que la cultura llegue a los barrios, así como también sostienen que les gustaría contar con mayor diversidad de propuestas.

Es contundente la cantidad de manifestaciones que se registran en cuanto a que se realicen actividades de carácter deportivo a nivel barrial, con propuestas dirigidas. Por otro lado, argumentan la necesidad de mejorar la infraestructura de los espacios públicos de ambas ciudades.

Existe una escasa oferta pública a nivel cultural y recreativo en ambas ciudades, de lo que existe no llega a ser del interés de la mayoría de los y las AJ.

	Conocimiento	Acceso a Servicios Públicos	Problemas	Propuestas
Cultura y Recreación	Plazas y espacios públicos de ambas ciudades:	Acceden a través de la convocatoria de la IDR y de algunas propuestas del MEC	Ausencia de propuestas dirigidas con personal especializado	Incorporación de más espacios públicos de esparcimiento adecuado a los intereses de los y las AJ en los barrios
	Plaza del Cerro del Marco	Existen varios grupos de jóvenes que se organizan en forma espontánea y sin ningún apoyo estatal o institucional en ambas ciudades (candombe, capoeira, entre otras)	Desmejoramiento de algunas zonas de esparcimiento de la ciudad	Mejoramiento de la infraestructura de los espacios existentes, alumbrado adecuado por las noches y control de seguridad, bancos, pistas de patinaje, skate, etc.
	Escalinatas del Cerro Marconi			Crear, a nivel de barrios, propuestas de actividades culturales de libre acceso, tales, ritmos, danzas, artes plásticas, entre otros
	Acceso a la ciudad de Rivera por Ruta 5 (Los Pinos)			
	Pista de skate		Falta de integración intergeneracional	Formación en diferentes áreas culturales y posterior utilización de los espacios públicos para presentar los mismos
	BR-158 (Santana do Livramento)			Generación de un espacio de intercambio intergeneracional, de disfrute de toda la población
Lago Batuva (Santana do Livramento)				
Parque Internacional				

Salud

A través de la encuesta como también del foro, se indagó si existían dificultades en la atención en espacios adolescentes (Uruguay), atención básica (Brasil), el acceso a consejería en salud sexual y reproductiva, a los anticonceptivos, a la salud mental y a los servicios que brindan atención en adicciones. Se investigó cuánto conocían respecto a los servicios, de ambas ciudades. De la información recabada se destaca que no existe dificultad para acceder a métodos anticonceptivos y dicen conocer cómo cuidarse, sin embargo, sólo el 32% recibió orientación por parte de su prestador de salud, por lo que reclaman talleres de salud sexual y reproductiva en los centros educativos.



El 42% relata haber sufrido violencia y 21% se sintió discriminado en centros educativos, espacios públicos y en el hogar.

El 42% relata haber sufrido violencia y 21% se sintió discriminado en centros educativos, espacios públicos, centros deportivos y en el hogar. Proponen se lleven a cabo talleres, en centros educativos, para detectar situaciones de violencia y abuso en Rivera, similar al Programa PROERD en Livramento.

El 46% de los y las AJ han tenido dificultad para acceder a equipos de salud mental, para diagnóstico y seguimiento, por lo que solicitan ampliar la oferta de servicios en esa área.

En cuanto a la asistencia a programas de promoción en salud destinados a AJ, contestan no participar. Ello se debe a que, en realidad, la oferta es escasa, sobre todo en Rivera, en el contexto post pandemia, en el cual fueron reformuladas diversas propuestas.

	Conocimiento	Acceso a Servicios Públicos	Problemas	Propuestas / Acciones prioritarias	Indicadores
Salud	La mayoría conoce la red de servicios públicos y dónde concurrir en búsqueda de asistencia	El 62% asiste en el Sistema Público de Salud	No sentirse escuchados y respetados durante las consultas médicas	Capacitación de equipos de salud sobre derechos de los y las AJ	Los equipos de salud cuentan con herramientas e información para dar respuesta a inquietudes de los y las AJ
Salud Sexual y Reproductiva	80% maneja información acerca de salud sexual y reproductiva, pero solo el 32% recibió asesoramiento de su prestador	Acceden sin dificultad a métodos anti-conceptivos	Ausencia de talleres de educación sexual con materiales atractivos y donde puedan evacuar todas las dudas	Plan de talleres de salud sexual y reproductiva en las instituciones educativas y sociales	Se incluyen dentro de los proyectos de centros educativos, talleres de salud sexual y reproductiva a nivel de estudiantes y docentes
	78% conoce que existe en Uruguay una Ley de Interrupción Voluntaria del embarazo (IVE)	Acceden a servicio de IVE sin dificultad	Escasa información acerca de adónde acudir al servicio IVE	Difusión de localización y horarios del servicio de IVE	Existe una estrategia de comunicación para difundir actividades (coordinación, salas específicas, entre otros)
	Solo el 42% sabe que existe un servicio para IVE en Rivera				

Violencia	Conocen dónde recurrir en caso de violencia basada en género	Facilidad de acceso a los servicios	El 42% declara haber sido víctimas de algún tipo de violencia	Implementar en centros educativos y sociales diferentes propuestas (talleres, campañas, etc) para reconocer y protegerse en casos de situaciones de violencia	Los centros educativos cuentan con equipos multidisciplinares capacitados y con horas específicas presupuestadas para implementar las distintas propuestas
				Fortalecimiento de la capacitación de los profesionales para reconocer situaciones de violencia y encaminar la hoja de ruta institucional	
Salud mental	86% reconoce que el consumo problemático de sustancias puede afectar su salud	En la mayoría de los casos acceden con facilidad a la compra de bebidas alcohólicas y marihuana en la frontera	Falta de información de servicios de atención a usuarios con consumo problemático de sustancias	Difundir localización y horarios de servicios de atención a usuarios consumidores de drogas	Campaña de comunicación diseñada y acordada con los servicios de salud
	En Rivera solo 6% de los y las jóvenes conocen el dispositivo Ciudadela (MSP - JND)	El 46% de los y las AJ manifiesta tener dificultades para consulta y seguimiento con equipos de salud mental	Oferta de servicios en salud mental, no adecuada a la demanda	Ampliar la oferta de equipos de salud mental	Aumento de números de consultas ofrecidas en el área de salud mental Jornadas binacionales de sensibilización sobre salud mental realizadas
Consumo problemático de sustancias	En Livramento, el 66% de entrevistados/as conoce el Programa de Resistencias a las Drogas (PROERD), alcohólicos anónimos y Centros de Asistencia Psicosocial (CAPS AD)			Reforzar la capacitación a los equipos del primer nivel de atención para la detección precoz de patología psiquiátrica y oportuna derivación	Coordinación de jornadas de capacitación entre junta nacional de drogas y equipos de primer nivel

Trabajo

La difícil inserción de los y las jóvenes en el mercado laboral ha sido uno de los principales desafíos de la juventud fronteriza, habiendo evidencias de que cuando los y las AJ resuelven buscar una actividad remunerada, encuentran relativamente pocas oportunidades. Generalmente los y las AJ no cuentan con experiencia laboral, lo cual se agrava en frontera debido a la informalidad y precariedad de los trabajo, puesto que no tienen como certificar la experiencia adquirida para comenzar una trayectoria ocupacional en el mercado formal.

	Conocimiento	Acceso a Servicios Públicos	Problemas	Propuestas / Acciones prioritarias	Indicadores
Trabajo	El 19% no conoce programas de empleo para jóvenes	El 24% de los y las AJ encuestados/as trabajan, de ellos el 66% lo hace de manera informal	El 63% opina que existen menos propuestas laborales en la frontera que en el resto del país	Cursos de capacitación laboral ajustados a las demandas del mercado	Cursos realizados acordados en el comité de empleo departamental
		Entre el 34% y 36% buscó trabajo y no lo encontró en ambas ciudades	Precarización (trabajo informal, discriminación de género, bajos salarios, zafralidad, ausencia de protección social)	Ajustar las ofertas educativas para poder trabajar	Difundir objetivos y alcances de las instituciones competentes en capacitación para el empleo (INEFOP, IDR, UdelaR, UTEC, instituciones brasileñas)
Asistencia social		En Rivera, el 47% de los/as encuestados/as recibe algún tipo de asistencia social (36% del MIDES y 10% del BPS)	Capacitación para el trabajo vinculada y deserción educativa	Becas de estudio para jóvenes vulnerables	Aumento de cupos de becas destinadas a estudiantes de educación media y terciaria
		En Livramento, de acuerdo a los/as encuestados/as, menos del 1% recibe beneficio del INSS	Falta de información sobre los programas existentes	Implementar en Rivera un programa similar al Joven Aprendiz que funciona en Livramento	Autoridades sensibilizadas para implementar un Programa similar al Joven Aprendiz
				Difusión de los programas existentes	Campaña de comunicación implementada

Participación	El 81% de los y las AJ contesta que no sabe o no existen actividades sociales	El 70% no participa de actividades con otros/as jóvenes. El 30% que sí lo hace, las actividades que comparten con sus pares, por orden decreciente, son en las áreas del deporte, recreativas, religiosas y artísticas culturales.	El 31% declara que están distantes de centros educativos	Programas deportivos y recreativos por zonas de las ciudades	Presupuesto destinado a programas deportivos y recreativos
			El 20% declara escasa oferta de formación artística	Talleres culturales (música y artes plástica y danza) y de promoción de salud	Diseño, difusión e implementación de programas en los barrios
			El 18% menciona que son escasos los eventos culturales	Mejora de espacios públicos para favorecer la integración (infraestructura de juegos, bancos, alumbrado público, caminería, seguridad vial)	Acuerdos con instituciones y organizaciones existentes en la frontera para apoyo y difusión
			El 15% considera que son escasos los eventos deportivos	Librería ambulante (espacios de estudio y trabajo, <i>coworking</i> públicos con internet)	Acuerdos binacionales para promover espacios públicos destinados a AJ
			El 13% declara que son limitados los espacios de recreación		

Derechos Humanos

Durante la elaboración del relevamiento para la construcción de la agenda con diferentes actores institucionales existentes en la frontera, se identificaron colectivos y grupos sociales fronterizos para involucrarse en el proceso, como referentes calificados en esos temas. En la frontera se destacan varios colectivos entre ellos: el Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), Negros e Negras de Santana, Asociación Remanescente de Quilombo Ibicuí da Armada en Livramento, colectivo LGBTQIA+ y Mundo Afro en Rivera.

