

IMPACTO DE COVID-19 SOBRE MEDIOS DE VIDA DE LAS JUVENTUDES DE CIUDADES FRONTERIZAS DEL MERCOSUR: UNA CARACTERIZACIÓN

Nahuel Oddone

ISM

Fabrizio Vázquez

Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

RESUMEN

Este artículo busca caracterizar el impacto de la pandemia Covid-19 sobre los medios de vida de la población adolescente y joven de cuatro pares de ciudades gemelas del MERCOSUR. Los principales hallazgos que se comparten surgen del proyecto “*Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR: ¿Cómo es crecer en la frontera? Asegurando que cada joven alcance su pleno desarrollo*”, del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), cuyo objetivo es comprender mejor los desafíos que experimentan las juventudes de las ciudades gemelas.

Palabras clave: Covid-19 – Juventudes – Fronteras – MERCOSUR – Medios de vida

ABSTRACT: This article seeks to characterize the impact of the Covid-19 pandemic on the livelihoods of young people of four pairs of twin cities of MERCOSUR. The main findings that are shared arise from the project “*Youth and Borders in MERCOSUR: What is it like to grow on the border? Ensuring that each young person reaches their full development*”, from the MERCOSUR Social Institute (ISM) and the United Nations Population Fund (UNFPA), whose objective is to understand better the challenges experienced by the young people of the twin cities.

Key words: Covid-19 - Youth - Borders - MERCOSUR – Livelihoods

Recibido: 15 de septiembre de 2021

Aceptado: 23 de noviembre de 2021

INTRODUCCIÓN

Este artículo surge en el marco del proyecto “*Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR: ¿Cómo es crecer en la frontera? Asegurando que cada joven alcance su pleno desarrollo*”, del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), cuyo objetivo es comprender mejor los desafíos que experimentan las juventudes en cuatro pares de ciudades gemelas: Foz do Iguazu (BR) - Ciudad del Este (PY); Rivera (UY) - Santana do Livramento (BR); Concordia (AR) - Salto (UY); y, Encarnación (PY) - Posadas (AR).

Covid19 generó un sinnúmero de efectos a escala global. En MERCOSUR, la contracción económica resultante de las medidas sanitarias se sumó a otras condiciones preexistentes como el bajo crecimiento económico, problemas inflacionarios en algunos países, incremento de pobreza y bajo nivel de formalización de la economía, entre otros. Las disposiciones sanitarias adoptadas fueron variando según contexto y decisiones políticas: mientras que en Argentina y Paraguay se impusieron el aislamiento y la cuarentena como métodos obligatorios, en Uruguay y Brasil se adoptaron medidas más flexibles. Sin embargo, todos los gobiernos decidieron restringir la movilidad en las fronteras.

El impacto de Covid19 en las ciudades gemelas del MERCOSUR ha sido perturbador de ritmos económicos y sociales y, al mismo tiempo, bastante heterogéneo entre los espacios urbanos analizados. Adolescentes y jóvenes, comprendidos entre 15 y 29 años, pueden ser estudiados por las particularidades de cada etapa de su ciclo de vida. Adolescentes entre 15-18 años se encuentran en el ciclo educativo medio, mientras que los de 19-24 años están insertándose al mercado laboral, o en proceso de formación. También contamos con el último grupo, de 25-29 años, que ingresa al mundo laboral luego de culminar su formación, o bien continúa trabajando, mientras comienzan a formar sus hogares si aún no lo han hecho. Este artículo reúne los principales hallazgos del impacto de Covid19 sobre los medios de vida de la población joven de frontera.

La principal metodología utilizada fue la realización de entrevistas a profundidad a jóvenes e informantes calificados del sector público y privado sobre los medios de vida de las ciudades fronterizas estudiadas. Específicamente, se indagó sobre las variables sociodemográficas (ciclo de vida, edad, nivel educativo, actividades de ocio), económicas (actividades productivas, grado de formalización, movilidad en frontera), acceso a servicios de salud y

educación, así como otras actividades de apoyo de carácter más general que pueden asociarse a los medios de vida.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CONTEXTOS ECONÓMICOS Y LABORALES

La dinámica económica de la frontera basada principalmente en los intercambios comerciales y el tipo de empleo que estos generan, tanto formal como informal, constituye una dimensión clave para comprender la vida cotidiana de los jóvenes durante el primer año del Covid-19.

Con el fin de desacelerar la propagación del virus, los gobiernos centrales adoptaron algunas medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud: uso de mascarilla, cuarentena y distanciamiento físico. Como resultado una gran cantidad de actividades sociales y económicas experimentaron un freno con consecuencias directas sobre el empleo y los ingresos, particularmente aquellos trabajadores informales. En promedio, la informalidad laboral entre los jóvenes de América Latina asciende al 67,5% (OIT, 2019). Uno de los principales impactos de la pandemia en el mercado laboral fue la pérdida de puestos de trabajo que afectó en mayor medida a jóvenes. Esto se puede apreciar durante el segundo trimestre de 2019 y en 2020. La tasa de ocupación media presentó una disminución de 7,8 puntos porcentuales (pp), una reducción superior a la de 7,3 pp observada entre el resto de los trabajadores. Asimismo, se ha registrado un importante aumento de 3,4 pp de la tasa de desocupación del grupo de 15-24 años en el segundo trimestre de 2020 respecto del mismo período en 2019 (Gráfico 1). De igual manera, dicho aumento es inferior al esperado debido a que la tasa de ocupación presentó una disminución de 7,8 pp y al mismo tiempo la tasa de participación se redujo 8,7 pp.

[GRÁFICO 1]

En cuanto al historial del mercado de trabajo argentino, la tasa de desempleo se encontraba por encima de los dos dígitos y con más de 3 de cada 10 trabajadores vulnerables e informales cuando comenzó la pandemia. Entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, la mayor caída del Producto Interno Bruto (PIB) se generó en las ramas de construcción con un -2,3% (9,2% a 6,9%), luego en los servicios domésticos con una disminución del 1,7% (7,8% a 6,1%), seguido en el comercio con 1,1% (18,4% a 17,3%), y por último en hoteles y restaurantes con un 1,1% (3,9% a 2,8%). En el segundo trimestre de 2020, la tasa de actividad del país fue de 38,4%, la tasa de empleo fue de 33,4% lo que indica un 9,2% por debajo del mismo trimestre de 2019 y, finalmente la tasa de desocupación alcanzó un 13,1%. Esta última, por su parte, presentó un incremento interanual de 2,5% entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, cuyo mayor incremento se registra

en las mujeres de 14-29 años¹ con un aumento del 5,1% (23,4% a 28,5), luego se encuentran los varones del mismo grupo etario, con un aumento de 4,1% (18,6% a 22,7%) (INDEC, 2020).

El impacto de Covid-19 en la economía brasileña empezó a sentirse a partir del segundo trimestre de 2020 con una caída del PIB de 9,6% con relación al primer trimestre. Luego, en el tercer trimestre, los resultados de las políticas adoptadas por el gobierno brasileño se hicieron más notorios reflejándose en un aumento del PIB del 7,7% en comparación con el segundo trimestre. El 2020 cerró con una caída del 5% anual con respecto a 2019. En el segundo trimestre de 2020, algunos sectores registraron fuertes caídas, entre ellos el de la industria manufacturera con una disminución de actividades de 19,1%, el sector del comercio un 13,7% y el de los servicios con 9,4%, particularmente alimentación, servicios personales, turismo y transporte aéreo. Sin embargo, en el tercer trimestre de 2020 estos sectores se recuperaron alcanzando tasas de crecimiento del 23,7% y el 15,9% en los sectores de industria y comercio y el sector servicios presentó una variación del 6,3% en comparación con el segundo trimestre de 2020. El mercado laboral en el segundo trimestre de 2020 presentó cambios respecto al segundo trimestre del 2019; específicamente, entre jóvenes de 18-24 años se presentó una disminución del 1,6%. Un aumento de personas desocupadas se observa en adultos de 25-39 años pasando de un 34,4% en el segundo trimestre de 2019 a un 35,3% en el segundo trimestre de 2020 (IBE, 2020).

El antecedente de Paraguay en materia de política macroeconómica en la última década es sólido. Pero en el primer trimestre de 2019 la economía paraguaya presentó una recesión del -3% interanual debido a las condiciones climáticas que afectaron el sector agropecuario y al desempeño de sus socios comerciales. Luego, en el segundo trimestre, el sector primario, específicamente la agricultura logra una recuperación. En cuanto al mercado laboral presentó una variación entre el primer y segundo semestre de 2019, logrando una disminución de la tasa combinada de desempleo y subempleo del 14,5% en el primer semestre a una del 12,9% en el segundo semestre (INE, 2020). Covid-19 afectó a Paraguay cuando su economía comenzaba a recuperarse. El sector más afectado por las medidas implementadas fue el de servicios. Asimismo, las ventas del sector textil bajaron en marzo-abril y, a pesar de presentar una recuperación en mayo, siguieron golpeadas hasta julio 2020. Los supermercados y servicios de telefonía móvil no se vieron afectados e incluso superaron niveles de venta anteriores a Covid-19. Su impacto puede reflejarse en la tasa de ocupación entre el segundo trimestre 2019 y el segundo trimestre 2020 que pasó de 65,9% a 61,6%. Teniendo en cuenta la población de 15-29 años en la fuerza de trabajo, en el segundo trimestre de 2020 fue de

¹ El empleo de este segmento etario es considerado como la participación en tareas de menor intensidad y frecuencia.

