

Asimetrías de frontera. Oportunidades y limitaciones para el avance hacia la frontera-potencialidad en el territorio binacional de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay)

Carla Antonella Cossi¹ y Anabel Catalina Capasso²

Recibido: 1 de abril de 2022; Aceptado: 1 de mayo 2022.

Resumen. El presente artículo, se propone analizar las oportunidades y limitaciones para el desarrollo conjunto de los sectores comerciales del territorio fronterizo que conforman las ciudades de Posadas (perteneciente a la provincia de Misiones, en Argentina) y Encarnación (perteneciente al departamento de Itapúa, Paraguay); mediante la caracterización de la competencia entre los sectores comerciales de ambas ciudades; la descripción sistemática de las barreras que enfrentan aquellos actores que van a incorporarse en esta competencia; y la evaluación de las acciones y reclamos que contribuyen o limitan el desarrollo competitivo en tan complejo escenario.

Palabras clave: relaciones transfronterizas; competitividad; sector comercial; percepciones mutuas; cooperación.

[en] Border asymmetries. Opportunities and limitations for advancing towards the border-potentiality in the binational territory of Posadas (Misiones, Argentina) and Encarnación (Itapúa, Paraguay)

Abstract: This article aims to analyze the opportunities and limitations for the joint development of the commercial sectors of the border territory that make up the cities of Posadas (belonging to the province of Misiones, in Argentina) and Encarnación (belonging to the department of Itapúa, Paraguay). ; by characterizing the competitiveness between the commercial sectors of both cities; the systematic description of the barriers faced by those actors who are going to join this competitiveness; and the evaluation of the actions and claims that contribute or limit competitive development in such a complex scenario.

Keywords: cross-border relations; competitiveness; commercial sector; mutual perceptions; cooperation.

[fr] Asymétries frontalières. Opportunités et limites pour progresser vers la potentialité des frontières dans le territoire binational de Posadas (Misiones, Argentine) et Encarnación (Itapúa, Paraguay)

Résumé : Cet article vise à analyser les opportunités et les limites pour le développement conjoint des secteurs commerciaux du territoire frontalier qui composent les villes de Posadas (appartenant à la province de Misiones, en Argentine) et Encarnación (appartenant au département d'Itapúa, Paraguay); en caractérisant la concurrence entre les secteurs commerciaux des deux villes; la description systématique des obstacles rencontrés par les acteurs qui vont s'intégrer à cette concurrence; et l'évaluation des actions et des revendications qui contribuent ou limitent le développement compétitif dans un scénario aussi complexe.

Mots-clés: relations transfrontalières ; compétitivité ; secteur commercial ; perceptions mutuelles ; coopération.

¹ Doctora en Antropología Social y docente regular de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Responsable del Observatorio de Trabajo Decente de la Triple Frontera. Argentina Brasil-Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3309-2912>.

Email: carlacossi@gmail.com.

² Magister en Administración estratégica de Negocios, Contadora Pública Nacional y docente regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Miembro del Observatorio de Trabajo Decente de la Triple Frontera. Argentina-Brasil-Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9025-9179>.

Email: anabel.capasso@gmail.com

Sumario: Introducción. Características centrales que adquiere la competencia entre los sectores comerciales. Asimetrías de frontera. Diferencias en los requisitos de capital inicial. Asimetrías de Frontera. Miradas encontradas sobre el desarrollo competitivo conjunto. Consideraciones Finales. Bibliografía.

Cómo citar: Cossi, C. A.; Capasso, A. C. (2022). Asimetrías de frontera. Oportunidades y limitaciones para el avance hacia la frontera-potencialidad en el territorio binacional de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay), *REDC*, 49(1), 43-53.

Introducción

En un contexto de globalización cada vez más extendido como en el que actualmente nos encontramos, las ciudades de frontera, como las de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay) tienden –aún sin planificarlo- a constituir un continuum urbano transfronterizo. Ambas ciudades, conforman como indica (Abínzano, 2009:123) un escenario geográfico regional complejo, en el que las fronteras políticas se insertan en una matriz sociocultural compartida que permite articular relaciones económicas, comerciales, industriales, turísticas, parentales y socioculturales transnacionales.