	Conocimiento	Acceso a Servicios Públicos	Problemas	Propuestas / Acciones prioritarias	Indicadores
Derechos Humanos (AJ migrantes, afrodescendientes, rurales, con discapacidad, con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, entre otras temáticas)	Existencia de grupos de activistas juveniles de base en Livramento	La población AJ de la frontera tiene múltiples barreras tanto para su desarrollo personal como de inclusión agravado por el impacto de la Covid-19 y la escasa institucionalidad existente de políticas focalizadas en sus necesidades específicas	El 21% refiere haber sufrido discriminación en centros educativos, espacios públicos, centros deportivos y el hogar	Crear soluciones en conjunto y coliderar atendiendo a los principios de interseccionalidad	Acciones de sensibilización implementadas en servicios de atención AJ
				Difusión de información	
				Capacitación a mujeres jóvenes en temas de liderazgo, desigualdad salarial y violencia laboral	

Fuente: Elaboración propia

3.

Oferta de servicios públicos con foco en AJ de ambas ciudades

En este ítem se presenta a modo descriptivo los servicios del sistema público existentes que son instrumentos de la implementación de políticas públicas en las categorías o áreas temáticas priorizadas dirigidos a los y las jóvenes entre 15 y 29 años, vigentes a la fecha en ambas ciudades.

Cuadro 3

Servicios del sistema público existentes en Rivera

Categoría / Área Temática	Nivel de Gobierno / Organismo / Institución	Programa / Proyectos / Instrumentos
Educación	ANEP, UC DIE	Administración Nacional de Educación Pública, Dirección Sectorial de Integración Educativa
	CTEP - Escuela Técnica Superior	Formación media básica, media superior y terciaria
	IFD - Instituto de Formación Docente	Magisterio, Profesorado semipresencial y Educador Social
	CERP / ANEP	Consejo de Formación en Educación de la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay)
	UDELAR - Centro universitario de Rivera CENUR	Formación universitaria pública
	UTEC - Universidad Tecnológica del Uruguay	Educación terciaria universitaria pública de perfil tecnológico
	CECAP - Centro Educativo de Capacitación y Producción	Continuidad educativa formal y formación para el ámbito laboral favoreciendo la inclusión social y la participación ciudadana (AJ entre 14 y 20 años)
	IDR	Proyecto Afro
	Plan CEIBAL	Plan de inclusión e igualdad (incorporación de las tecnologías digitales como apoyo a las políticas educativas uruguayas)
Trabajo / capacitación	MTS / DINA E	CEPE (Centro Público de Empleo)
	INEFOP	Capacitación e inserción laboral
	BPS	Seguro de desempleo

Salud	DDS - Dirección Departamental de Salud MSP	Programa Nacional de Salud adolescente, Dispositivo Ciudadela (MSP, JND)
	ASSE/RAP	Espacios adolescentes, Servicio de Salud Sexual y Reproductiva, IVE
	Hospital de Rivera	Emergencia, Internación, Servicios de apoyo, Servicio de Salud Mental, ITS Farmacia, Dpto. de Nutrición, Consulta dermatología
Asistencia Social	Ministerio de Desarrollo Social	AFAM (transferencia monetaria no contributiva dirigida a mujeres embarazadas (prenatal), niños/as y adolescentes menores de 18 años o personas en situación de discapacidad)
		TUS (Tarjeta Uruguay Social) - Transferencia monetaria que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica
		Jóvenes en Red, Programa social, laboral y educativo para AJ entre 14 y 24 años (denominado así hasta 2021, ahora se llama INJU Avanza)
		Programa Asistencia en Calle, de inclusión social, dirigido a personas en situación de calle de 18 años y más, Cuidados de salud y recuperación de redes sociales
	IDR	DGPS (Dirección General de Promoción Social), Oficina de Juventud
		DGDMA (Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo), Proyecto Afro
		Hogar estudiantil, Hospedaje, alimentación, asistencia médica, diversos cursos y capacitaciones a casi 200 estudiantes
	Ministerio del Interior	Programa de becas de estudio
		Of. de Delitos Complejos de Jefatura (Trata y tráfico)
	INAU	Centros Juveniles
		Centro de varones y femenino
		Acogimiento familiar
		ADIS (Amigos de los Discapacitados)
	BPS	Seguro de enfermedad
		Subsidio maternidad
		Pensiones por invalidez
	Sociedad Civil	Proyecto Caqueiro y proyecto Salesianos
		Senderos de Vida
		Mundo Afro (IDR)
		Colectivo LGBTQIA+
ACJ Villa Sonia (Centro Juvenil)		
Centro juvenil Hijas de María Auxiliadora en Capilla Santa Rosa		
Asociación de Asistencia Social Hermanas de la Providencia Mandubí (Club de Niños y Caif)		
Rincón Don Bosco en la Pedrera de Hijas de María Auxiliadora (Club de Niños)		
Centro Abierto (Atención a niños y adolescentes en situación de calle)		
ADIS (Amigos de los Discapacitados)		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4

Servicios del sistema público existentes en Santana do Livramento

Categoría / Área Temática	Nivel de Gobierno / Organismo / Institución	Programa / Proyectos / Instrumentos
Educación	Municipal	SME- Secretaria Municipal de Educación
		Departamento de Cultura
	Federal	UNIPAMPA
		IFSUL (Instituto Federal de Educación Ciencia y Tecnología)
	Estadual	UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
		Escuelas Estaduales (Programa de enseñanza media-técnica)
		PROERD - Programa Educacional de Resistencia a las Drogas
Sector Privado	URCAMP - Universidad de la Región de la Campaña	
Salud	Municipal	Unidad Sanitaria de Salud - Centro de Salud/Unidad básica
		Servicio de Atención Especializado
		Espacio Teen - Programa de Secretaria de Salud en la Escuela
		Centro de Salud de la Mujer
		Centros de Atención Psicosocial (CAPS), Comunidades Terapéuticas
		Centro de control de Embarazo de alto Riesgo
		Servicio de asistencia hospitalaria y ambulatoria
		Servicio Soporte Profiláctico y Terapéutico
		Programa de Vigilancia Sanitaria
		Programa de Vigilancia Epidemiológica
		Hospital Santa Casa de las Misericordia
Trabajo	Estadual	CIEE (Centro de Integração Empresa Escola), Programa Jovem Aprendiz)
		Fundación Gaucha de Trabajo y Acción Social
	Federal	Ministerio de Trabajo
		Instituto Nacional de Seguro Social
Asistencia Social	Municipal	CREAS - Centro De Referencia Especializado en Asistencia Social
		CRAS - Centro de Referencia en Asistencia Social
		Institución de acogida de jóvenes y adolescentes (Casa del Bien)
		CRM - Centro De Referencia de la Mujer (casa Profesora Deise)
		Secretaria Municipal de Asistencia e Inclusión Social
	Consejo Tutelar	
	Sociedad Civil	Movimiento Nacional de niños y niñas de la calle
		Foro Binacional de Enfrentamiento a la violencia basada en género
		Asociación de Quilombo Ibicuí de la Armada
Grupos de Negros y Negras de la Frontera		

Fuente: Elaboración propia

4.

Insumos y recomendaciones para una agenda política binacional

Para elaborar las recomendaciones se tuvo en cuenta el marco normativo existente basado en acuerdos bilaterales firmados entre Uruguay y Brasil sobre diferentes temas. Entre estos acuerdos se destaca el Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para ciudadanos/as fronterizos/as de Brasil y Uruguay, que entró en vigencia en el año 2004.

En el año 2007, los Presidentes de Uruguay y Brasil definen como prioritarios para la zona fronteriza la cooperación policial, en educación, medio ambiente y salud. A modo de ejemplo, en esta frontera, contamos con una clara Integración en el área educativa, a través del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología, la Universidad Tecnológica del Uruguay y la Universidad de Trabajo del Uruguay.

Dado el contexto normativo mencionado y los problemas detectados en esta consultoría, se considera pertinente realizar la siguiente propuesta que incluye ejes de trabajo, acciones prioritarias, indicadores, inversión estimada y cronograma.

A partir de la información primaria y secundaria se identificaron los siguientes problemas:

- (i) Fragmentación de las políticas sectoriales;
- (ii) Escasas respuestas conjuntas a nivel binacional;
- (iii) Centralización en la toma de decisión, fondos, programas, proyectos al interior de ambos países;
- (iv) Escaso enfoque de políticas de promoción, primando el foco asistencial;

(v) Desconocimiento y escasa difusión de las políticas públicas dirigidas a AJ.

Ante estos problemas identificados, la consultoría propone priorizar las políticas públicas dirigidas a AJ en cinco áreas de trabajo: salud, educación, cultura y recreación, trabajo y derechos humanos.

Para trabajar sobre estos ejes se proponen las siguientes acciones prioritarias:

- 1 - Campaña de comunicación y sensibilización respecto a la caracterización AJ en frontera;
- 2- Comisiones temáticas transfronterizas con insumos técnicos (información sobre políticas e inversión en AJ en la frontera;
- 3- Foro binacional permanente de AJ y decisores.



Se propone priorizar las políticas públicas dirigidas a AJ en cinco áreas: salud, educación, trabajo, cultura y recreación, y derechos humanos.

Cronograma Tentativo:

Líneas de Acción	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
Campaña de comunicación y sensibilización				
Comisiones temáticas transfronterizas				
Foro binacional permanente de AJ y decisores				

Se presentan, en el **Cuadro 5**, los indicadores por eje de trabajo.

Cuadro 5
Ejes de trabajo

	Indicadores	Líneas de Acción
Salud	Equipos de salud sensibilizados sobre los derechos de los AJ	Campaña de comunicación y sensibilización respecto a la caracterización AJ en frontera
	Instituciones educativas capacitadas en salud sexual y reproductiva	
	Personal de centros educativos y AJ capacitados en violencia, abuso, adicciones	
Educación	Portal transfronterizo con propuestas educativas, implementado	Comisiones temáticas transfronterizas con insumos técnicos (información sobre políticas e inversión en AJ en la frontera)
	Instrumentos administrativos acordados para facilitar el acceso de AJ a carreras binacionales	
	Cobertura de becas de estudio ampliada	
	Acuerdos transfronterizos para facilitar la educación digital en ambas ciudades	
Cultura y recreación	Centros socioculturales transfronterizos con programas deportivos, recreativos y sociolaborales implementados	Foro binacional permanente de AJ y decisores
	Espacios públicos con infraestructura adecuada en los barrios para el desarrollo de programas culturales, deportivos y recreativos para AJ	
Trabajo	Cursos de capacitación laboral de acuerdo a las demandas del mercado de frontera, implementados	Foro binacional permanente de AJ y decisores
	Comité de empleo transfronterizo diseñado e implementado	
Derechos Humanos	Acuerdos transfronterizos para abordar situaciones de violación de los Derechos Humanos implementado	Foro binacional permanente de AJ y decisores
	Comisiones transfronterizas creadas y en funcionamiento	

Nota: no se explicita la inversión estimada por eje de trabajo por considerar que no contamos a la fecha con los insumos necesarios.
Fuente: Elaboración propia



SEGUNDA
PARTE

5.