59,7% y la población fuera de la fuerza de trabajo ascendió a alrededor de 778.000 jóvenes. En el segundo trimestre de 2020 la tasa de desocupados fue de 7,6% lo que indica un aumento del 0,2% con relación al segundo trimestre del año anterior. En cuanto a la tasa de desocupados por sexo, se destaca que las mujeres pasaron de una tasa de desocupación del 7,8% al 8,8% en el segundo trimestre de 2020 (INE, 2020). Además, la tasa de desocupados de la población de 15 a 29 años, en el segundo trimestre de 2020 fue de 14%, siendo en su mayoría mujeres con el 17,3% y el 11,9% hombres (INE, 2020).

Las medidas de aislamiento implementadas para evitar la propagación de Covid-19 condujeron a una serie de variaciones en la economía uruguaya. El nuevo gobierno apeló a la “libertad responsable” y promovió un confinamiento voluntario. Al observar el historial del mercado laboral uruguayo, se registra que a partir del 2004 se alcanzó una recuperación en cuanto a la tasa de participación, alcanzando en 2014 una tasa de empleo del 60,4% y tan solo un 6,6% de la tasa de desempleo. Sin embargo, en 2015 inicia un período de descensos en las cifras, con un registro en febrero de 2020 de una tasa de empleo de 56,6% y de 9,1% en la tasa de desempleo. El impacto de Covid-19 en el mercado de trabajo y en el ingreso de los hogares ha sido significativo. Por el lado del sector formal, se registró que un 25% solicitó el seguro de desempleo; y por el lado del sector informal, que no cotiza a la seguridad social y representa el 25% de los ocupados, resultó ser el más vulnerable con rápidas pérdidas de ingresos, lo que condujo al gobierno a implementar medidas de transferencias no contributivas (OIT, 2020). En el segundo trimestre de 2020 en Uruguay se perdieron 100.000 puestos de trabajo aproximadamente, lo que se traduce en una reducción de 6,2% en el total de ocupados y una tasa de empleo que disminuyó 3,8% respecto al mismo trimestre del año anterior. Esta caída de alrededor de unos 80.000 de los 100.000 empleos perdidos corresponden a trabajadores que no aportaban a la seguridad social. El trimestre marzo-mayo presentó una tasa de desocupación de 9,8%.

En este contexto, la población joven ha sido una de las más afectadas por las restricciones al empleo. Las decisiones políticas que tomaron los gobiernos se orientaron a contener la caída de sus respectivas economías y luego generar respuestas rápidas, en un marco de incertidumbre creciente.

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS CIUDADES FRONTERIZAS

Los países del MERCOSUR presentan estructuras demográficas diferentes, resultado de trayectorias poblacionales particulares. Más allá de la diferencia del tamaño de la población, donde Brasil dispone de más de 210 millones de personas y Uruguay con alrededor de 3.5 millones, al observar el porcentaje de población adolescente y joven se distinguen tres fenómenos principales: 1) Paraguay tiene el porcentaje de población joven más elevado

alcanzando un 28,5%; 2) Uruguay tiene el nivel más bajo de población joven, solo el 21,6%; y, 3) Argentina y Brasil tienen prácticamente el mismo porcentaje de población adolescente y joven, 23,5% y 23,2% respectivamente. Al analizar los datos de la población que habita en las ciudades seleccionadas se observa que la proporción de jóvenes en los espacios fronterizos es, salvo en las ciudades paraguayas, más alta que la de los países respectivos (Tabla 1).

Tabla 1. Población de 15-29 años en ciudades fronterizas seleccionadas (2019)

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

Fuente: Elaboración propia con base en ISM-UNFPA (2020).

Con respecto a la distribución de la población joven por sexo (razón de sexo), se aprecia que en Posadas la relación es de 72 hombres por cada 100 mujeres, en tanto que en Ciudad del Este son 102 hombres por cada 100 mujeres. Pero al observar la razón de sexo según la edad de estudio de 15-29 años, se nota que Foz do Iguaçu cuenta con una relación de 93 hombres por cada 100 mujeres y Ciudad del Este presenta una relación de 105 hombres por cada 100 mujeres. En el resto de las ciudades estudiadas no se aprecian elementos significativos. En lo que respecta a la diversidad étnico-racial, la mayor diversidad se encuentra en las ciudades de Salto y Rivera, así como en Santana do Livramento y Foz do Iguaçu, mientras que en Encarnación existe una población indígena que no pudo ser caracterizada (Tabla 2).

Tabla 2. Proporción de jóvenes (15-29 años) afrodescendientes e indígenas

Ciudades fronterizas	Raza / Composición Étnica	
	Afrodescendientes	Indígenas
Argentina	0,4	2,6
Posadas	0,3	0,6
Concordia	1,5	0,9

Fuente:
propia con
ISM-UNFPA

Brasil	7,6	0,4
Foz do Iguacu	3,1	0,2
Santana do Livramento	5,7	0,3
Paraguay	s/d	2
Encarnación	s/d	s/d
Ciudad del Este	s/d	s/d
Uruguay	4,9	1,9
Salto	7,2	4,1
Rivera	13,3	3

Elaboración
base en
(2020).

DINÁMICA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES FRONTERIZAS

El funcionamiento de la economía fronteriza se caracteriza por un juego dinámico de intercambios de bienes y servicios vinculados al tránsito de personas (el “cruce” de la frontera). Estas ciudades fronterizas se estructuran en torno a tres ejes principales: el comercio, el turismo y las centrales hidroeléctricas (Rabossi, 2013; Souza y Brites, 2017; Brites, 2018). En seis de las ocho ciudades estudiadas, la relevancia de las hidroeléctricas ha sido determinante en la configuración urbana. El ejemplo más emblemático constituye las ciudades de Salto y Concordia, donde la presa de la hidroeléctrica es utilizada también como puente internacional (Tabla 3).

Tabla 3. Ejes que estructuran el espacio fronterizo

Ciudades fronterizas	Hidroeléctrica	Comercio	Turismo
Foz do Iguacu - Ciudad del Este	Itaipú	Punto central del comercio bilateral	Cataratas de Iguazú, Hidroeléctrica de Itaipú, turismo de compras
Posadas - Encarnación	Yacyretá	Dinámica comercial importante pero no estructurante	Existente pero no estructurante
Salto - Concordia	Salto Grande	Muy bajo	Turismo termal
Rivera - Santana do Livramento	-	Dinámico y estructurante	Bajo, con leve desarrollo del turismo de compras

Fuente: Elaboración propia a partir de Rabossi (2013), Souza y Brites (2017) y Brites (2018).

Los pares de ciudades analizadas presentan diferencias de tamaño, población, función y economía (Tabla 4).

Tabla 4. Esquema de integración física, sectores económicos e interacciones fronterizas

Ciudades fronterizas	Modo de integración física	Sectores económicos	Interacciones fronterizas	Dependencia del dinamismo fronterizo
Foz do Iguacu - Ciudad del Este	Frontera húmeda con puente internacional	Comercio fronterizo, comercio interno, servicios	Muy intensas, formales e informales. Una parte importante de Ciudad del Este vive “de la frontera”	Muy alta para Ciudad del Este, media para Foz do Iguacu
Posadas -	Frontera húmeda	Comercio fronterizo,	Intensas, formales e informales.	Alta para

Encarnación	con puente internacional	comercio interno, servicios fronterizos, servicios internos	Una parte significativa de Encarnación vive “de la frontera”	Encarnación, baja para Posadas
Salto Concordia	- Frontera húmeda con puente internacional	Comercio y servicios internos	Limitadas al comercio de bienes de consumo diario de las familias	Baja para ambas ciudades
Rivera Santana do Livramento	- Frontera seca entre ciudades conurbadas	Comercio fronterizo, comercio interno, servicios fronterizos, servicios internos	Muy intensas, formales e informales. Una parte importante de Rivera vive “de la frontera”	Muy alta para Rivera, alta para Santana do Livramento

Fuente: Elaboración propia.

Por esta razón, parecería que las ciudades fronterizas, tradicionalmente denominadas *gemelas*, serían en realidad *mellizas*, es decir con diferencias estructurales significativas y con funcionamientos integrados, articulados pero distintos y casi siempre asimétricos. Así, la denominación de *ciudades mellizas* parece explicar mejor la proximidad, localización y situación geográfica, insistiendo en la integración de estructuras urbanas, sociales, económicas y culturales diferentes.