Si bien los dos municipios son actualmente considerados en términos estadísticos, ciudades medianas, poseen gran relevancia dentro de la región a la que pertenecen, pues mientras Posadas es la ciudad capital de la provincia de Misiones, y posee una población de 323.739 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012); triplica en número a Encarnación, que siendo la capital del departamento de Itapúa y la tercera ciudad en importancia de Paraguay, cuenta con aproximadamente 109.491³ habitantes (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2013).

En la actualidad, conjuntamente forman un sistema metropolitano binacional, es decir, una unidad estructural compleja, que comprende dos países cuyo territorio presenta factores ambientales, sociales, políticos y económicos comunes, donde tiene lugar un tipo de articulación transfronteriza que se ve impulsada, entre otros motivos que describiremos, por la alta movilidad de corta duración y distancia, y que al verse favorecida por los avances comunicacionales de las últimas dos décadas, ha posibilitado el crecimiento exponencial de flujo transfronterizo históricamente existente en la zona. Dicha situación, viene a sumarse a la diferencia cambiaria siempre fluctuante en la zona, que permite a sus habitantes, poder “vivir en y de la frontera” mediante el desarrollo de estrategias económicas, laborales y sociales en la jurisdicción de los dos Estados involucrados.

El flujo transfronterizo de personas aquí existente, lejos de explicarse de manera simplista por la cercanía entre ambas ciudades, conjuga trayectorias individuales, normativas legales y oportunidades de pleno empleo/empleo combinado, que se desarrollan en el continuum de las ciudades de Posadas y Encarnación. Esto, se vio impulsado, primero por la continuidad territorial que implicó la construcción del Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz y la puesta en funcionamiento de sus pasos portuarios y ferroviarios respectivamente (con largos periodos de suspensión del servicio) que entre 2010 y 2020, elevaban el promedio a 32.286 cruces diarios en ambos sentidos, con propósitos de intercambio económico, laboral y cultural. Esta situación, cambió notablemente sus particulares características, luego de las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio impuestas debido a la pandemia del SARS-COV 2 y el cierre de las fronteras; que trajo consigo, un vertiginoso avance de la virtualidad en numerosos aspectos de la vida, entre los que las posibilidades otorgadas por las redes sociales de internet y el comercio electrónico, crecieron desmesuradamente (Cossi, 2014; OIM-FIECE, 2002; Palau Viladesau, 1995).

Por ello, el propósito del presente artículo es evaluar las oportunidades y limitaciones para el desarrollo conjunto de los sectores comerciales de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay) que conforman el mercado local transfronterizo, hacia lo que conceptualmente se define como *Frontera-Potencialidad*, es decir, el avance en el territorio de políticas de aprovechamiento conjunto de los posibles efectos diferenciales positivos existentes, a través de proyectos de cooperación que permitan la explotación de situaciones complementarias entre regiones, a ambos lados de la frontera (Kralich, Benedetti y Salizzi, 2012).

Para ello, incorporando los aportes interdisciplinarios de la economía y la antropología social, campos de los cuales provienen las autoras; utilizaremos el método comparativo para analizar en profundidad las diferentes coyunturas y contextos económicos, sociales y culturales, que nos permitirán vincular una serie de aspectos locales, provinciales, nacionales, e internacionales; mediante los cuales podemos comprender el modo en que se conciben las oportunidades y limitaciones comerciales transfronterizas, las necesidades existentes en la población, y los principales intereses que ambos sectores persiguen en el marco de la planificación gubernamental.

En este sentido, a partir de los datos relevados de fuentes primarias y secundarias, el artículo se aboca a: a) la caracterización de la competencia entre los sectores comerciales de ambas ciudades en modo conjunto; b) la des-

³ Según datos estimados para el año 2012, realizado en el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Encarnación 2013 – 2018, en base a datos de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC, 2013).

cripción sistemática de las barreras que enfrentan aquellos actores que van a incorporarse a este mercado, sobre todo con los miembros que, ya establecidos, por lo general monopolizan determinados rubros en el territorio de frontera; y c) la evaluación de acciones y reclamos que contribuyen o limitan el desarrollo competitivo conjunto frente a tan complejo escenario.