Introducción

Este capítulo corresponde al estudio realizado sobre la frontera constituida por el Departamento de Rivera (localizado al norte de Uruguay) y el municipio de Santana do Livramento del Estado de Rio Grande del Sur (ubicado al sur de Brasil).

Se caracteriza por ser una frontera seca de 110 kms, con una fuerte integración social, cultural y económica transfronteriza, de hecho y de derecho. Se destaca la diversidad cultural, lingüística, económica, social, entre otros aspectos que conforman una identidad colectiva que merece un tratamiento especial.

Como dificultad para la integración se identifican las diferentes políticas y administración para ambos países. El límite legal del territorio es una abstracción institucional en el sentido del control efectivo del Estado territorial, por lo tanto, es un instrumento de separación entre unidades políticas autónomas. Ante este contexto se puede observar que actualmente las ciudades son complementarias y dependientes mutuamente en varios aspectos, principalmente tratándose de servicios y productos.

Las juventudes fronterizas no escapan a esta dimensión, por lo cual profundizar la situación del sector AJ y las diferentes respuestas expresadas en políticas y programas existentes, es cada vez más relevante y necesario ante un contexto complejo y de dinámica de frontera.

En este sentido, “las juventudes”, y parafraseando a Brochado (2020), pueden ser caracterizadas mucho más allá de la edad y de lo biológico, enfocándose en una mirada que contemple sus visiones, sus sueños, acciones, imaginarios e incertidumbres. El objetivo del estudio es relacionar las principales características de la situación AJ (15 a 29 años) identificadas en zona de frontera y el Gasto Público Social (GPS) en el período 2018 a 2020, a los efectos de identi-

ficar brechas de implementación de políticas públicas existentes. A partir del estudio y desde un enfoque de desarrollo multidimensional, se pretendió avanzar hacia una mirada integral de las políticas públicas dentro de cada país y entre los países, así como el grado de descentralización de la toma de decisión, fondos, programas y proyectos con un abordaje de promoción y su difusión según las necesidades, expectativas y demandas de la población AJ en contexto de frontera seca, tendiendo a una mayor cohesión social.

La frontera estudiada presenta un alto porcentaje de población AJ con índices de pobreza por encima de la media a nivel nacional (Rivera - Uruguay) y a nivel estadual (Santana do Livramento - Brasil).

De acuerdo a los indicadores analizados en ambas ciudades, y en referencia al trabajo “Estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud para Uruguay” del año 2016 se tomaron como prioritarios los ejes de educación, salud, asistencia social y trabajo.

Este estudio incluye también una consideración a algunas realidades específicas como la percepción de colectivos minoritarios, por ejemplo, colectivos afro, migrantes y LGBTQIA+ existentes en ambas ciudades.

El relevamiento de información incluyó fuentes primarias y secundarias. Se trabajó fundamentalmente en base a datos de instituciones estadísticas (a nivel nacional y local de ambos países) y de organismos públicos de ambas ciudades.

El informe está estructurado en tres grandes ítems con distintos apartados. El primer ítem hace referencia a una breve caracterización de la población AJ según las categorías priorizadas y una comparación con su ciudad gemela. En el segundo, se describen las políticas, programas e instituciones existentes con foco AJ y su correspondiente GPSAJ al que se pudo acceder, y el tercero, presenta algunas reflexiones finales que surgen del proceso de estudio desarrollado.



La frontera estudiada presenta un alto porcentaje de población AJ con índices de pobreza por encima de la media a nivel nacional (Rivera - Uruguay) y a nivel estadual (Santana do Livramento - Brasil).

6.

Caracterización de la población AJ en Rivera - Livramento (RL)

En este ítem se presenta una breve caracterización de la población AJ (15 a 29 años) de ambas ciudades a partir del análisis de las categorías seleccionadas (educación, salud, asistencia social, trabajo, cultura e integración social) como variables determinantes para el estudio.

Para avanzar en el análisis de estas dimensiones se utilizó como insumo la publicación **Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR** (ISM-UNFPA, 2020).

En el caso de Rivera, se toman como referencia los datos del INE (Censo 2011), Encuesta Continua de Hogares (ECH) y proyección de poblaciones en Uruguay, Observatorio Territorial de OPP e instituciones públicas (IDR, ANEP, CODICEN, UDELAR, CEIBAL, MIDES, ASSE, MSP, BPS) para los años estudiados.

Para Livramento, el análisis de las mismas categorías se realizó fundamentalmente en base a los datos que arroja el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), basado en el Censo del 2010, datos de instituciones locales (Secretaría Municipal de Salud, Secretaría Municipal de Asistencia e Inclusión Social, INSS, Universidades Públicas, y páginas *web* de gobierno consultadas, así como en la plataforma de Data Sebrae que tiene datos sobre el perfil de las ciudades del Estado de Río Grande del Sur Brasil.

Para ambas ciudades se analizaron los datos de la *web* del ISM relacionadas a juventud, en www.ismercosur.org/juventudes.

Población AJ (15-29 años) en las ciudades analizadas

En este apartado se presentan algunos datos sobre la población AJ del Departamento de Rivera (segundo nivel de gobierno), en relación a la media nacional en el caso de Uruguay. En el caso de la ciudad de Santana do Livramento (tercer nivel de gobierno con autonomía administrativa), se comparan los datos en función de la media del Estado.

Para una mayor visualización, a continuación se presentan por separado los datos y al final se hace un análisis comparativo.

Datos sociodemográficos - Rivera

Respecto a la población total del Departamento de Rivera, según datos del Censo 2011 la población total asciende aproximadamente a 110.000 habitantes sin variación en el periodo considerado.

Tabla 1

Población de Rivera, Uruguay

Año	Número de habitantes
2018	108.569
2019	108.809
2020	109.939

Fuente: INE, Uruguay. Censo 2011

La población AJ (15 a 29 años), según el Observatorio Territorial de OPP, asciende a 25.500 habitantes en el período 2018-2020, manteniendo la tendencia nacional de un estancamiento en el crecimiento de la población.



La población AJ (15 a 29 años), según el Observatorio Territorial de OPP, asciende a 25.500 habitantes en el período 2018-2020, manteniendo la tendencia nacional de un estancamiento en el crecimiento de la población.

Tabla 2

Población de AJ por tramo de edad y sexo, Rivera, Uruguay

Tramo edades	2018			2019			2020		
	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones	Total
15-19	4.254	4.706	8.960	4.124	4.595	8.719	4.008	4.482	8.490
20-24	4.317	4.635	8.952	4.287	4.621	8.908	4.213	4.557	8.770
25-29	3.844	3.923	7.767	3.958	4.084	8.042	4.073	4.246	8.319
Total			25.679			25.669			25.579

Fuente: INE, ECH

Tal como se puede apreciar en la **Tabla 2**, no se observa una variación importante en cuanto al crecimiento de la población AJ entre los años 2018 - 2020.

La población de AJ del sexo femenino es levemente inferior a la del sexo masculino en todos los tramos de edades.

Aproximadamente en cada año la población se divide en tercios en los tramos etarios de 15-19, 20-24 y de 25 a 29, siendo este último tramo el de menor población.

Datos sociodemográficos - Santana do Livramento

En el municipio de Santana do Livramento, según datos del Censo 2010, el promedio de la población total de los años estudiados asciende aproximadamente a 78.300 habitantes, con una tendencia al descenso en relación a las cifras observadas con anterioridad.

Tabla 3

Población de Santana do Livramento, Brasil

Año	Número de habitantes
2018	79.938
2019	79.101
2020	76.321

Fuente: IBGE, Censo 2010

Respecto a la población AJ (15 a 29 años), según el Censo 2010, la misma asciende a 18.112 habitantes en el período 2018-2020.

Al comparar los datos presentados en las tablas, la población AJ de Livramento es menor que la de Rivera. En los años correspondientes al estudio, en Rivera, la población no ha crecido significativamente y en Livramento tuvo una tendencia decreciente.

Se puede considerar que en Rivera la población total ha crecido, dado el flujo migratorio de uruguayos que buscan mejores condiciones económicas por el costo de vida menor en la frontera que en el resto del país. Sin embargo, muchos/as AJ riverenses que se desplazan a estudiar en otras ciudades del país, no regresan a su lugar de origen por entender que en zonas más pobladas encuentran mejores oportunidades.

En Livramento se registra una baja en la natalidad, al igual que en otras ciudades de Río Grande del Sur (IBGE). Además, se constata un éxodo de la población AJ hacia otras ciudades del Estado, que presentan mayores ofertas educativas y laborales, pese a que en los últimos años se han instalado diferentes universidades en Livramento.



En Rivera, la población total ha crecido. Sin embargo, muchos/as AJ que se desplazan a estudiar en otras ciudades, no regresan a su lugar de origen por entender que en zonas más pobladas encuentran mejores oportunidades.

Nivel Educativo - Rivera

En relación al nivel educativo de la población considerada, se registra que el promedio de los que terminan el Ciclo Básico es del 47%, mientras que el promedio nacional se ubica en un 60%. El ciclo completo en Rivera es alcanzado por un 22%, mientras que la media nacional es de 32%.

En Rivera, el 2,7% de la población mayor de 15 años es analfabeta.

A pesar de los esfuerzos de los últimos años y el afianzamiento de diferentes instituciones educativas de nivel universitario-terciario, los datos arrojan información que el departamento se encuentra entre los peores del país en términos de nivel educativo alcanzado y analfabetismo.

Tabla 4

Nivel educativo de AJ, Rivera, Uruguay

14 a 29 años	2018	2019	2020
Personas mayores de 15 años (inclusive) que completaron Media Básica General o Técnica (%) Porcentaje de personas de 15 años y más que aprobaron 3 años de Ciclo Básico o UTU.	45,9 % Rivera 60% nivel país	48,1 % Rivera 60% Nivel país	sin dato
Personas mayores de 18 años (inclusive) que completaron el segundo ciclo de educación media (%) Porcentaje de personas de 18 años y más que tienen aprobado el bachillerato o su equivalente en educación técnica.	22% Rivera 31% nivel país	21% Rivera 32% nivel país	sin dato

Fuente: OT de OPP, 2021

Nivel Educativo - Santana do Livramento

Los indicadores de educación con bases de datos analizados en 2010, demuestran que el índice de analfabetismo en Livramento es del 3,9% siendo que el 48% de la población no completó la enseñanza básica. El porcentaje de personas que concluyeron la educación media es de 23% y apenas el 8% posee nivel superior completo.