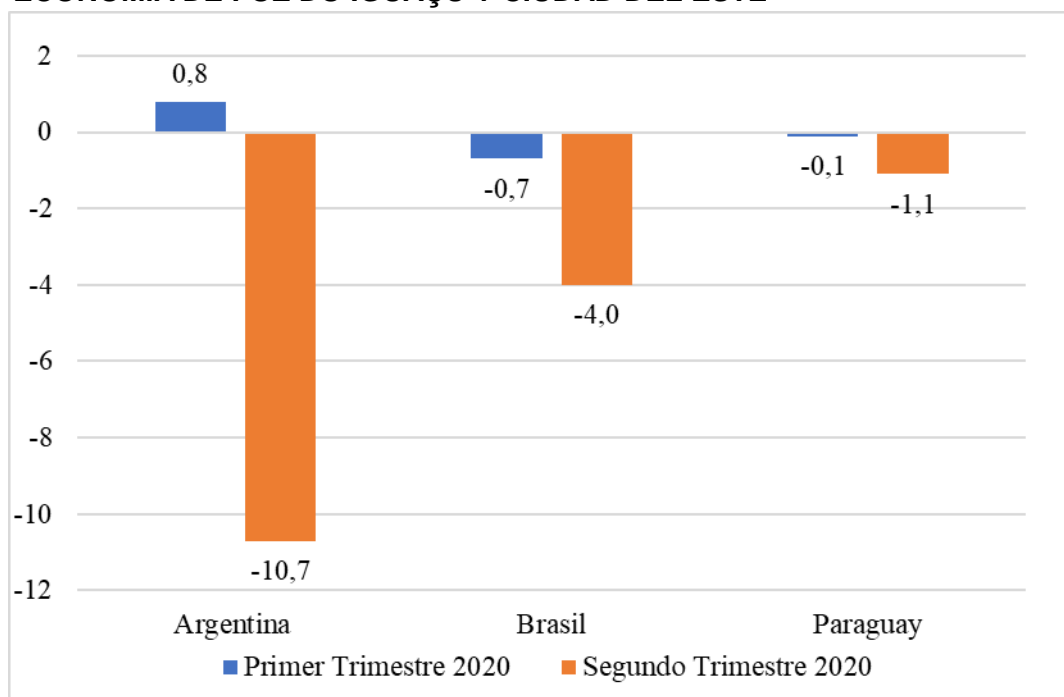
La informalidad, entendida en sentido amplio por la falta de regulación y registro en los procesos de comercialización y –sobre todo– en el mercado laboral, es distintiva de varias ciudades fronterizas, siendo relevante en tres de los cuatro pares de ciudades analizados. A pesar de los avances en las regulaciones y del crecimiento económico, la reducción de la informalidad no ha acompañado al período de expansión. Paraguay tiene una informalidad en el empleo superior al 70%, mientras que Brasil el 36%. La contracción económica afectó, paradójicamente, a los países con mayores niveles de formalidad laboral. Como se puede apreciar en el gráfico 2, la variación interanual de la tasa de informalidad entre el primer y segundo trimestre del 2020 fue muy alta para mercados laborales con mayores índices de formalidad, como Argentina, que paso de 0,8% a -10,7. Por su parte, Paraguay, cuyo mercado laboral es extremadamente informal, paso de -0,1% a solo -1,15%. Desafortunadamente, no se cuenta con información desagregada a nivel local.

Gráfico 2. Variación interanual de la tasa de informalidad laboral, primer y segundo semestre de 2020 (%).

Fuente: Elaboración propia con base en OIT (2020).

A continuación, se presentan las características económicas principales de las ciudades fronterizas seleccionadas.

ECONOMÍA DE FOZ DO IGUAÇU Y CIUDAD DEL ESTE



La región fronteriza entre Foz do Iguazu y Ciudad del Este se fortalece a partir del esquema de integración

implementado por Paraguay desde mediados de 1950, cuando se busca complementar las vías comerciales con Brasil. Pocos años después se construyó el puente de la Amistad y la ciudad entonces llamada Puerto Presidente Stroessner, cambió su denominación posterior a la caída del régimen militar. Otro hito en el proceso de integración fue la construcción de la Hidroeléctrica de Itaipú, que atrajo población y configuró los primeros asentamientos urbanos. Desde el final de las obras civiles de la represa y por el funcionamiento del puente se desarrolló en Ciudad del Este un dispositivo comercial que consistía en importar productos manufacturados para posteriormente venderlos a compradores brasileños, sean estos locales como revendedores. Desde el inicio de este esquema comercial, la informalidad en general y especialmente en las relaciones laborales ha sido un aspecto principal. El sistema de actores comerciales se diversificó en ambas ciudades, ganando volumen e intensidad con la venta de dispositivos tecnológicos e informáticos, aprovechando los periodos de crecimiento de la economía brasileña. Foz do Iguazu es menos sensible a la reducción del comercio que Ciudad del Este pero a lo largo de los años la situación ha cambiado. La decisión del gobierno brasileño en 2012 de permitir el establecimiento *free shops* en las ciudades de la franja fronteriza tuvo como objetivo disminuir la fuga de divisas hacia el exterior (Oddone y Sartori, 2015). Actualmente, funcionan varios centros de compras libres de impuestos que desincentivan, en parte, la compra en Ciudad del Este.

A inicios de 2000, varias empresas brasileñas se instalaron en Ciudad del Este para aprovechar la serie de ventajas comparativas que ofrecía Paraguay, incluyendo la fuerza laboral femenina. En efecto las políticas de atracción de inversiones, especialmente la Ley N° 1064/97 de Maquila, facilitaron el desembarco de muchas empresas brasileñas y algunas japonesas, que generaron empleo principalmente para la población joven de Ciudad del Este. Asimismo, hace poco menos de una década se conformó un polo universitario que incluye a ambas ciudades, primero para atender la demanda local pero luego para satisfacer la de Brasil que satisface también al mercado transfronterizo, aunque se destaca la apertura de varias universidades en Ciudad del Este focalizadas en las ciencias médicas, especialmente medicina, que atrajo a más de 20.000 estudiantes brasileños. El fenómeno universitario incentivó comercio y servicios en torno a los jóvenes extranjeros. Las inversiones en construcción de departamentos e instalación de servicios de gastronomía son los eslabones más visibles de esta cadena.

El turismo es también un pilar de la economía de Foz do Iguazu. Hoteles, parques y restaurantes se articulan en torno a las Cataratas del Iguazú. El sector de turismo fue drásticamente afectado por Covid-19 y, según el Cadastro Geral de Empregos e Desempregados de Brasil, la pérdida de empleos en Foz do Iguazu ha sido una de las más altas de este país según tamaño de población. Durante el 2020 se perdieron casi 7.000

empleos formales correspondiendo la mayoría al sector turístico² afectando especialmente a jóvenes y mujeres.

El contexto pandémico impactó de forma especial en las mujeres, incluso en adolescentes y jóvenes. Las reestructuraciones de los hogares aumentaron su carga de trabajo de cuidados no remunerados y tendieron a perpetuar su papel como las principales cuidadoras. Otro impacto es el de la salud mental y emocional. En efecto, jóvenes y especialmente mujeres sufrieron un doble impacto, tanto económico como emocional por la cancelación de sus actividades de formación y la pérdida de sus empleos que, aunque informales, aseguraban ingresos. El cierre de las fronteras significó un fuerte golpe al comercio formal e informal, así como en materia de servicios turísticos.

ECONOMÍA DE POSADAS Y ENCARNACIÓN

La región fronteriza de Posadas y Encarnación tiene una historia común. La instalación de una economía jesuita, basada principalmente en la yerba mate, en el siglo XVIII. Tanto Posadas como Encarnación son capitales administrativas de su provincia y departamento, lo que implica disponer de poder político y, sobre todo, de una plataforma administrativa que presta múltiples servicios sociales y genera trabajo. En este sentido, la oferta y calidad de servicios públicos, y sobre todo gratuitos, tanto en salud como en educación que presenta Posadas, es un poderoso factor de atracción de población de Encarnación.

La relación entre estas dos ciudades muestra fluidez y diversidad y no se restringe exclusivamente a la actividad comercial. Desde que ambas ciudades han sido reconfiguradas por las obras complementarias vinculadas a la construcción de la represa de Yacyretá, comparten atractivos mutuos, lo que posibilita que exista el uso de las infraestructuras y servicios de ocio. Este proceso de interacción por el ocio se aceleró desde la construcción de la costanera y playas sobre el río Paraná en Encarnación. El reciente dinamismo económico de Encarnación atrajo a diversos inversionistas de Argentina, particularmente en el sector inmobiliario y hotelero.

Ambas ciudades tienen a los sectores de comercio y servicios como pilares económicos, sin unidades industriales de envergadura. Los empleos también se concentran en estos sectores. Encarnación incluso cuenta de un dispositivo comercial destinado a la población de Posadas y situado próximo al puente internacional. Este conjunto de centros de compras, llamado Circuito Comercial de Encarnación, facilita y acelera el comercio. Estas actividades comerciales son formales en relación con la instalación del comercio y al pago de patentes a

² Para más información, véase: <https://100fronteiras.com/turismo/noticia/desemplego-nas-areas-de-turismo-aflige-foz-do-iguacu/>

la municipalidad, pero no tanto en aspectos laborales, donde la mayoría de los empleados son jóvenes. En efecto, los niveles de informalidad laboral suelen ser bastante altos.