Características centrales que adquiere la competencia entre los sectores comerciales

Las características comunes que ambas ciudades objeto de estudio presentan, dan lugar a una interacción constante entre sus habitantes, lo cual, mientras las asemeja más entre sí, que a las del centro de los países a los que pertenecen, impulsan su desarrollo diario de manera interdependiente.

Sin embargo, a pesar de que en numerosas oportunidades se hace referencia a los valores comunes y a la armonía entre los distintos actores sociales que forman parte de este territorio, sus relaciones no se encuentran libres de prejuicios, tensiones y enfrentamientos. Por ello, comenzamos las indagaciones de este trabajo, pensando en los análisis que los comerciantes transfronterizos realizan a lo que llaman “asimetrías de frontera” un término al que recurrentemente alegan en sus discursos, y que según sus explicaciones son causadas por dos cuestiones centrales: por un lado, a la fuerte presión tributaria existente en Argentina —desconociendo, o quizá menospreciando, lo que implicaría una disminución en la mismas, para la población en general, por el impacto que conlleva esto en los sistemas públicos de educación, salud, protección social, etc.-; y por otro, al uso que los habitantes hacen de los recursos e información disponible en el territorio, propiciado por la facilidad y rapidez en el flujo de circulación, que permiten las obras civiles existentes, y el avance en los medios de transporte, comunicación y tecnología.

En consonancia con tal situación, llevamos adelante un análisis de las fuerzas competitivas que inciden en el sector comercial de ambas ciudades, comparando los rasgos centrales que dan cuenta del fenómeno de estas asimetrías, con el fin de generar un conocimiento apropiado, que nos permita sentar bases claras que contribuyan a mejorar y reforzar las estrategias competitivas eficaces ya existentes, y crear otras más adecuadas, con una visión amplia, que contribuya a abandonar aquellas, que habiendo sido probadas, obtuvieron limitados resultados.

En este sentido, a la luz de la teoría desarrollada por Dilla (2015:25) sobre los Complejos Urbanos Transfronterizos, se pudo comprobar que las conexiones funcionales a lo largo de la historia han sido mutuamente imprescindibles, es decir que, si bien ambas ciudades tienen un desarrollo y crecimiento propio, hay una interdependencia económica entre los sectores comerciales de ambas; aunque esta, no los defina de manera absoluta. Sin embargo, debido al constante intercambio de personas, bienes y servicios, sus lazos se ven permanentemente fortalecidos, y sin el flujo de circulación existente entre ellas, la región no tendría la importancia que tiene para sus Estados centrales.

Asimetrías de frontera. Comparación de la presión tributaria en un complejo escenario

En el recorte empírico que trabajamos, consideramos junto a Porter (2008) a los *nuevos entrantes* como aquellos comercios que desean incorporarse al sector, en cualquiera de las dos ciudades objeto de estudio, en pos de obtener una conveniente participación en el mercado. Cada ingreso de un nuevo entrante, tiene un impacto directo en la situación del sector comercial de ambas ciudades, ya que, sin importar cuál sea su escala, ejerce presión en los competidores ya existentes, es decir, con las empresas o negocios que actualmente están desarrollando sus actividades y compitiendo entre ellas, dentro del mismo rubro. En los sectores comerciales de Posadas y Encarnación, por sus características de desenvolvimiento diario interdependiente, la incorporación de nuevos competidores es vivida por quienes ya pertenecen a él, como una posible amenaza, aún, si este se instala tras la frontera. Por lo tanto, la competencia debe ser entendida y analizada de manera amplia y extendida más allá de los límites geográficos nacionales.

En contexto de frontera, lo que Porter (2008) denomina *barreras de entrada al sector*, se encuentran vinculadas a las políticas gubernamentales de las diferentes coyunturas. Estas barreras, pueden ser definidas en términos generales como aquellas características o requisitos necesarios que cada nuevo miembro debe cumplir para incorporarse al sector; y si bien, en la frontera, muchas veces representan barreras para unos, operan como ventajas para los competidores de la ciudad vecina y los ya establecidos.