Tabla 5

Asistencia a establecimiento educativo en Santana do Livramento y Rivera

	Tramo edades			
	15-19	20-24	25-29	Total
Santana do Livramento	70%	28,8%	17,6%	38,6%
Rivera	71,8%	26,7%	12,7%	41,6%

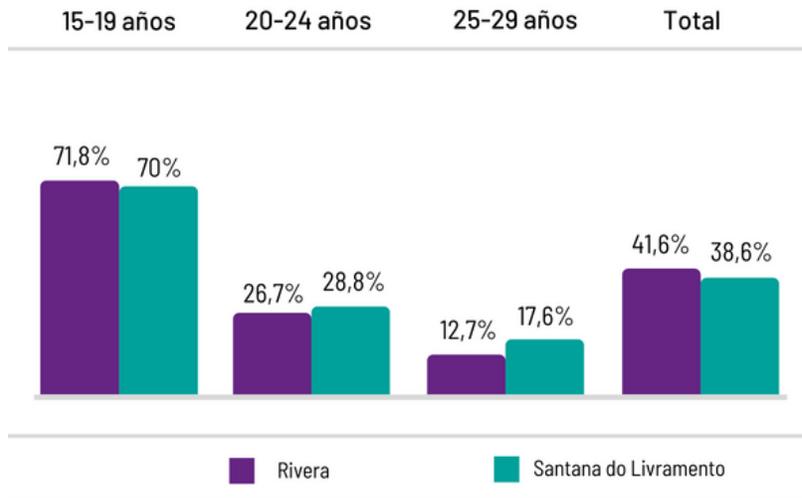
Fuente: ISM-UNFPA, 2020

Comparación entre Rivera - Santana do Livramento



Gráfico 1

Asistencia a establecimiento educativo en Santana do Livramento y Rivera



Fuente: elaboración propia

Comparando la asistencia a centros educativos, observamos que es similar el porcentaje de asistencia en las diferentes franjas etáreas, excepto en el tramo de 25 a 29 años, donde la diferencia es mayor, a favor de Livramento.

Comparando la asistencia a centros educativos en ambas ciudades, observamos que es similar el porcentaje de asistencia en las diferentes franjas etáreas, excepto en el tramo de 25 a 29 años, donde la diferencia es mayor, a favor de Livramento.

Cobertura de Salud - Rivera

Tabla 6

Cobertura de Salud de los y las AJ en Rivera, Uruguay

Cobertura de atención de Salud			
Personas por tipo de atención en Salud (%)			
Porcentaje de la población que tiene derecho en cada una de las instituciones de salud: MSP/ASSE, IAMC, Seguro privado, Hospital Policial / Militar, Área salud del BPS, Policlínica municipal u Otro.			
	2018	2019	2020
ASSE (incluye H. de Clínicas)	48% / 30,9%	47% / 32%	s/d
IAMC	44% / 61%	43,9% / 60%	s/d
Hospital Policial / Hospital Militar	9% / 6,7%	9,4% / 6,8%	s/d
Seguro privado médico	0,1% / 2,6%	0 / 2,5%	s/d
Área de salud del BPS (Asignaciones familiares)	0,3% / 0,2%	0,3% / 0,2%	s/d

Fuente: OT de OPP, 2021

En referencia a la cobertura de salud a nivel del país, la relación, en promedio, para el período es de un 37% (servicios públicos) y 60% (servicios privados). En Rivera, la mayor parte de la población AJ se atiende en el sistema público (un promedio del 57%).

Cobertura de Salud - Santana do Livramento

La salud en Brasil, actualmente, se divide en pública y suplementaria. La salud pública está estructurada dentro del Sistema Único de Salud (SUS), mientras que la salud suplementaria es privada.

El SUS es universal, por lo tanto, toda la población brasileña tiene derecho a utilizar el Sistema.

Actualmente, el 75% de los brasileños utilizan el SUS en forma exclusiva, mientras que el resto de la población tiene, además, al-

gún seguro privado.

Dentro del marco de la autonomía administrativa de la ciudad de Livramento, la Secretaría Municipal de Salud tiene la competencia de establecer las directrices de política de salud del municipio.

Bajo la órbita de la Secretaría Municipal de Salud se encuentra la atención básica, la asistencia hospitalaria y ambulatoria especializada, el soporte profiláctico y terapéutico, la vigilancia sanitaria y epidemiológica, alimentación y nutrición.

Comparando el acceso a la salud de los y las AJ en ambas ciudades, observamos que, tanto en Rivera como en Livramento, utilizan el sistema público de salud.



Comparando el acceso a la salud de los y las AJ en ambas ciudades, observamos que tanto en Rivera como en Livramento utilizan el sistema público de salud.

Índice de Pobreza AJ - Rivera

Tabla 7

Índice de pobreza de AJ en Rivera

14 a 29 años	2018	2019	2020
Jóvenes entre 14 y 29 años en situación de pobreza (%) Porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 años que viven en hogares cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza	16,6% / 10,4%	15,7% / 11%	s/d
Jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan (%) - ECH Proporción de jóvenes entre 14 y 24 años que no asisten al sistema educativo formal y no se encuentran actualmente ocupados	22% / 16,6%	19,9% / 16,4%	s/d

Fuente: OT de OPP, 2021

Un primer aspecto a señalar es que en el período considerado el promedio del Índice de Pobreza asciende al 16%, mientras que el resto del país es de un 11%. Podemos afirmar de acuerdo a estos datos, que en Rivera las juventudes son más vulnerables.



El promedio del Índice de Pobreza asciende al 16%, mientras que el resto del país es de un 11%. Podemos afirmar de acuerdo a estos datos, que en Rivera las juventudes son más vulnerables.

Índice de Pobreza AJ - Santana do Livramento

Respecto al Índice de Pobreza de Livramento, no se obtuvieron datos de la población AJ. Para la población total es de 30,13%, mientras que para el Estado de Río Grande del Sur es de 24,94%.

Comparación entre Rivera - Santana do Livramento

Tabla 8

Condiciones de vida de jóvenes jefes de hogar Rivera y Livramento

	Tramo edades					
	Vivienda propia	Vivienda alquilada	Vivienda ocupada o cedida	Conexión agua potable	Conexión a la red de saneamiento	Cámara séptica / pozo negro
Santana do Livramento	53%	36%	10%	97,8%	77%	21%
Rivera	20%	35%	43%	94%	43%	53%

Fuente: ISM-UNFPA, 2020

Es notoria la diferencia con respecto a la propiedad de la vivienda entre Rivera y Livramento, teniendo valores de 20% y 53%, respectivamente. Se observa que casi la mitad de los y las jóvenes jefes de hogar en Rivera viven en viviendas cedidas, en general por sus familiares. Con respecto a la conexión a la red de saneamiento, las viviendas de los y las jóvenes de Livramento acceden en un 77%, mientras que en Rivera solo llega al 43%.

Situación de Empleo - Rivera

En lo que respecta a indicadores del mercado laboral, se observa que el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada en el período considerado registra un promedio del 36% por debajo del promedio del país (44%). Estos datos reflejan las escasas oportunidades laborales que enfrentan las juventudes de la ciudad de Rivera. Sin embargo, la tasa de desempleo promedio es de un 20% similar al resto del país. El 42% de las personas

ocupadas no aporta a la seguridad social, lo que evidencia los altos niveles de informalidad en Rivera. La población AJ que no estudia ni trabaja significa es, en promedio, un 21% también por encima del promedio del resto del país (16%). El 58% solo trabaja y el 4,9% estudia y trabaja (ISM-UNFPA, 2020).

Tabla 9

Tasa de empleo y desempleo de AJ, Rivera, Uruguay

14 a 29 años	2018	2019	2020
<p>Tasa de empleo por tramos de edad (%) - ECH</p> <p>Porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada por tramos de edad.</p>	<p>36% Rivera</p> <p>47% total país</p>	<p>36,6% Rivera</p> <p>44% total país</p>	<p>35,9% Rivera</p> <p>40% total país</p>
<p>Tasa de desempleo por tramos de edad (%) - ECH</p> <p>Porcentaje de personas desocupadas por tramo de edad. Desocupada es toda persona que durante el período de referencia de la encuesta, no está trabajando por no tener empleo, que lo busca activamente, y están disponibles para empezar a trabajar.</p>	<p>19,8% Rivera</p> <p>19% total país</p>	<p>20,7% Rivera</p> <p>20% total país</p>	<p>19,4 Rivera</p> <p>24% total país</p>

Fuente: OT de OPP, 2021

Situación de Empleo - Santana do Livramento

En 2019, la proporción de personas ocupadas en relación a la población total era del 20,1%. El Estado de Rio Grande del Sur tiene 497 municipios en total, Livramento se ubica en la posición 397 en comparación con los otros municipios del Estado, según los datos de Data Sebrae. En Livramento, el 16% de la población entre 15 y 19 años está desempleada. Considerando las familias que reciben hasta medio salario mínimo mensual, hay un 33,9% de la población en esas condiciones.



La **Tabla 10** demuestra que hay una franca asimetría entre los y las jóvenes que solo estudian entre Rivera y Livramento, siendo las cifras de 36,7% y 7,1% respectivamente.

Tabla 10
Estudio y trabajo de AJ en Rivera y Livramento

	Tramo edades			
	Solo estudia	Estudian y trabajan	Solo trabajan	Ni estudian ni trabajan
Santana do Livramento	7,1%	22%	57,5%	97,8%
Rivera	36,7%	4,9%	34,2%	24,3%

Fuente: ISM-UNFPA, 2020

Las diferencias en cuanto al trabajo y la educación son muy importantes a ambos lados de la frontera. La **Tabla 10** demuestra que hay una franca asimetría entre los y las jóvenes que solo estudian entre Rivera y Livramento, siendo las cifras de 36,7% y 7,1% respectivamente. Llama la atención la diferencia entre los que estudian y trabajan entre ambas ciudades, en Rivera no llega al 5% y en Livramento es del 22%. Los y las AJ que solo trabajan de Livramento duplican a los de Rivera. Los y las AJ que ni estudian ni trabajan, que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, en Rivera son la cuarta parte de la población AJ, mientras que en Livramento llegan al 12%.

Cuadro 6
Cuadro resumen AJ comparativo entre Rivera - Livramento

Dimensión / Categoría	Rivera	Santana do Livramento
Población	25% de la población total es AJ	24% de la población total es AJ
Educación	36,7% solo estudia	7,1% solo estudia
	12,7% concurre a centros educativos (25 y 29 años)	17,6% concurre a centros educativos (25 a 29 años)
	4,9% estudia y trabaja	23,2% estudia y trabaja
Trabajo	Tasa de desempleo juvenil de 19,8%	16% de los jóvenes están en situación de desempleo
Salud	El 57% de los y las AJ se asisten en el sistema público (ASSE + Sanidad policial o militar)	El 75% de los AJ se asisten en el SUS

Fuente: Elaboración propia

A modo de resumen: datos relevantes de AJ en la frontera seca Rivera-Livramento:

En ambas ciudades, los y las AJ son un número significativo de la población total. El Departamento de Rivera se caracteriza por ser el que presenta mayor porcentaje de población AJ del país. Por otro lado, cabe aclarar que esta población no ha crecido en los últimos años, debido a la baja natalidad del país, como también a la migración en búsqueda de mejores oportunidades educativas y laborales.