La diferencia de valor de los bienes manufacturados, esencialmente de los que Paraguay importa de Asia, para su posterior colocación en los mercados fronterizos es la base del comercio de Encarnación. Por su parte, los bajos costos de los productos argentinos, esencialmente aquellos de primera necesidad y de consumo diario, ingresan a Paraguay muchas veces sin declaración. Aunque ambas ciudades tienen su propio peso específico, en términos de población y fuerza económica, Encarnación es más sensible que Posadas a una alteración del ritmo comercial. La pandemia afectó principalmente al sector comercial que atendía la demanda argentina. Por su parte, el sector comercial de Posadas se benefició del cierre de frontera puesto que los compradores al no poder cruzar compraban en los comercios locales. En este contexto, la provincia de Misiones solicitó al Gobierno nacional un esquema tributario diferenciado que beneficie a las empresas locales, al reducir los impuestos de importación y desestimular la compra sistemática de estos en Encarnación.

El impacto de Covid-19 fue diferente para estas ciudades. En Encarnación los efectos fueron significativamente negativos en las actividades turísticas de playa, el carnaval y las reducciones jesuíticas. Posadas presentó una reacción muy diferente debido a que la pandemia produjo la mayor reactivación económica de la Argentina, por encima de la inflación y por encima de la actividad registrada antes de la pandemia, por el aumento significativo de las ventas en los negocios a partir del cierre de fronteras (Boerr, 2021).

ECONOMÍA DE SALTO Y CONCORDIA

Concordia y Salto se encuentran conectadas por el Puente Internacional Salto Grande. Salto está ubicada en el departamento homónimo, sobre la margen izquierda del río Uruguay y es conocida como la Capital del Turismo Termal. Es el primero productor ovino y el tercero vacuno del país. También se destaca por la producción citrícola. San Antonio de Padua de la Concordia está ubicada sobre la margen derecha del río Uruguay, en la provincia de Entre Ríos. Se la conoce como la capital nacional de la citricultura y es el principal centro urbano de la cuenca del Río Uruguay. La particularidad de esta región fronteriza es que ambos esquemas productivos rurales son bastante semejantes con un fuerte desarrollo del cooperativismo. La localización alejada del puente de ambos centros urbanos podría explicar parcialmente la menor fluidez de los intercambios comerciales, aunque los que existen presentan elevados niveles de formalidad.

Parte de los habitantes de Salto realizaban compras de bienes de consumo diario en Concordia debido a la gran diferencia de precio. Teniendo en cuenta el indicador de precios fronterizos (IPF) elaborado por el Observatorio Económico de la Universidad Católica, al

comparar la diferencia de precios entre Salto y Concordia para un conjunto seleccionado de bienes en abril de 2019 se destaca que la diferencia de precios de distintos bienes es de poco más del 30% en promedio. Con el cierre de fronteras, los comercios de Salto experimentaron un incremento de ventas.

Desde esta perspectiva, las restricciones a la movilidad repercutieron positivamente en el dinamismo comercial de Salto, mientras que en Concordia ocurrió el fenómeno inverso. Estudios del Centro de Comercio, Industria y Servicios de Concordia indican que el 70,5% de las empresas habían reducido sus ventas con respecto al mismo período anterior de la pandemia. En efecto, la reducción de la demanda de compradores uruguayos afectó al comercio y el empleo. El turismo termal se vio muy afectado en ambas ciudades.

ECONOMÍA DE RIVERA Y SANTA DO LIVRAMENTO

Se trata de una frontera seca de ciudades conurbadas que forman parte de la misma mancha urbana. La convivencia es facilitada por el acuerdo firmado por los gobiernos de Brasil y Uruguay que otorga permiso de residencia, estudio y trabajo para los fronterizos. Estas ciudades presentan un dinámico juego comercial. En Rivera, se instalaron en 1990 una serie de *free shops*. Los principales productos ofrecidos por los comercios de Rivera son electrodomésticos, electrónicos, perfumes, vinos y ropa. Decenas de buses provenientes del sur de Brasil llegaban para realizar compras y para disfrutar de la gastronomía de Rivera. El gobierno brasileño diseñó e implementó un plan para instalar *free shops* en su territorio para hacer frente al desvío de capitales y pérdida de recursos tanto para el empresariado nacional como para el propio gobierno por el no pago de tributos. Los comercios de Santana do Livramento surten de productos de consumo masivo, cotidiano y de primera necesidad favorecidos por el diferencial. Ambas ciudades también participan en la comercialización de productos agrícolas, principalmente arroz. Las actividades comerciales son, en su mayoría, formales pero también se ha detectado comercio informal.

El principal efecto de la pandemia en la economía ha sido la prohibición, por parte de Brasil, de la llegada de buses provenientes de otras ciudades con compradores, afectando directamente al sector comercial. A mediados de marzo, la Cámara de Free Shops del Uruguay resolvió adoptar algunas medidas sanitarias solicitando a sus miembros el cierre de sus tiendas. Asimismo, la Cámara de Free Shops del Uruguay y la Asociación Sudamericana de Tiendas Libres a través de una Declaración Conjunta solicitando apoyo especial del Gobierno para que las personas que trabajan en las tiendas puedan preservar sus puestos de trabajo y los empresarios mantener su capacidad operativa (Cámara de Free Shops del Uruguay y Asociación Sudamericana de Tiendas Libres, 2020). Una particularidad del impacto

de Covid-19 sobre estas ciudades es que los pobladores de Rivera continuaron “pasando” a Santana do Livramento para realizar compras permitidas.

COVID-19 Y LA DESESTRUCTURACIÓN DE LOS MEDIOS DE VIDA DE JÓVENES

El proceso de desarrollo de adolescentes y jóvenes entre 15-29 años es un período de transición de la infancia a la edad adulta, lo que supone profundos cambios físicos y emocionales. Esta fase de la vida se caracteriza por la formación y consolidación de la personalidad, el inicio de la independencia personal y la toma de decisiones con respecto al futuro. Covid-19 afectó de forma drástica las actividades de todos los grupos etarios, pero se estima que el impacto fue diferente en amplitud e intensidad, particularmente en adolescentes y jóvenes, puesto que el distanciamiento social y la virtualización de relaciones y actividades terminó generando angustia, estrés, aburrimiento y agobio en una etapa donde comienzan a definirse y tomar forma los principales proyectos individuales como la profesión, el campo laboral, la emancipación familiar e incluso la conformación de nuevas familias.

FOZ DO IGUAÇU – CIUDAD DEL ESTE

Estas ciudades fronterizas experimentaron profundas modificaciones en sus sistemas económicos por los efectos restrictivos de Covid-19. En Foz do Iguaçu, las restricciones de movilidad e interacción social afectaron al sector turístico y comercial. La informalidad que caracteriza a la mayoría de jóvenes experimentó una intensidad extremadamente alta, de gran rapidez y con un efecto residual muy prolongado. El empleo informal en jóvenes, especialmente aquellos que trabajan en el sector gastronómico y de bares.

La reinención en la “nueva normalidad” no fue fácil. El cambio de actividad supuso disponer de información general, coraje empresarial, conocimiento de mercado y cierto capital para invertir. En ambas ciudades surgieron algunos emprendimientos digitales como *start up* con inversiones iniciales entre mil y tres mil dólares. Sin embargo, la mayoría de los jóvenes que contaban con automóviles propios pudieron reinsertarse al mercado laboral prestando servicios en las plataformas de movilidad como *Uber* o se sumaron al trabajo de *delivery*. Los emprendimientos que se pudieron realizar utilizando las redes sociales tuvieron cierto éxito pero fueron limitados.

En Ciudad del Este, la intensidad del impacto de Covid-19 fue muy fuerte luego del cierre de fronteras. Se estima que un elevado porcentaje de los trabajadores del área comercial de esta ciudad son jóvenes y, sobre todo, informales que no pudieron mantener sus empleos. El cierre de la frontera y la falta de ayuda del gobierno dificultaron la reposición de mercaderías en algunos supermercados quedando vacíos por un período menor. Esta cuestión impactó de manera positiva en la economía de los horti-granjeros.

Ciudad del Este es un polo universitario de relevancia a partir de la instalación de universidades privadas que ofrecen carreras de medicina, generando una atracción de al menos 15.000 estudiantes brasileños que deciden estudiar en Paraguay por costos más bajos. La pandemia alteró esta economía ya que casi la totalidad de los jóvenes brasileños volvieron a sus zonas de origen. A la caída de la actividad comercial se sumó la pérdida de clientela en bares, restaurantes, pizzerías, librerías, cines, entre otros servicios. La reapertura de la frontera por parte de Paraguay no significó la vuelta de los turistas ni compradores, ya que todo el sistema había sido modificado. El montaje de esquemas de ventas virtuales, con sistemas de entrega por correo, fue importante para mantener cierto dinamismo, pero totalmente insuficiente para lograr una recuperación.

En ambas ciudades la virtualización de la educación introdujo nuevas prácticas que según el nivel de los estudiantes generó distintos efectos. Según los entrevistados, los peores desempeños se dieron en la educación media, principalmente, por carecer de las condiciones materiales adecuadas: computadores personales y/o acceso a Internet, ante este escenario, las clases virtuales se desarrollan mediante un teléfono inteligente de algún miembro de la familia utilizando el paquete de datos, aumentando los costos. En cuanto a los estudiantes universitarios, en ambas ciudades la transición hacia las clases virtuales no fue sencilla. Algunos jóvenes vendieron sus bicicletas para comprar un teléfono de mayor capacidad para poder seguir con las clases en línea.

Un aspecto no menor es que las clases virtuales exigían no solo equipamiento informático y acceso a Internet, sino también habilidades de docentes y profesores que debían adaptar sus contenidos y estrategias educativas. Al analizar el abandono de estudios, puede considerarse que los estudiantes virtuales consideraron sin valor el contenido ni desestimarse el factor del quiebre del vínculo social y afectivo con amigos y parejas. Los jóvenes universitarios también se vieron afectados sobre todo aquellos que estudiaban en universidades privadas que requerían pago de mensualidades. En efecto, si los jóvenes habían perdido sus empleos, se volvía extremadamente difícil pagar las cuotas de la universidad. Algunas universidades decidieron bajar parcialmente sus cuotas o propusieron planes de pago alternativos a sus estudiantes.

Aunque no existen estadísticas del impacto de Covid-19 en la salud mental de jóvenes, los entrevistas de Ciudad del Este sugieren que “la incertidumbre por el futuro y el estrés fueron los síntomas más presentes los primeros meses de la cuarentena, por la necesidad de financiar los estudios y al mismo tiempo cuidar a la familia” donde, por lo general, fueron las mujeres las que realizaron estas actividades. Jóvenes manifestaron síntomas de estrés, ansiedad, agobio, desconcierto y hasta depresión.

Las medidas adoptadas estuvieron enfocadas a la ciudadanía. Desde el gobierno central paraguayo se aplicaron dos programas de subsidios para trabajadores formales (Instituto de Previsión Social) e informales (*Pytyvo* y *Ñangareko*). La municipalidad de Ciudad del Este, implementó programas específicos para atender la situación de jóvenes, principalmente con capacitación mediante cursos *online* y asistencia psicológica. Asimismo, los distintos convenios entre instituciones públicas y privadas también estuvieron enfocados en reactivar el comercio a través de distintos programas como Reinventate CDE. A nivel central, el estado brasileño canalizó sus apoyos a través del Ministério da Cidadania. Las autoridades de Foz do Iguazu dispusieron de un sistema que atendió a los trabajadores formales y para los trabajadores informales se ofrecieron bolsas de empleo y entrenamientos. También se impulsaron créditos para emprendedores y programas para impulsar la compra en línea. En la tabla 5 se aprecian las principales medidas. Las celdas amarillas indican medidas orientadas a los jóvenes en las tablas que a continuación siguen.

Tabla 5. Medidas de empleo

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

Fuente: Elaboración propia.

En materia de salud, también se generaron medidas que contaron con el acompañamiento del sector público y privado locales (Tabla 6).

Tabla 6. Medidas en salud

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

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la educación los jóvenes de Ciudad del Este pudieron acceder a programas enfocados en el aprendizaje llevados a cabo por la municipalidad. El sector privado marcó presencia con convenios para otorgar becas a estudiantes de escasos recursos y donación de equipos para clases virtuales. En Foz do Iguaçu, el sector público desarrollo una plataforma con actividades pedagógicas para estudiantes y el sector privado presentó varios convenios posibilitando el acceso a descuentos en cursos de grado, posgrado y de idiomas (Tabla 7).

Tabla 7. Medidas educativas

Ciudad del Este	Foz do Iguaçu
Municipalidad de Ciudad del Este	Prefeitura de Foz do Iguaçu
Programa de Educación Básica Bilingüe y Educación Media para personas Jóvenes y Adultas. Entrega de kits alimentarios del programa merienda escolar	Desarrollo de una plataforma con actividades pedagógicas para los estudiantes.
Programa "Te Muestro Mi Barrio" con el objetivo de brindar una oportunidad de educación y empleo para jóvenes de 17 a 35 años que viven en Barrio Obrero y barrios vecinos	Asociación Comercial y Empresarial de Foz.

Programa gratuito de aprendizaje de lengua, cultura y gastronomía japonesa	Red de convenios brinda descuentos para cursos de grado y posgrado.
Municipalidad de Ciudad del Este y Universidades privadas	
Becas universitarias para estudiantes de escasos recursos.	Red de convenios para aprendizaje de idioma con descuentos para adultos, adolescentes y niños.
Empresa Autorepuesto Enciso	
Donación de una impresora 3D para los estudiantes de todos los niveles del Centro Educativo Municipal.	

Fuente: Elaboración propia.

Las mujeres recibieron contención y ayuda de distintas maneras por Ciudad del Este, entre ellas asesoría jurídica, asistencia psicológica y ferias. En Foz do Iguazu se llevó a cabo una charla sobre causas y consecuencias de la violencia contra la mujer (Tabla 8).

Tabla 8. Medidas para mujeres

Ciudad del Este	Foz do Iguazu
Municipalidad de Ciudad del Este	Prefeitura de Foz do Iguazu
Asesoría jurídica gratuita y asistencia psicológica a mujeres.	Charla "Causas y Consecuencias de violencia contra la mujer".
Feria de mujeres emprendedoras.	
Kuña Mbarete Fest con exposición y venta de artesanías de mujeres emprendedoras, comidas típicas y la instalación de consultorios jurídicos del Centro Regional de Mujeres de CDE.	

Fuente: Elaboración propia

Por último, ante la necesidad que sufrían las familias que se encontraban en situación de vulnerabilidad, se realizaron donaciones de canastas de alimentos y se destacó el programa de recolección de las frutas de estación, donde jóvenes participaron como voluntarios en la recolección y entrega de alimentos. Del mismo modo, en Foz do Iguazu, también se realizaron donaciones y se desarrolló el programa "Foz Unido: Ningún Plato vacío" que entregaba cestas de comida para familias.

POSADAS – ENCARNACIÓN

El cierre temprano de la frontera entre Argentina y Paraguay significó una alteración mayor para las sociedades fronterizas. Sin embargo, para el sector comercial de Posadas el efecto fue positivo ya que las compras realizaban los argentinos en Encarnación "volvieron" a los comercios de Posadas. Esta situación podría haber generado un ligero incremento de la demanda laboral de jóvenes posadeños, pero acotado a algunas ramas del comercio. Atendiendo que la provincia de Misiones, cuya capital es Posadas, es una de las regiones de Argentina con la tasa más alta de jóvenes, el efecto de la reactivación comercial es auspicioso. Sin embargo, el impacto adverso en las demás ramas de la economía representó una caída significativa en el nivel de actividad económica. Las ramas comerciales que se beneficiaron del cierre de la frontera son los combustibles, ropa, zapatos, electrónicos y

bicicletas, entre otros. Los momentos de mayor recuperación fueron durante los períodos de compra de útiles escolares, tanto en 2020 como en 2021, así como las fiestas de fin de año, donde los compradores de Posadas tuvieron que consumir en su ciudad.³ En ambos lados de la frontera se detecta preocupación por la reapertura del puente, aunque sea con orientaciones distintas.

Antes de la pandemia existía una movilidad laboral, generalmente de Encarnación a Posadas, que se vio interrumpida y significó menores ingresos para las mujeres que se dedicaban al trabajo doméstico y al cuidado de adultos mayores. Estas mujeres siguieron trabajando en el cuidado de familiares, pero de sus hogares y sin retribución monetaria. En Encarnación el impacto de la pérdida de empleos, principalmente informales y en el comercio fronterizo, fue extremadamente alta, afectando a jóvenes y mujeres.

Las vías de reinversión para generar ingresos fueron casi siempre actividades informales, emprendimientos personales de baja inversión y adaptados al contexto de menor movilidad. En este sentido, el sector gastronómico fue el que más se desarrolló en Encarnación, liderado por jóvenes que comenzaron a ofrecer y entregar comida rápida. La llegada de empresas organizadoras de servicios de entrega de alimentos, como por ejemplo Pedidos Ya, ofreció oportunidades de empleo flexible. Jóvenes de Posadas, principalmente del sector informal, tuvieron acceso a algunas políticas que amortiguaron la reducción de ingresos. La informalidad en el empleo no solo afecta a la capacidad de generar ingresos económicos, sino sobre todo que se transfiere al acceso a educación y salud.

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

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

³ Según el Ministro de Hacienda de la provincia de Misiones las ventas de fin de año tuvieron un incremento del 50% con respecto al 2019, asumiendo que el crecimiento se basó en el cierre de la frontera. Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/politica/pandemia-provincia-mas-se-beneficio-cierre-fronteras-nid2557074/>

informáticos o buen acceso a Internet. La Ley N° 6.628/20 de arancel cero para estudiantes de universidades públicas hizo posible que los jóvenes al menos puedan ahorrar parte del costo, pero que se limita solamente a las instituciones públicas, en este caso a la Universidad Nacional de Itapúa. Según manifestaron las autoridades de universidades privadas de Encarnación, estas también decidieron ajustar sus costos.