La misma situación se identifica en Livramento, donde la población AJ no ha crecido en los últimos años y, además, migra a otras ciudades, que les brinda mayores oportunidades. Del análisis de los indicadores de pobreza de ambas ciudades surge que en Rivera son superiores a la media nacional y, en el caso de Livramento, superiores a la media del Estado de Río Grande del Sur.

En cuanto a la educación, la asistencia a centros educativos es similar en las diferentes franjas etáreas de la población AJ, excepto en el rango entre 25 a 29 años, donde los indicadores de Livramento son más altos que en Rivera. La población de AJ que no estudia ni trabaja en Rivera es del 22% y duplica a los santanenses, esta diferencia tal vez se puede deber a la inclusión de los AJ santanenses en el programa Joven Aprendiz.

Las tasas de desempleo son ligeramente mayores en Rivera y, en ambas ciudades, predomina el trabajo informal. Estos datos reflejan las escasas oportunidades laborales que enfrentan las juventudes de la frontera.

En relación a la salud, en ambas ciudades la población se asiste mayoritariamente en el sistema público. Si bien existe coordinación entre ambos países en políticas de promoción y prevención, a nivel asistencial es dificultosa por la diferente administración de los sistemas, desaprovechando los recursos existentes en la frontera.

Esta frontera presenta niveles elevados de violencia, ya sea por homicidios, feminicidios, trata y tráfico de personas y la instalación de bandas de narcotraficantes.

A modo de ejemplo, el número de muertes violentas en Río Grande del Sur es del 19,9% en comparación con otros Estados de la región Sur de Brasil, que registran 14%. No obtuvimos datos en este sentido a nivel del Departamento de Rivera.



Además de la informalidad, desempleo y menores oportunidades educativas y laborales, esta frontera presenta niveles elevados de violencia, ya sea por homicidios, feminicidios, trata y tráfico de personas y la instalación de bandas de narcotraficantes.

Cuadro 7

Grupos minoritarios con derechos vulnerados

Afrodescendencia		
Categoría	Rivera	Santana do Livramento
Población	En Rivera es de 17,3%, siendo la media país 4,9%	En Santana do Livramento es de 5,7%, siendo la media de Brasil 7,6%
Educación	El analfabetismo entre los/as afrodescendientes es de 6%, mientras que la cifra entre los no afro es 3,2%. A partir de los 12 años cae la proporción de personas que asisten a un centro educativo, aumentando la brecha entre los afro y no afro, que se acentúa a nivel terciario.	
Trabajo	En Rivera, la tasa de desempleo es mayor entre la población afrodescendiente, en especial en el caso de las mujeres, que es del 12% entre las afrodescendientes y entre las no afro es de 8,4%.	
Índice de pobreza	Si bien Rivera es uno de los departamentos con mayores niveles de NBI para el total de la población del país, la brecha racial es del 15,7%, menor que en los departamentos del sur del país	
Niveles de organización	<p>Se identifican varios grupos:</p> <p>Identidad Afro (autogestión - proyecto con UNFPA)</p> <p>Afroindependientes (independiente)</p> <p>Negro y qué? (autogestión).</p> <p>Actividades:</p> <p>brindar información dirigida al empoderamiento de las mujeres negras</p> <p>seguimiento de denuncias racistas</p> <p>trabajo con el Instituto Superior de Educación Física.</p> <p>Existen también algunas comparsas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Biricyamba</i> (en esta la mayoría son AJ y se autofinancian) - Tizones de Ansina - Tambores del Norte, Madiva. 	<p>Se identifican varios grupos:</p> <p>Grupo Afro Negros y Negras de la frontera nace en 2017, teniendo como fundador a Jeferson Costa. Surgió para construir datos sobre la historia cultural dos negros no municipio, sus orígenes y sus experiencias. El grupo tuvo apoyo de otros movimientos sociales y también de representantes afrodescendientes de la ciudad de Rivera. El principal objetivo de la organización es promover políticas pertinentes en la búsqueda de la igualdad de derechos y oportunidades para los negros y negras de la frontera.</p> <p>Grupo de danza afro "Somos todos" creado y dirigido por Romario Coelho. El grupo surgió con la intención de utilizar el arte de la danza como instrumento de construcción y rescate de la cultura afro, apuntando al respeto y los valores éticos y morales, cambiando así la forma de ver el mundo, con generosidad y reflexión sobre las acciones.</p>

<p>LGBTQIA+</p>	<p>Existe un grupo con más de 15 años de integración. Actualmente está nucleado por 45 personas, entre jóvenes y algunos menores de edad.</p> <p>Uno de los mayores desafíos de este grupo es la lucha contra la discriminación y la violencia. Se identifica una fuerte discriminación desde el fundamentalismo religioso.</p> <p>Principales actividades:</p> <p>charlas de información mediante el MIDES, sobre temas relacionados a identidad;</p> <p>trámites jurídicos (cambios de identidad), siempre con el apoyo de Montevideo y presentación a proyectos internacionales.</p>	
<p>Migrantes</p>	<p>En su mayoría son latinoamericanos (Venezuela, Colombia, Cuba), pero existen algunos de países africanos y árabes. Una minoría llega con una profesión definida y con documentación, como el caso de algunos médicos y profesores, por lo que se integran con facilidad al mercado laboral. La mayoría de los y las migrantes llegan en forma ilegal atravesando rutas muy extensas (Brasil), sin documentación y sin profesiones definidas. Este grupo, cuya mayoría son jóvenes, utiliza la frontera como un puente para ciudades mayores, como Montevideo o Buenos Aires, por lo que permanecen muy poco tiempo, lo que hace imposible cuantificarlos. Además de su gran vulnerabilidad e inestabilidad económica y humana, es un grupo en permanente tránsito o con actividades pasajeras en la frontera (gastronomía, cuidacoches, servicio doméstico).</p>	

Fuente: Elaboración propia

7.

Políticas Públicas y Gasto Público en Adolescentes y Juventudes de Rivera y Livramento

En este ítem se pretende presentar el proceso desarrollado para estimar el porcentaje del GPS destinado a la población AJ por categorías priorizadas para este estudio (educación, salud, trabajo, asistencia social, cultura e integración social) en ambas ciudades.

A efectos de organizar la información relevada, los datos se sistematizaron en dos bloques para luego relacionarlos entre sí:

- Políticas públicas dirigidas a AJ por grupo de edades a nivel central y local;
- GPSAJ por categorías priorizadas y por clase del gasto.

En las páginas oficiales del gobierno uruguayo y brasileño, la información no tiene la desagregación suficiente para calcular el GPSAJ, por lo tanto, el equipo buscó los datos localmente para elaborar el informe. En las tablas se señala la información que fue solicitada a cada dependencia.

7.1 Políticas públicas dirigidas a AJ por grupo de edades a nivel central y local

En este apartado se presenta una síntesis de la información relevada sobre políticas públicas incluyendo programas, proyectos y líneas de trabajo tanto de las instituciones centrales como locales en cada una de las ciudades gemelas.

Rivera

Cuadro 8

Programas y políticas a nivel local

Categoría	Institución	Programas y políticas	Tramo de edad
Asistencia social	Intendencia Departamental de Rivera	Dirección de Promoción Social: Programas de apoyo a poblaciones vulnerables: 5 Hogares estudiantiles: 200 estudiantes (hospedaje, alimentación, asistencia médica, formación)	15 a 29 años
		Dirección de Promoción Social: Boleto subsidiado: 5.500 alumnos de nivel de secundaria convenio de la Intendencia Departamental de Rivera con el MTOP	18 a 20 años al inicio del año lectivo
		Dirección de Promoción Social: Deporte: 20 barrios (con profesores e idóneos de educación física)	Todas las franjas etarias
		División de Cultura: espectáculos, programas recreativos: Escuela Departamental de Artes, Apoyo a artesanos, Coordinación de espacios Multiculturales, Administración de eventos en Plazas de la ciudad	Todas las franjas etarias
Salud	Intendencia Departamental de Rivera	Prestación médica y odontológica a la comunidad: <ul style="list-style-type: none"> - Hogares estudiantiles IDR; - ONG en convenio con IDR; - Puesto de salud barriales (Barrio Bisio, Lagos del Norte); - Puestos de Salud Rurales y rondas médicas; - Atención a personas con discapacidad. 	Todas las franjas etarias
Educación	Intendencia Departamental de Rivera	Se realizan acciones en convenio con políticas y programas a nivel central (MEC, ANEP/CODICEN, entre otros)	s/d
Trabajo	Intendencia Departamental de Rivera	CEPES - Centros Públicos de Empleo (convenios entre el MTSS - DINA E y las Intendencias Departamentales). Coordinan y prestan diferentes servicios tendientes a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, en el sector formal de la economía.	16 y más

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 9

Programas y políticas a nivel central con representación en Rivera

Categoría	Institución	Programas y políticas	Tramo de edad
Educación	ANEP /CODICEN	Programa de apoyo educativo UC DIE, es la Unidad Coordinadora departamental de integración educativa, oficina territorial de la DSIE - Dirección Sectorial de Integración Educativa - CODICEN. UC DIE Rivera empezó a funcionar en abril 2017 con los cometidos nacionales de la DSIE, y con vocación de aterrizaje local. La política educativa inicialmente se ha constituido para promover y acompañar la continuidad educativa de estudiantes de Educación Media, 11 a 18 años. Las líneas de acción desarrolladas han sido: Interciclo Primaria - EMB. Oferta educativa y preinscripción; Interciclo para evitar la desvinculación; Acompañamiento; Educación Inclusiva a través de una Mesa local de Educación Inclusiva; Integración de la Comisión Descentralizada de la ANEP en Rivera para promover el enfoque ANEP, más allá de los 4 Subsistemas.	11 a 18 años
		Programa de apoyo educativo. Plan de Extra edad para terminar Ciclo Básico 2009.	16 a 21 años
		Programa de apoyo educativo. Plan de Extraedad para terminar el Ciclo Básico 2011.	A partir de Formación Técnica Media superior
	DGTEP UTU	Formación Técnica Media básica	A partir de 13 años
		Formación Técnica Media superior	18 y más
		Formación Técnica terciaria	18 y más
	Consejo de Formación en Educación de ANEP	Educación terciaria. Formación docente.	18 y más
	IFD	Magisterio, Profesorado semipresencial y Educador Social	18 y más
	UDELAR	Centro Universitario de Rivera, CENUR	18 y más
	MEC	CECAP - Centro Educativo de Capacitación y Producción	Entre 14 y 20 años
Plan Ceibal	Plan de inclusión e igualdad (incorporación de las tecnologías digitales como apoyo a las políticas educativas uruguayas)	De 15 en adelante (formación docente)	