Respecto los jóvenes de Posadas, se observaron dos tipos diferentes de impacto por franja etaria. En los estudiantes universitarios, la transición a la virtualidad de las actividades académicas se realizó sin mayores inconvenientes. Sin embargo, los adolescentes y jóvenes del ciclo secundario sí experimentaron mayores limitaciones relacionadas con la disponibilidad de equipos informáticos, así como acceso a Internet.

Los jóvenes de ambas ciudades vieron alteradas sus prácticas sociales, de forma muy pronunciada, lo que afectó su salud mental. Aunque no existen estadísticas ni otros elementos que permitan tener una idea del nivel y cantidad de jóvenes con síntomas de estrés, ansiedad, agobio, desconcierto y hasta depresión, los entrevistados señalaron su existencia. Particularmente en este caso, las personas de la comunidad LGBTQ+ de Paraguay reafirmaron su necesidad de socialización en un ambiente seguro como el de Posadas. Con relación a los encuentros en espacios públicos, estos se dificultaron debido a que se realizaban muchos controles. Sin embargo, tuvieron lugar algunas reuniones clandestinas, en su mayoría organizadas por jóvenes.

Diferentes medidas fueron tomadas por el sector público, en sus diferentes niveles, y por el privado. Al paquete de medidas tomado por el Estado central en Argentina, la ciudad de Posadas aprovechó los beneficios de la tecnología organizando un Tour Comercial Virtual “Click Posadas” con ofertas para compras desde la casa, una campaña solidaria “colecta *online*” para beneficiar a familias sin trabajo durante la cuarentena. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda de Paraguay desarrolló el programa “subsidios para comerciantes de ciudades fronterizas” incluyendo a la ciudad de Encarnación en dicho programa, el cual consiste en brindar apoyo económico del 50% del salario mínimo legal vigente hasta seis pagos. La Cámara de Comercio Industria y Servicios de Encarnación Incentivo la venta en línea a través de una página web. En cuanto a los pequeños productores, la municipalidad de Encarnación les brindó apoyo con la entrega de plantines, preparación del suelo y la posibilidad de acceder a una línea de crédito (Tabla 9).

Tabla 9. Medidas en empleo

Posadas	Encarnación
Municipalidad de Posadas	Municipalidad de Encarnación

Charla: "Plan de Negocios para acceder a Financiamientos"	Apoyo a los pequeños productores con la entrega de 1.000 plantines de morrón y preparación del suelo.
Dirección General de Rentas de Misiones	Talleres virtuales gratuitos con cursos de panadería, repostería, elaboración de productos de limpieza y alcohol en gel, etc.
Bonificación de alícuota en un 40% para actividades turísticas y alojamientos.	Programa "Encarnación es Única" con hasta 50% de descuento en alojamientos.
Fondo de Crédito Misiones	Crédito Agrícola de Habilitación – Oficina Regional del Ministerio de Industria y Comercio-Itapúa
Programa de Recuperación Económica para el Turismo, Industrias y Comercios, Transporte de Pasajeros y otros.	Línea de crédito para micro Emprendedores
Cámara de Comercio e Industria de Posadas	Ministerio de Hacienda del Paraguay
Campaña solidaria "colecta <i>on line</i> " para beneficiar a familias sin trabajo durante la cuarentena.	Programa de "subsídios para comerciantes de ciudades fronterizas"
Tour Comercial Virtual "Click Posadas2 con ofertas para compras desde la casa.	Cámara de Comercio Industria y Servicios de Encarnación
Capacitación gratuita online para Pymes y emprendedores con certificado	Incentivo de la venta En línea a través de la página web Classitapua.com
Cámara de Comercio e Industria de Posadas y el Banco Macro	Primera consulta gratuita de asesoramiento jurídico a los comerciantes en el área de crisis económica
Servicio de Pago a distancia "viüMi" con distintas modalidades de cobro para comercios, profesionales o empresas que necesitan realizar ventas.	Gran Feria de Ofertas de la Ciudad de Encarnación con descuentos hasta el 60%.

Fuente: Elaboración propia.

Las municipalidades se enfocaron en fortalecer el sistema de salud para brindar mejor atención y servicio. En Posadas, se donaron insumos médicos y una ambulancia de alta complejidad y en Encarnación, ante la necesidad de aumentar la capacidad de internados se procedió a la habilitación de un nuevo pabellón de contingencia con 15 camas para internación (Tabla 10).

Tabla 10. Medidas en salud

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

higiene y desinfección	12 millones de guaraníes en concepto de confección de uniformes para todo el personal de blanco de la institución
	Modistas de diferentes barrios de la ciudad
	Mano de obra para la confección de 9000 tapabocas

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la educación, en Posadas se presentó el proyecto de ley denominado “Pedagogía de Emergencia” que tiene como finalidad brindar acompañamiento y fortalecimiento socioeducativo a la niñez vulnerable. En Encarnación, la municipalidad implementó el programa de aportes económicos dirigido a estudiantes con dificultad para solventar gastos, el programa de escuela de líderes y los talleres virtuales gratuitos para aprender distintos oficios (Tabla 11).

Tabla 11. Medidas educativas

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

Fuente: Elaboración propia.

En Posadas, las mujeres contaron una línea gratuita disponible las 24 horas ante cualquier tipo de violencia. En Encarnación, la atención se focalizó sobre causas y consecuencias de la violencia. (Tabla 12).

Tabla 12. Medidas para mujeres

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

Fuente: Elaboración propia.

Ante la crisis ocasionada por la pandemia, muchas familias sufrieron la pérdida parcial o total de empleos, lo cual impactó directamente en su economía y el surgimiento de ollas populares. Jóvenes de la ciudad de Encarnación participaron bastante de estas iniciativas, acompañando la logística y preparación de alimentos.

CONCORDIA - SALTO

Las restricciones sanitarias y las exigencias de distanciamiento social afectaron a adolescentes y jóvenes en sus actividades productivas. Dada la estructura económica de ambas ciudades, los efectos fueron diferentes. Al modificarse el esquema tradicional de compras fronterizas, donde Concordia vende a precios más baratos que Salto bienes de consumo masivo, alimentos y combustibles, el comercio de la ciudad uruguaya experimentó una revitalización con el incremento de ventas. En el sector comercial no se perdieron tantos empleos en comparación con los dos anteriores casos, pero sí se observó una fuerte precarización del trabajo, por reducción de horas y dificultades en el pago en Concordia y un leve aumento de la demanda laboral en Salto por el aumento del consumo local. Los servicios vinculados a hotelería y el ocio se vieron sumamente afectados al igual que el de restaurantes ya que el 75% de la clientela de este servicio estaba compuesta por uruguayos.⁴ Los jóvenes que trabajaban informalmente, principalmente en Concordia, fueron los más afectados al perder todo tipo de ingreso y buscaron refugiarse en emprendimientos de venta de productos

⁴ Ver más detalle en <https://www.ambito.com/informacion-general/ventas/comercios-fronterizos-extranos-uruguayos-caida-n5123671>.

y otros como prestadores de servicios de entrega de comida a domicilio. Un auxilio temporal al empleo joven fue la zafra de naranja, que absorbe mano de obra joven y que no estuvo tan expuesta a los impactos negativos de la pandemia, especialmente en Salto. Asimismo, en ambas ciudades, hubo población joven que regresó al hogar familiar en el ámbito rural del departamento o la provincia.

Los adolescentes fueron quienes más dificultades experimentaron al pasar a la virtualidad educativa. Los entrevistados indicaron que más allá de las limitaciones tecnológicas, como por ejemplo disponer de una pantalla de tableta o celular extremadamente pequeña o las intermitencias de la señal de Internet, los adolescentes demostraron hastío y repulsa al encierro y a la continuidad de las actividades académicas virtuales. Entre los estudiantes universitarios que vivían solos y no disponían de servicios de Internet en sus domicilios, se incrementaron los costos de conexión, a través de paquetes de datos del teléfono móvil. Anteriormente, los jóvenes de ambas ciudades accedían al servicio de Internet gratuito en las universidades. Estudiantes universitarios de Salto, como de Concordia, no manifestaron mayores inconvenientes para la consecución de sus estudios. Sin embargo, el impacto en el paisaje urbano fue observable ya que se trata de ciudades universitarias y los jóvenes dejaron, como diría un entrevistado de Salto, “desolada la ciudad”.

Debido a las restricciones a la movilidad, adolescentes y jóvenes vieron extremadamente restringidas sus actividades de ocio, participación y socialización. En el caso de Salto, la presión social generó denuncias de fiestas clandestinas y cualquier reunión de jóvenes fue vivida por estos como un “cuasi delito”.

Algunos entrevistados señalaron que la salud mental asociada al encierro y a la cancelación del contacto físico generó estrés y ataques de ansiedad pero que debían dar ánimo a sus familiares. En cierta forma, pareciera que la pandemia “adelantó la adultez” de varios jóvenes que fueron impulsados a experimentar nuevas responsabilidades y lidiar con nuevas presiones del cuidado. En estos escenarios familiares no fueron raros los casos de tensiones donde algunos eventos terminaron en violencia, principalmente de género, elevándose con respecto a los casos registrados el año anterior. Las fiestas de fin de año fueron un momento de alto nivel de estrés para la población en general.