Salud	MSP/ DDS - Dirección Departamental de Salud	"Dispositivo Ciudadela" (MSP JND)	Usuarios/as con consumo problemático de sustancias y familiares
	ASSE/RAP	Espacios adolescentes, Servicio de Salud Sexual y Reproductiva, IVE	12 a 18 años
	MSP	Hospital de Rivera, Emergencia, Internación, Servicios de apoyo, Servicio de Salud Mental, ITS, Farmacia, Dpto. de Nutrición, Consulta dermatología.	Todos los y las AJ del sistema público
Trabajo	BPS	Seguro de desempleo	18 y más
	MTSS/DINAE	CEPES - Centros Públicos de Empleo (convenios entre el MTSS - DINAE y las Intendencias Departamentales). Coordinan y prestan diferentes servicios tendientes a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, en el sector formal de la economía.	16 y más
	INEFOP	Capacitación e intermediación laboral	16 y más
Asistencia Social	MIDES	AFAM (transferencia monetaria no contributiva)	16 y más
		TUS (Tarjeta Uruguay Social) - Transferencia monetaria para hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica	Todas las franjas etarias
		INJU AVANZA, programa social, laboral y educativo	Entre 14 y 24 años
		Plan de Alimentación (para personas que no reciben otras prestaciones del estado)	Todas las franjas etarias
		INDA (apoyo a instituciones que brindan alimentación)	Todas las franjas etarias
		Programa Uruguay Clasifica (Plan de gestión de envases)	Todas las franjas etarias
		Programa Uruguay Trabaja (inserción laboral a personas en situación de vulnerabilidad)	Todas las franjas etarias
		Apoyo a emprendimientos productivos	Todas las franjas etarias
		Ruralidad	Todas las franjas etarias
		Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad	Todas las franjas etarias
		Área de promoción sociocultural (inserción sociolaboral dirigida a jóvenes afrodescendientes vinculados a programas sociales del MIDES)	Todas las franjas etarias

Asistencia Social	MIDES	Enlace educativo (revinculación educativa, trabajo con UC DIE)	Entre 12 y 17 años
		INAU / Centros Juveniles (6 proyectos de modalidad tiempo parcial)	Entre 12 y 17 años
		INAU / Centro de varones y femenino, tiempo completo	Entre 0 y 18 años
		INAU / Acogimiento familiar	Entre 0 y 18 años
		INAU / ADIS (centro para jóvenes con discapacidad)	Entre 0 y 18 años
	BPS	Seguro de enfermedad	s/d
		Subsidio maternidad	s/d
		Pensiones por invalidez	s/d

Fuente: Elaboración propia

Santana do Livramento

Cuadro 10

Programas y políticas a nivel municipal de Livramento

Categoría	Institución	Programas y políticas	Tramo de edad
Educación	Escuelas Estatales de Educación o Básica y Técnicas	Programa Brasil Alfabetizado	Población en general
		Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (Projovem) Programa Bolsa Permanencia Programa Dinero Directo en la Escuela Programa Nacional de Integración de la educación profesional con la Educación Básica en la Modalidad Educación de Jóvenes y Adultos	Edad mínima de ingreso en base a la conclusión de la Educación Fundamental El programa "Joven Aprendiz" otorga 400 cupos de empleo para AJ entre 14 y 16 años que estudian
	Universidades estatales y federales	Programa Universidad para Todos (PROUNI) Sistema de Selección Unificada (SISU) Fundo de Financiamiento Estudiantil (FIES) Programa Nacional de Asistencia Estudiantil Programa Bolsa Permanencia Programa Bolsa Permanencia Prouni	Todas las edades después de finalizar la Enseñanza Media

Salud	Secretaría Municipal de Salud	Puestos de Atención Básica donde se encuentra implantado el Programa de Saúde da Família	Población en general (incluye el programa de adolescentes embarazadas)
		Brasil Sorridente - Política Nacional de Saúde Bucal	Población en general
		Espaço Teen - programa salud en la escuela	Estudiantes entre 12 y 18 años
		Servicio de Atendimento Especializado	Todas las franjas etarias
		Programa Farmacia Popular	Población en general
		Prevención y Control de HIV/AIDS	Población en general
		Rede de Atenção Psicossocial	Población en general
		Programa Nacional de Inmunización	Población en general
		Servicio de Atendimento Móvel (SAMU)	Población en general
		Hospital Santa Casa de Misericórdia	Población en general
Asistencia Social	Secretaría Municipal de Assistência e Inclusión Social	Servicio de Acogimiento y Abrigo para niños y Adolescentes	6 a 18 años
		Atención y Protección a la Persona con Discapacidad	Población en general
		Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos	15 a 29 años
		Servicio de Protección y Asistencia Especializada a Familias e Individuos	Población en general
		Tarifa Social de Energía Eléctrica	Población en general
		Programa Bolsa Família (Auxílio Brasil)	Población en general
		Servicio de protección social para adolescentes en cumplimiento de medidas socioeducativas	12 a 18 años
		Servicio especializado para la población sin hogar	Población en general
	Organizaciones de la sociedad civil	Servicio de Acogimiento - Hogar de la Infancia Daniel Albornóz	0 a 18 años

Trabajo	Centro de Integración Empresa Escuela (CIEE)	Programa Joven Aprendiz Programa Estágio	14 a 24 años
	Sistema Nacional de Empleo (SINE)	Intermediación de ofertas de trabajo Reenvío de Seguro Desempleo	Población en general
	Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS)	Beneficio de Prestación Continuada Sueldo Maternidad Ayuda por enfermedad	Población en general

Fuente: Elaboración propia

7.2 Características generales de políticas y programas AJ

Políticas Locales:

- Se caracterizan, en lo general, por no tener presupuesto específico para la población AJ entre 15 y 29 años.
- Desarrollan programas descentralizados de nivel central e implementan proyectos puntuales con financiamientos de la cooperación internacional o de privados en forma esporádicas fundamentalmente en desarrollo económico, empleo y afrodescendiente.
- Escasa presencia de políticas, programas y acciones en las áreas de cultura, deporte e integración social.

Políticas nacionales con intervención local:

- Fundamentalmente en las categorías de educación y salud y en forma puntual en asistencia social.
- Implementación de servicios y programas de corte asistencial (subsídios, transferencia monetaria, entre otros) con acciones puntuales de promoción y prevención (talleres de formación).
- Ejecución de programas de capacitación e inserción laboral dirigidos a AJ en forma puntual (INEFOP, INJU).

Políticas transfronterizas en ejecución:

Políticas de Educación

- Convenio entre IFSUL (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul) y UTEC (Universidad Tecnológica del Uruguay) de cursos binacionales para uruguayos/as y brasileños/as con un cupo del 50% para cada ciudad de la frontera.

- IFSUL: formación en tecnologías digitales, administración, gestión de recursos humanos, ciencias contables.

- UTEC: mecatrónica, analistas de sistemas digitales, ingeniería en energías renovables, ingeniería de logística e ingeniería agroambiental.

- Polo de UTU: cursos binacionales en técnico forestal, logística, construcción de obra civil y secretariado ejecutivo bilingüe opción español-portugués.

Políticas de Salud

Existe una Comisión Asesora Binacional de Salud, integrada por los Ministerios de Salud y de Relaciones Exteriores de ambos países. Se reúne esporádicamente para tratar temas puntuales.

Políticas de Seguridad y Migración

Existe una fuerte coordinación entre las policías de ambas ciudades especializada en temas específicos como tráfico de armas, de drogas, de personas y de violencia en general además de realizar una fuerte red para detectar crímenes cibernéticos. En Rivera existe una Comisión Honoraria de DDHH que colabora en estos temas.



Existe una fuerte coordinación entre las policías de ambas ciudades especializada en temas específicos como tráfico de armas, de drogas, de personas y de violencia en general.

7.3 GPSAJ por categorías priorizadas y por clase del gasto

En este apartado se presenta una estimación del GPSAJ en aquellas categorías que se pudo acceder a información respecto del gasto. En ese contexto, se presenta una clasificación por categoría y por clase del gasto siguiendo los criterios según bibliografía consultada.

En el caso de Rivera, según fuentes consultadas, no existe infor-

mación presupuestal que permita hacer una estimación del GPS a nivel departamental, por ejemplo, las intendencias no integran los mismos sistemas contables que a nivel central, por lo que es muy difícil trabajar con datos desagregados por zonas. Lo mismo ocurre con las políticas públicas nacionales que se ejecutan a nivel local. Por lo tanto, para aproximarnos al GPSAJ se construyó la información a partir de los datos obtenidos localmente.

Los datos en Livramento se buscaron a nivel municipal, estadual y nacional. Tampoco en Brasil se pudo obtener información desagregada para las edades que requiere el estudio.

Como ya se ha mencionado, la información a la que se pudo acceder es parcial, tanto en el departamento de Rivera como en el municipio de Livramento, lo que sólo permitió profundizar el análisis en algunos casos. Durante el período del relevamiento, fueron visitadas todas las instituciones gubernamentales en los diferentes niveles, a fin de obtener informaciones precisas sobre los valores aplicados en programas sociales destinados a AJ. El GPSAJ se expresa en dólares americanos para poder comparar los datos en pesos y en reales. La cotización que se utilizó fue la oficial a diciembre de cada año.

A continuación, se presenta la información que se pudo procesar por categoría y clase del GPSAJ en los años considerados para la consultoría de cada una de las ciudades gemelas estudiadas.

Educación AJ (15 a 29 años)

Con respecto al GPSAJ en educación para los años del estudio, solo se obtuvieron datos nacionales, no existen datos desagregados por departamento. Ante esa situación el equipo se planteó realizar un cálculo indirecto a partir de la población de estudiantes a nivel nacional y de la población de estudiantes de Rivera. Pensamos que dicha aproximación no sería fidedigna, ya que hay otras variables a atender como el desplazamiento de docentes y estudiantes, transporte, viáticos, etc. Por lo tanto el capítulo de educación del GPSAJ en Rivera no puede ser completado con la información obtenida.

En el caso del Departamento de Rivera, por la falta de datos desagregados por ciudad, todos los responsables de las instituciones elevaron solicitudes a nivel regional y central (dado que la información se procesa en dicho ámbito), pero no se obtuvo respuesta a la fecha del cierre de la consultoría.

A modo de ejercicio, se presenta el gasto por año del Plan Ceibal de Rivera.

Clase de gasto: Específico

Tabla 11

Plan Ceibal. Gasto por programa, por año y por clase

Política / Programa / Institución	2018	2019	2020
Plan Ceibal (PC) - Inglés	\$625.881	\$764.226	\$577.278
PC - Laboratorios digitales	\$583.156	\$1.256.116	\$1.857.564
PC - Formación	\$907.972	\$1.436.286	\$1.318.293
PC - Contenidos	\$716.690	\$642.217	\$923.365
PC - Pensamiento Computacional y Ceilab	\$348.280	\$571.446	\$436.969
PC- Red de Aprendizajes	\$974.286	\$1.263.740	\$1.221.265
PC- Actividades de Investigación - Fundación	\$281.180	\$172.937	\$157.865
PC- Jóvenes a Programar	\$2.270.123	\$1.405.345	\$1.517.661
PC - Uruguay Estudia	\$270.405	\$175.830	\$27.263
PC- Plataformas	\$973.603	\$1.544.720	\$1.455.759

Fuente: Equipo contable de Plan Ceibal

Tabla 12

Plan Ceibal. GPSAJ Total

Moneda	2018	2019	2020
En \$	7.951.576	10.761.315	20.254.597
En U\$	248.487	290.846	494.015

Fuente: Elaboración propia



En Livramento fue realizada una exploración amplia en el campo de la educación, en referencia a los valores que son destinados. Se observó que el valor de la inversión por estudiante evolucionó en todas las etapas de la educación básica y se mantiene estable en la educación superior durante los años de 2000 a 2010.

En Santana do Livramento fue realizada una exploración amplia en el campo de la educación, en referencia a los valores que son destinados. Con los datos que se obtuvieron en el sitio del Ministerio de Educación, se observó que el valor de la inversión por estudiante evolucionó en todas las etapas de la educación básica y se mantiene estable en la educación superior durante los años de 2000 a 2010. Este escenario viene sufriendo cambios a lo largo de los años, lo cual es comprobado de acuerdo al estudio Education at a Glance (OECD, 2019), el cual apunta que Brasil invierte más en educación y menos por alumno, en comparación a la media de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). A pesar de que la inversión pública es alta en relación a otros países, el gasto brasileño anual por alumno de la educación básica es todavía bajo. Brasil invirtió U\$3.000 por alumno, por año, en educación básica, en tanto la media de los países de la OCDE se invierte cerca de U\$ 8.200 por alumno, por año.

Con respecto a la educación media y terciaria pública, tienen un nivel de gestión estadual, por lo que la información fue solicitada vía *web* a este nivel, pero no se obtuvo al cierre del presente trabajo. Se solicitó también directamente a las Universidades presentes en la ciudad, pero la información no está desagregada por municipio.

De todas las instituciones relevadas, solamente el Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFSUL) informó sobre los valores ejecutados como becas que incluye el auxilio, estadía y el apoyo en transporte.

Clase de gasto: Específico

Tabla 13

IFSUL. Gasto en becas por año

Moneda	2018	2019	2020
En \$	7.951.576	10.761.315	20.254.597
En U\$	248.487	290.846	494.015

Fuente: Gabinete de la Dirección General del IFSUL

Nota: Con los datos obtenidos hasta la fecha es imposible calcular el GPSAJ en relación a educación en el municipio de Santana do Livramento.

Salud AJ (15 a 29 años)

En el caso de Rivera, ante la misma situación de no contar con datos específicos por localidad y sector de la población, el equipo tomó como opción hacer un cálculo aproximado en base a las cápi-tas (por edad y sexo) que la Junta Nacional de Salud (JNS) determina para los/as usuarios/as del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), y la población AJ para los años del estudio.

Clase de gasto: Ampliado

Tabla 14

Gasto público en salud AJ, Rivera

Total	2018	2019	2020
En \$	39.567.028	42.862.698	45.942.569
En U\$, valor de la cotización a Dic. del 2021	1.236.469	1.158.451	1.120.550
GPSAJ / AJ en U\$	48.15	45.13	43.80

Fuente: Elaboración propia en base a datos secundarios del MSP

En el caso de Livramento, se utilizaron como fuentes datos de instituciones a nivel nacional (IBGE) y reuniones coordinadas con la Secretaria Municipal de Saúde. En Livramento, la información fue obtenida con facilidad, ya que es de dominio público, si bien tampoco está desagregada para las edades del estudio.

Tabla 15

Gasto Público en salud, Santana do Livramento

Moneda	2018	2019	2020
Gasto total en R\$	R\$ 61.065.175	R\$ 69.459.342	R\$ 84.969.676
Gasto total en U\$	U\$ 15.738.447	U\$ 16.900.083	U\$ 16.498.966
Gasto en salud por usuario del SUS (no discriminado por edad) en R\$	R\$ 686.36	R\$ 852.95	R\$ 974.84
Gasto en salud por usuario del SUS (no discriminado por edad) en U\$	U\$ 176	U\$ 207	U\$ 189

Fuente: Secretaría de la Salud (Disponible en: datasus.gov.br)

Comparando la estructura del GPS en ambas ciudades, llama la atención que en Santana do Livramento el gasto asignado a la atención básica es del 60% del presupuesto. El GPS salud es significativamente mayor en Santana do Livramento que en Rivera, aunque puede incidir que los datos de población en Brasil son del Censo del 2010, mientras que en Uruguay, tomamos las proyecciones de la ECH para los años estudiados. Además, el gasto en Brasil es para todos los usuarios del sistema, no solo la población AJ, y en Rivera se calculó en base a edad y sexo.

Nota: En ambas ciudades de frontera no se pudo calcular el Gasto Específico (GE) que corresponde a la salud, ya que la información no tiene la desagregación suficiente para identificar las partidas presupuestales asignadas a los programas específicos para AJ.

Asistencia Social AJ (15 a 29 años)

En el caso del Departamento de Rivera, a la fecha, solo se cuenta con información sobre la atención a jóvenes vulnerables entre 15 y 18 años atendidos por INAU, que funciona, si bien en forma autónoma, en la órbita del MIDES. A modo de ejercicio, se presenta el GPS del INAU en el Departamento de Rivera.

Clase de gasto: Especifico

Tabla 16
GPSAJ INAU, Rivera

Organismo / Política / Programa	2018	2019	2020
INAU / Centros Juveniles	32.471.564	35.295.178	38.364.324
INAU / Centro de varones tiempo completo	8.582.596	9.328.800	10.140.000
INAU / Centro de varones y femenino, tiempo completo	10.004.448	10.874.400	11.820.000
INAU / Acogimiento familiar	3.586.112	3.897.948	4.236.900
INAU / ADIS	6.017.864	6.541.156	7.109.952
Totales \$ anuales	\$U 60.662.584	\$U 65.937.482	\$U 71.671.176
Totales en U\$	U\$ 1.895.702	U\$ 1.782.094	U\$ 1.748.077
Gasto Asistencia social por niño, niña, adolescente	U\$ 74	U\$ 69	U\$ 68

Fuente: INAU, 2021

Nota: Se solicitó información sobre el gasto específico del INJU (programa Jóvenes en Red, que actualmente se transformó en Uruguay Avanza) y del gasto indirecto AFAM y TUS, que no fueron proporcionados. No contamos con la información al cierre del estudio para calcular el GPSAJ en asistencia social en Rivera.

En el caso de Livramento, las informaciones disponibles por parte de la Secretaría de Asistencia e Inclusión Social son referentes al programa, mantenimiento del Consejo Tutelar y mantenimiento de la Casa de Acogimiento. Esta información disponible es de 0 a 18 años, no teniendo información desagregada para el rango etario del estudio.

Los valores aplicados en los demás programas (Servicio de conciencia y fortalecimiento de vínculos, Talleres para adolescentes, Programa Joven Aprendiz, Protección social básica, Protección social de alta complejidad) no fueron informados, por lo tanto, la información obtenida es parcial y no nos permite calcular el gasto público en asistencia social en Santana do Livramento.

Clase de gasto: Especifico

Tabla 17

Gasto en asistencia social (Consejo Tutelar y Hogares), Santana do Livramento

Organismo / Política / Programa	2018	2019	2020
Secretaria Atención y protección social al niño y al adolescente. Consejo Tutelar y Casa de abrigo. Gasto en R\$	R\$171.112,44	R\$196.119,96	R\$409.235,85
Gasto total en U\$	U\$ 44.101	U\$ 47.717	U\$ 79.463

Fuente: Elaboración propia con datos secundarios

Trabajo y Seguridad Social (15 a 29 años)

En el caso de Rivera, se solicitaron datos al MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) con sede en el Departamento, pero no se obtuvo respuesta en los tiempos que se desarrolló la consultoría. Por otra parte, se solicitó al BPS datos sobre subsidio de maternidad, seguro de enfermedad y pensiones por discapacidad en la po-

blación AJ, pudiendo acceder solamente a información de carácter nacional. Con respecto a programas de capacitación laboral, se solicitó a INEFOP, al MIDES y a la IDR, pero en ninguno de los casos se pudo contar con información sobre el gastos en tiempo y forma.

Respecto a Livramento, se solicitó información al Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), referente al GPS en auxilio a enfermedad, salario, maternidad y beneficio de prestación continuada (BPC), pero hasta el momento no se recibió ninguna devolución al respecto.

Cuadro Resumen del GPSAJ por categorías priorizadas y por clase del gasto

Rivera

Tabla 18
GPSAJ Rivera por clase de gasto y categoría

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría	Institución	2018 (USD)	2019 (USD)	2020 (USD)
Específico	Educación	Educación media y tecnológica	Secundaria UTU	U\$ 26.427 millones (por país)	US 29.899 millones (por país)	U\$ 31.994 millones (por país)
		Educación	CECAP	s/d	s/d	s/d
		Educación terciaria	UTEC, UDELAR, Formación Docente	s/d	s/d	s/d
		Plan Ceibal	ANEP, MEC , MEF	U\$ 248.487	U\$290.846	U\$494.015
	Asistencia Social	MIDES	INAU	U\$ 1.895.702 gasto/AJ U\$ 74	U\$1.782.094 gasto/AJ U\$69	U\$ 1.748.077 gasto/AJ U\$ 68
			INJU	s/d	s/d	s/d
			IDR	Hogares estudiantiles, becas, subsidio de transporte, deportes	s/d	s/d
	Cultura y recreación		Cultura	s/d	s/d	s/d

Indirecto	Asistencia Social	MIDES	TUS, AFAM	s/d	s/d	s/d
Ampliado	Salud	ASSE/IAMC		U\$ 1.236.469 gasto/AJ U\$48	U\$1.158.451 gasto/AJ U\$45	U\$ 1.120.550 gasto/AJ U\$43.8
	Asistencia Social	Seguro de desempleo, de maternidad, de enfermedad, pensión por discapacidad	MTS / BPS	s/d	s/d	s/d
	Trabajo	Capacitación profesional	INEFOP	s/d	s/d	s/d