Frente a esta situación general, en Salto, el sector público unió sus esfuerzos para lograr la instalación de comederos municipales y un refugio para personas en situación de vulnerabilidad. El sector privado acompañó con la disposición de una bolsa de empleos, charlas para impulsar el comercio local y la inauguración del primer laboratorio electrónico para emprendedores y empresas. En Concordia, la municipalidad desarrolló una aplicación “Concordia Turismo” para impulsar este sector afectado y realizó una feria de economía social con el fin de promocionar los productos de emprendedores. Asimismo, el sector privado

complementó la ayuda a los emprendedores a través del lanzamiento de una plataforma para incentivar el comercio de locales minoristas y la habilitación de una línea de crédito para MiPymes de sectores manufactureros, metalúrgicos e industriales vinculados a la producción de alimentos (Tabla 13).

Tabla 13. Medidas en empleo

Salto	Concordia
Intendencia de Salto	Municipalidad de Concordia
Remisiones y exoneraciones tributarias a emprendimientos	Pasantía de Entrenamiento Laboral para personas con discapacidad.
Intendencia de Salto y Ministerio de Desarrollo Social	Feria de Economía Social con productos de emprendedores afectados por la pandemia.
Convenio para la instalación de comederos municipales y un refugio permanente para personas en situación de calle.	Lanzamiento de la aplicación turística "Concordia Turismo" para que los turistas conozcan la ciudad.
Centro Comercial e Industrial de Salto	"Semana del Turismo" con actividades de innovación tecnología, turismo nacional y foro internacional.
Ciclo de Webinars: "Transformación del turismo análisis y perspectiva"	Centro de Comercio Industria y Servicios de Concordia
"Día de Compras" fecha con promociones y descuentos para generar ventas y fortalecer los comercios.	Lanzamiento plataforma online "comproencasaer.com" para que el comercio minorista continúe con sus ventas.
Inauguración del primer laboratorio electrónico para emprendedores y empresas único en la región	Curso "Protección de datos, información y operación en la Era del Mercado Digital" para insertar o reinsertar las Pymes en el mercado laboral digital
Bolsa de trabajo para secretarías, programadores, vendedores, telemarketer, auxiliar contable, etc.	Programas de capacitación sobre ventas digitales, nuevas Tecnologías aplicadas a las Pymes, fotografía publicitaria para redes, finanzas personales.
Charlas "Negocios Postpandemia" y "Innovación y Tecnología Social"	Capacitación sobre oratoria y la inserción laboral. Algunos bajo la modalidad virtual y otros presencial
Centro Comercial e Industrial de Salto y Centro Plus	Gobierno provincial, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, Banco Entre Ríos y el Fondo de Garantías de Entre Ríos.
Convenios y beneficios en los supermercados.	
Cámara de Industrias del Uruguay, Agencia Nacional de Desarrollo Norte tecnológico e Impulsa Industria	Nueva línea: "Créditos para Capital de Trabajo para la Reactivación Productiva" destinada a financiar a las micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores manufactureros, metalúrgicos e industriales vinculados a la producción de alimentos.
Charla "Nuevas Tecnologías - ¿Cómo impactan en su negocio?"	

Fuente: Elaboración propia.

En tiempos de pandemia, se destacó el trabajo de las autoridades tanto del sector público como el privado, con el acompañamiento a las personas a través de la disposición de una línea telefónica y un ciclo de conferencias *online* para cuidar y proteger la salud mental. De igual manera, estuvieron presentes las donaciones de insumos médicos y la desinfección de transportes urbanos (Tabla 14).

Tabla 14. Medidas en salud

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

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la educación, especialmente universitaria, Salto brindó a los estudiantes la posibilidad de disponer en la biblioteca municipal de computadoras y conectividad a Internet de manera gratuita con el fin de facilitar las clases virtuales. En Concordia se realizó un curso enfocado en jóvenes para profundizar los conocimientos sobre informática y herramientas digitales. Además, la municipalidad de Concordia decidió adaptar la Campaña "Hagamos la tarea" a la modalidad virtual para seguir brindando apoyo escolar (Tabla 15).

Tabla 15. Medidas educativas

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

Fuente: Elaboración propia.

Concordia consideró importante poner énfasis en uno de los efectos más alarmantes que ocasionó la restricción de circulación: el aumento de la violencia familiar y el impacto sobre la vida cotidiana de mujeres. Por lo tanto, se envió un mensaje a la ciudadanía desde el Programa de Prevención de la Violencia Familiar y de Género del Centro de Fortalecimiento Social de la Municipalidad de Concordia: “La violencia machista es la otra pandemia que no debemos ignorar” (Municipalidad de Concordia, 2020) (Tabla 16).

Tabla 16. Medidas para mujeres

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Por último, es de destacar que, con el objetivo de fortalecer los programas y las políticas para los jóvenes, la Municipalidad de Concordia creó el Área de la Juventud. Igualmente, se realizó una campaña “Juventudes Responsables” con el mensaje de jóvenes hacia jóvenes para concientizar sobre las medidas de prevención. Otros programas desarrollados por la ciudad de Salto estuvieron enfocados en los jóvenes. Uno de ellos consistió en la inauguración de una la función de autocine en la costanera local, para fortalecer los espacios de recreación abiertos. Asimismo, se realizó la iniciativa “Actividades físicas en casa” para el cuidado de la salud física y mental.

RIVERA – SANTANA DO LIVRAMENTO

Dentro del MERCOSUR la frontera entre Brasil y Uruguay es considerada una de las más estables, con una cooperación bilateral muy significativa. Con la llegada de la pandemia, las acciones transfronterizas se acentuaron con mayor ímpetu a través de las autoridades locales y regionales, siendo estos países los únicos que cerraron la frontera de común acuerdo, con

una serie de protocolos necesarios para el tránsito de la población local. Además, Uruguay solicitó la reactivación del Tratado de Acción Sanitaria Binacional, posibilitando la instalación de barreras sanitarias entre las dos ciudades (Coletti y Oddone, 2021). De igual forma, se llevó a cabo la campaña binacional “Frontera Quédate en Casa” y algunos programas como “Una ciudad dos banderas” con la desinfección de vehículos en la frontera, y el programa “Cordón Sanitario para la frontera” para evitar la propagación del virus.

El espacio fronterizo de Rivera y Santana do Livramento es el de menor cantidad de jóvenes entre las fronteras estudiadas, así como también corresponde a la menor participación de jóvenes en el total de población. Sin embargo, la vulnerabilidad social de estos es más pronunciada, al tratarse de regiones con menor desarrollo relativo y donde el nivel de formalidad en el empleo juvenil es muy bajo y altamente vulnerable. Asimismo, se detecta una mayor presencia de población afrodescendiente en condiciones de extrema vulnerabilidad. La reducción de la actividad comercial en Santana do Livramento no afectó mucho a jóvenes, ya que el sector de comercio y servicios generalmente emplea a personas adultas pero, en algunos servicios como peluquerías y gimnasios, los empleos perdidos correspondían a jóvenes. Incluso, en algunas ramas de actividad el empleo de jóvenes se incrementó, específicamente en el servicio de entrega de alimentos a domicilio. En Rivera, el cierre de los *shoppings* afectó la dinámica comercial y sus derrames ya que los *compristas* brasileños hacían también uso de otros servicios. Al igual que en otras ciudades, los jóvenes identificaron otros nichos como la venta de alimentos y, sobre todo, los que disponían de automóviles comenzaron a “hacer *Uber*”.

Los jóvenes que trabajaban en el sector formal y que vieron disminuidos sus ingresos por un recorte de la cantidad de horas trabajadas, se vieron obligados a modificar su estructura de independencia del hogar, esto es buscar departamentos más baratos, o incluso volver al hogar de padres u otros familiares, donde realizaban actividades de cuidados, lo que resultaba en una menor disponibilidad de tiempo para explorar opciones de autoempleo.

Con el fin de mitigar el impacto de Covid-19, los sectores público y privado de ambas ciudades optaron por promover medidas para reactivar la economía y paliar las consecuencias sociales (Tabla 17).

Tabla 17. Medidas en empleo

Rivera	Santana do Livramento
Intendencia Departamental de Rivera	Caja Económica Federal
Proyecto “Huertas familiares”	Crédito para empresas del sector turístico, bares y restaurantes.
Feria Vecinal de productos en la Avenida Cuaró	

Red Territorial de apoyo a empresas y emprendedores para mejorar el acceso a la información	Asociación Santanaense de Piscicultores, Secretaría Municipal de Agricultura, Excelencia en Asistencia Técnica y Extensión Rural e Social, Prefeitura Municipal de Santana do Livramento y la Receita Federal Brasileña
Asociación Comercial e Industrial de Rivera	
Taller de liderazgo para empresas	Feria de Pescados: para promover el consumo de productos locales.
Programa de Apoyo Integral a Emprendedores 2020	
Capacitación de Atención al Cliente y Técnicas de Venta.	
Intendencia Departamental de Rivera - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Asoc. Comercial e Industrial de Rivera - Agencia Nacional de Desarrollo	
Curso de Apicultura	

Fuente: Elaboración propia.

Los servicios de salud de Rivera y Santana do Livramento se encuentran articulados y con una planificación conjunta desde hace varios años. Esta situación favoreció al acceso a los servicios de salud, aunque estuvo priorizada la atención a casos de Covid-19. Incluso al iniciarse el proceso de vacunación contra Covid-19 en Rivera, la población de Santana do Livramento también accedió a las mismas en los puestos vacunatorios de la ciudad uruguaya, como resultado de una gestión conjunta del espacio urbano fronterizo (Tabla 18).

Tabla 18. Medidas en salud

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

Fuente: Elaboración propia.

La virtualización de las actividades educativas, tanto del sector medio como universitario, afectó a los jóvenes, especialmente a aquellos que no disponían de condiciones tecnológicas idóneas. De igual forma, las clases virtuales exigieron la compra de paquetes de datos y por lo tanto se encareció el acceso a la educación. En el caso de las familias vulnerables con varios miembros adolescentes y jóvenes, tanto en Rivera como en Santana do Livramento, el problema fue la disponibilidad de un solo dispositivo para seguir con las actividades académicas a lo que suma también las restricciones habitacionales. El sector público de ambas ciudades demostró su interés en continuar con el acompañamiento escolar a los alumnos a través de programas y proyectos que contribuyan al desarrollo educativo (Tabla 19).

Tabla 19. Medidas educativas

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

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto importante fue el desarrollo de campañas de sensibilización y concientización hacia la no violencia contra la mujer. Se destaca la adaptación de los servicios psicosociales para mujeres en situaciones de violencia, ofrecidos por la Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, que atendieron incluso a la población de Rivera (Tabla 20).

Tabla 20. Medidas para mujeres

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

Fuente: Elaboración propia.

A modo de conclusión

La reacción ante los desafíos impuestos por la pandemia incrementó la relevancia de coordinar acciones en frontera y asegurar la cohesión social en las zonas fronterizas como forma de superar la brecha territorial (Coletti y Oddone, 2021). Los efectos de Covid-19 tendrán un largo poder residual en la región por lo que es oportuno proponer acciones para recomponer el tejido social y económico de las fronteras tomando en cuenta el ciclo de vida de las personas. La variedad de escenarios fronterizos y la persistencia, e incluso intensificación, de algunas limitantes estructurales al mejoramiento de los medios de vida de los jóvenes, como la informalidad en el empleo y la alta vulnerabilidad social, demandan de decisiones políticas que tengan la versatilidad para responder de forma dinámica a cada desafío.

En todas las ciudades fronterizas estudiadas, el principal impacto de la pandemia sobre los medios de vida ha sido la disminución del empleo y por lo tanto también de los ingresos. La reinversión laboral, incrementó en la mayoría de los casos los niveles de informalidad y persistió la incertidumbre de ingresos. En segundo lugar, el acceso a la educación se fragilizó significativamente debido a las dificultades propias de una virtualidad que es efectiva, pero no necesariamente práctica ni barata para los jóvenes en dificultad económica.

La pandemia puede ser aprovechada para introducir un nuevo set de políticas públicas nacionales, regionales y locales de carácter transfronterizo que reviertan las desigualdades existentes y se focalicen en el ciclo de vida de las personas. Adolescencia y juventud son etapas de múltiples transiciones, donde el enfoque de derechos juega un papel clave para asegurar la calidad de vida futura de adolescentes y jóvenes que transitan esta etapa en igualdad de condiciones y siguiendo las trayectorias mencionadas.

La población que actualmente es adolescente y joven transitará a la adultez con algunas deficiencias y limitaciones en cuanto a habilidades y competencias resultado de la modificación de la normalidad atribuida a Covid-19. En los próximos años se experimentará una suerte de *retraso sensible* en los proyectos de vida de los adolescentes y jóvenes, que tendrán que postergar algunos de sus planes personales, iniciativas y emprendimiento para cuando el escenario se libere de incertidumbre, o cuando esta se reduzca a niveles mínimos. Este *delay social* afectará necesariamente al acceso a servicios y por lo tanto al ejercicio de los derechos. La pandemia desnudó algunas falencias de servicios sociales, al no estar disponibles en cantidad, calidad y diversidad, ya que la población de frontera utilizaba indistintamente los servicios de su ciudad vecina y desarticuló el acceso fronterizo a los servicios públicos y de gestión privada, especialmente de salud en las zonas de mayores

asimetrías (Berzi, Lemões y Oddone, 2021), por ejemplo, el caso de Encarnación cuya población accede a servicios de salud de forma gratuita en Posadas.

Los formatos educativos terciarios de larga duración deberán repensarse para que los jóvenes logren una incorporación al mercado laboral formal más temprana, con experiencia anticipada y adecuada a las necesidades de la demanda local y regional. Los jóvenes de las fronteras no pueden seguir pautas de formación y capacitación (programas de estudios) que se disocian de las dinámicas fronterizas y del mercado regional. Los esquemas de formación técnica y las iniciativas empresariales tendrán que recoger necesariamente los aprendizajes de la pandemia, además de las nuevas prácticas sociales y la resignificación tanto de valores culturales y sociales, así como de los bienes en el período post pandémico. Identificar, describir y comprender estos cambios sociales permitirá nuevas estrategias empresariales y el diseño de nuevos servicios. La identificación temprana de las “nuevas necesidades” será clave para su atención y generación de oportunidades de empleo.

La cuarentena hizo del hogar el espacio principal de interacciones, donde las mujeres muchas veces fueron las encargadas de asegurar, incluso paralelamente a sus actividades laborales y académicas, los cuidados, lo que representó una sobrecarga de actividades. Este fenómeno podría retrasar y limitar la reinserción laboral de las mujeres. Las mujeres adolescentes y jóvenes enfrentaran nuevos desafíos para lograr una mayor y mejor participación en la reactivación económica esperada en la post pandemia, pero ello requerirá de intervenciones específicas que aseguren la participación de las mujeres en programas de capacitación laboral y emprendedurismo. La creación y el fortalecimiento de los espacios de cuidado, tanto en empresas como en instituciones públicas, permitirá que más mujeres con hijos puedan incorporarse a la fuerza de trabajo en condiciones ideales, reduciendo la vulnerabilidad. Desafortunadamente, las mujeres seguirán presentando mayores niveles de exposición a riesgos de violencia de género, violencia sexual y sobre todo vulnerabilidad a trata y explotación, especialmente en las fronteras con mayores interacciones fronterizas como Foz do Iguazu-Ciudad del Este.

Bibliografía

- Berzi, M., Matos, M. y Oddone, N. “Obstáculos a la movilidad de pacientes en zonas de frontera del Mercosur: una propuesta de tipología”, en *Estudios Fronterizos*, 22, e072, 2021, 1-24.
- Boerr, M. *Pandemia: la provincia que más se benefició con el cierre de fronteras vivió un boom en el fin de año*, en La Nación, 06 de enero, 2021.

- Brites, W. “¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana”, en *Estudios Fronterizos*, 19, e020, 2018, 1-26.
- Cámara de Free Shops del Uruguay y Asociación Sudamericana de Tiendas Libres. *DECLARACIÓN CONJUNTA*. Montevideo, ASUTIL, 2020, 2 pp.
- Centro de Estudios Metropolitanos. *INFORME DE COYUNTURA Nº 4 - MERCADO DE TRABAJO: Tasas e indicadores socioeconómicos*. Buenos Aires, CEM, 2020, 9 pp.
- Coletti, R., y Oddone, N. “Borders management and COVID-19 in the European Union and MERCOSUR: challenges and responses at different scales” *UNU-CRIS WORKING PAPER SERIES*. Bruges, UNU-CRIS, 2021, 21 pp.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*. Santiago de Chile, CEPAL, 2020.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - Argentina. *Adolescencia en tiempos de Covid-19*, 2020, disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/historias/adolescencia-en-tiempos-de-covid19>
- Instituto Brasileiro de Economía. “Uma avaliação do Auxílio Emergencial”, en *Blog do IBE*, 2020, disponible en: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*, 2021, disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim20E927D146A5.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. *EPCH 2020: Población joven*, 2020, disponible en: <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=525>
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019 y 2020*, 2021, disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>
- Instituto Social del MERCOSUR y Fondo Población de Naciones Unidas. *Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR*. Asunción, ISM-UNFPA, 2020.
- Observatorio Económico de la Universidad Católica. *Indicador de precios fronterizos*. Salto, UCU, 2019, 1-6.
- Oddone, N., y Sartori, H. “Free shops en zonas de frontera del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña”, en *Revista Tempo do Mundo*, 1(2), 2015, 105-120.

Organización Internacional del Trabajo. “Tema especial: Empleabilidad juvenil. Panorama laboral juvenil en América Latina y el Caribe”, *Panorama Laboral 2019: América Latina y el Caribe*. Lima, 2019.

Organización Internacional del Trabajo. *Nota técnica país: Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Uruguay, impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*. Montevideo, OIT, 2020, 1-21.

Rabossi, F. “Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)”, en Carrión, F. (comp.). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*. Quito, FLACSO e IDRC, 2013, 167-196.

Souza, E. y Brites, W. “Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas”, *Revista Terr@Plural*, 11(2), 2017, 271-290.