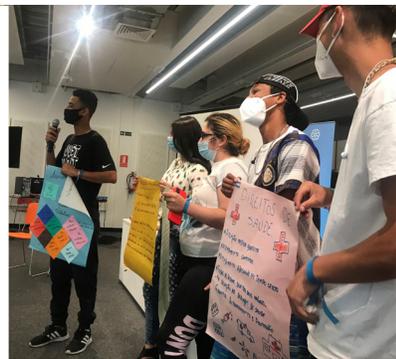
Fuente: Elaboración propia

Tabla 19

GPSAJ Livramento por clase de gasto y categoría

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría	Institución	2018 (USD)	2019 (USD)	2020 (USD)
Específico	Educación	Alojamiento, becas y alimentación	IFSUL	R\$418.663,75 U\$ 107.902	R\$349.274,50 U\$ 84.981.63	R\$279.984,40 U\$ 54.365
		Educación, Educación universitaria, Enseñanza media	IFSUL, UERGS, UNI-PAMPA	s/d	s/d	s/d
Ampliado	Asistencia Social (parcial)	Consejo tutelar y Hogares (casa do acolhimento)	Secretaría Municipal de Asistencia e Inclusión Social	R\$ 171.112 U\$ 44.101	R\$ 196.119 U\$ 47.717	R\$ 409.235 U\$ 79.463
		Otros programas destinados a AJ	Secretaría Municipal de Asistencia e Inclusión Social	s/d	s/d	s/d
Ampliado	Salud	SUS	Secretaría Municipal de Salud	gasto total: U\$ 15.738.447 gasto/usuario: U\$ 176	gasto total: U\$ 16.900.083 gasto/usuario: U\$ 207	gasto total: U\$ 16.498.966 gasto/usuario: U\$ 189
Ampliado	Asistencia Social	Subsidios por desempleo, maternidad, certificaciones médicas, beneficio de prestación continuada	INSS, Fundación Gaucha de Trabajo y Acción Social	s/d	s/d	s/d
Indirecto	Trabajo			s/d	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia



REFLEXIONES FINALES
SEGUNDA PARTE
PRIMERA PARTE

Fotos: Natali Araújo



REFLEXIONES
FINALES

Reflexiones Finales

Como primer apunte a destacar, es que, a pesar, de las dificultades para acceder a información, al período del año y al plazo acotado de la consultoría, se logró realizar un ejercicio con una mirada integral respecto de las categorías seleccionadas, para estimar el GPSAJ en las ciudades de frontera estudiadas.

Se identificaron todas las instituciones vinculadas al GPSAJ y sus referentes, a los cuales contactamos. La información solicitada, en la mayoría de los casos, no fue brindada porque no se disponía a nivel local de la misma, ya que los datos mayoritariamente se encuentran contruidos a nivel nacional o departamental, pero no desagregados como un gasto específico en materia de adolescencia y juventudes.

Para el cálculo del gasto, solamente obtuvimos información de algunas instituciones, lo que hizo imposible construir el GPSAJ con información parcial.

La relevancia del tema y la situación de vulnerabilidad de la población AJ, agravada por la pandemia, requiere un abordaje multidimensional adecuado a un territorio de frontera. En este sentido, se considera oportuno continuar investigando en esta línea, con la finalidad de innovar respecto al propio proceso de construcción de datos y generación de conocimiento, como posibles orientaciones para mejorar las respuestas existentes a la problemática real de las juventudes fronterizas de Rivera y Livramento. Se considera que este proceso aporta algunos insumos vinculados a distintos aspectos relacionados a las políticas públicas dirigidas a este sector.

Las características socioeducativas y culturales de la población AJ analizadas dan cuenta de nuevos desafíos en materia de adolescencia y juventud.

Los y las AJ en el territorio presentan un índice de pobreza mayor que la media nacional.

Los servicios básicos, como educación, salud y asistencia social, presentan carencias programáticas y presupuestales, ya que no reconocen las particularidades de la frontera, porque son elaboradas a nivel central.

Los recursos de los programas existentes no están adecuados a las necesidades de la población local, y el acceso a los mismos es escaso y no genera impacto.

La tasa de desempleo es similar y con un alto grado de informalidad, con políticas de empleo que no cubren las necesidades.

En Rivera, las políticas para mitigar el desempleo como Uruguay Trabaja del MIDES o los jornales solidarios no están dirigidas específicamente a la población AJ. No existen otros programas que den respuesta a las necesidades de los y las AJ en este sentido. El programa Yo Estudio y Trabajo, de la iniciativa interinstitucional MTSS, MEC, MIDES-INJU, INEFOP, INAU, y ANEP, no ha tenido un impacto significativo en la población AJ de Rivera.

En Livramento existe el programa Joven Aprendiz, el cual es específico para población AJ, pero es insuficiente en cuanto a los cupos que se requerirían para la población existente, así como también tiene un período de tiempo acotado de ejecución.

De los grupos minoritarios con derechos vulnerados, los y las afrodescendientes tienen mayor nivel de organización y PP de apoyo, si bien todavía existe una brecha racial importante.

El colectivo LGBTQIA+ está organizado en Rivera, no así en Livramento, con participación de muchos/as AJ, teniendo como propuesta el combate a la discriminación. Este grupo no cuenta con políticas públicas específicas a nivel de ambas ciudades, tal como ocurre con los y las afrodescendientes. Sería importante que este tema estuviera en la agenda política a modo de dar respuesta a esta población que tiene sus derechos vulnerados.

El colectivo de los y las migrantes es el más débil en cuanto a organización y políticas públicas que los apoyen.

Por último, el nivel de violencia es importante, destacándose el número de muertes violentas y la trata y tráfico de personas.



Los servicios básicos como educación, salud y asistencia social presentan carencias programáticas y presupuestales, ya que no reconocen las particularidades de la frontera, porque son elaboradas a nivel central.



La inexistencia de información desagregada por localidad y por edad es una constante en ambas ciudades, lo que dificulta procesos de evaluación de resultados de las políticas y programas dirigidas al sector.

Respecto del GPSAJ, en particular, se desprenden algunas consideraciones preliminares:

La inexistencia de información desagregada por localidad y por edad es una constante en ambas ciudades, lo que dificulta procesos de evaluación de resultados de las políticas y programas dirigidas al sector. Surge del proceso que, aún los países en cuestión, no cuentan con sistemas de información articulados.

Las instituciones públicas nacionales y departamentales con sede local, en ambos casos, reconocen el centralismo de los sistemas de información así como la ausencia de logística y recursos para la construcción de datos desagregados y específicos.

Si bien se identificaron políticas, programas y proyectos a nivel local destinados a la población AJ, no se accedió a la información necesaria para construir y analizar el GPS de las políticas implementadas en cada uno de los territorios.

A nivel de instituciones departamentales (la Intendencia de Rivera) y de nivel municipal (Prefeitura de Santana do Livramento), no cuentan con recursos propios para abordar la situación de los AJ de ambas ciudades.

A modo de propuesta:

Continuar profundizando sobre la situación de la población AJ en frontera a efectos de generar insumos que den cuenta de la realidad local y de sus posibles respuestas en materia de política pública.

Con la finalidad de generar insumos para referidas a la realidad AJ de la frontera, proponemos:

Crear comisiones binacionales para el análisis de información sobre la situación AJ y el diseño de iniciativas y propuestas desde un abordaje multidimensional en diálogo con las políticas públicas. Dichas comisiones estarían conformadas por delegados de grupos organizados de los AJ de la frontera, representantes de la sociedad civil organizada y de las instituciones públicas vinculadas a los y las AJ.

Se sugiere que la comisión sea liderada por el INJU en Rivera y la Secretaría de Asistencia Social en Livramento, convocando reuniones mensuales con los actores mencionados anteriormente.

Los objetivos de estas comisiones serían: escuchar las necesidades e intereses de los y las AJ, además incluir sus propuestas para dar respuesta colectiva a sus inquietudes.

Crear un Foro binacional de AJ:

El foro se llevaría adelante con una agenda semestral.

Estaría organizado por un equipo que surgiría de la comisión binacional compuesto por un representante de cada segmento, de cada ciudad.

Con participación masiva por parte de los y las AJ de ambas ciudades, así como también de representantes institucionales.

El objetivo de este foro es construir propuestas de políticas públicas, que serán trasladadas a las instituciones correspondientes.

Fortalecer las coordinaciones interinstitucionales ya existentes a nivel binacional y escalarlas a otras áreas, como por ejemplo, el trabajo, la recreación, la cultura, nuevas ofertas educativas, entre otras temáticas vinculadas a las necesidades del sector y avanzar en la concepción de una misma unidad territorial y social.



*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.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brochado, Rosario. Desafiliación y reafiliación educativa de los/las estudiantes del territorio de la frontera de Uruguay y Brasil: Rivera y Santana do Livramento. Un estudio de casos : Planes 2009 y 2012 de Extraedad del CES. Tesis de Maestría de Flacso: Educación, sociedad y política (2020).

Cabella, W., Nathan, M.; Tenembaun, M. Atlas sociodemográfico y de las desigualdad del uruguay, La población afro uruguaya en el Censo 2011 (fascículo 2), Editorial Trice (2013).

Carneiro e Castro. Juventude rural em perspectiva, IN Revista Estudos Feministas 12(1), 205-227. Carneiro, M. J., & De Castro, E. (org.) (2007).

Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, Las juventudes latinoamericanas y caribeñas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una mirada desde el sistema de las Naciones Unidas (LC/TS.2021/74), Chile (2021).

Instituto Nacional de Estadística. ENAJ (Encuesta Nacional de Juventud), Uruguay (2013).

ISM-UNFPA. Herramienta de análisis del despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del MERCOSUR, Paraguay (2020).

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

Jóvenes y juventudes en estudios rurales de Brasil (distintas formas de definir juventud), Brasil, Troian (2014).

La invisibilidad social de las juventudes rurales, IN DESidades, Brasil Weisheimer (2009).

Observatorio Territorial de OPP. Disponible en: <https://otu.opp.gub.uy/>.

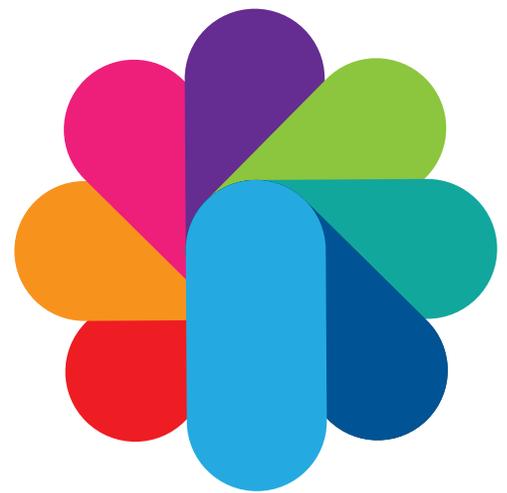
OECD (2019), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano (2019). Disponible en https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

UNFPA. 165 millones de razones: un llamado a la acción para la inversión en adolescencia y juventud (2019).



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



Instituto Social del MERCOSUR

www.ismercosur.org
ism@ismercosur.org



@ismercosur



@ismAsuncion

Fondo de Población de las Naciones Unidas



@unfpa_lac



unfpa_lacro