Investigaciones previas vinculadas a la temática que nos convoca, señalan que uno de los principales factores a los que la población refiere cuando se les pregunta sobre los motivos que generan asimetrías entre las ciudades limítrofes, es la dispar presión tributaria que los comerciantes enfrenta en ambas márgenes; por lo tanto, describir sus características, es central para comprender cómo ésta impacta en la competencia entre los sectores comerciales de cada ciudad (Villamayor y Arellano, 2014).

Al respecto, podemos señalar que Argentina por su parte, cuenta con un sistema tributario con tres niveles de recaudación: nacional, provincial y municipal, teniendo cada comerciante, que efectuar las inscripciones y posterior tributo periódico en cada uno de los organismos recaudadores (Administración Federal de Ingresos Públicos, Dirección General de Rentas y Municipalidad) previamente al ejercicio de cualquier actividad económica.

A nivel nacional, la Administración Federal de Ingresos Públicos es el organismo recaudador. Ante el mismo, cada contribuyente debe inscribir las actividades que desarrollará, dejando registro de sus datos biométricos (foto,

huella y firma digitalizada) y efectuar todas las gestiones vinculadas a la facturación y tributación bajo uno de los dos regímenes previstos: El Régimen General o el Régimen Simplificado. Ambos contemplan el pago de tributos producto de la actividad económica y aportes al sistema previsional.

A nivel provincial por su parte, la recaudación de tributos referidos al ejercicio de una actividad comercial es realizada por la Dirección General de Rentas. Este organismo lo efectúa a través del cobro del Impuesto a los Ingresos Brutos, el cual se calcula de manera porcentual, dependiendo de la actividad –en general es alrededor del 5%- sobre los montos de venta mensuales.

Finalmente, en la localidad de Posadas, la Municipalidad es la encargada de la recaudación de la Tasa de Inspección, Registro y Servicio de Contralor cuyo importe surge del cálculo del 0,008% sobre el monto facturado mensualmente, neto del impuesto determinado en la declaración jurada mensual del tributo provincial previamente desarrollado. Este organismo, mediante el cobro de la tasa, supervisa y garantiza la correcta instalación de los locales comerciales, con las medidas de higiene y seguridad que fueran necesarias. Efectúa inspecciones frecuentemente, controlando que los locales se mantengan aptos para una correcta atención al público.

En Paraguay en cambio, los niveles de recaudación son dos: nacional y municipal, teniendo una organización departamental intermedia entre ambos, pero que no cuenta con cartera propia.

De los impuestos a nivel nacional se encarga el Ministerio de Hacienda, a través del organismo recaudador denominado Secretaría de Estado de Tributación. Ante el mismo, se tributa el Impuesto al Valor Agregado –aplicando un alícuota general del 10% sobre el monto de ventas- y el Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios –que asciende al 10% sobre la renta neta- (Villamayor y Arellano, 2014).

Por otro lado, el régimen tributario establecido para las Municipalidades⁴, determina que las personas y entidades que dentro del municipio de Itapúa ejercen industria, comercio o profesión, deben abonar el Impuesto de Patente. El mismo, cuenta con una estructura de tributación progresiva⁵, para lo cual deberán inscribirse y declarar anualmente el monto del activo⁶ del emprendimiento; de esta manera al ser clasificado se determinará cuánto abonará en concepto de dicho tributo. Este, se compone de un monto fijo y otro porcentual, aplicando este último al monto del activo declarado.

Al respecto, es pertinente agregar que los trabajadores independientes –definidos como aquellas personas que desempeñan habitualmente actividades lucrativas por cuenta propia sin relación de dependencia- pueden ser asegurados por el Instituto de Previsión Social⁷. Los mismos aportan solo a efectos jubilatorios, por lo que no se encuentran beneficiados con el seguro de salud que el instituto otorga.

Frente a esta comparación inicial del panorama tributario de cada ciudad, podemos decir en primera instancia, que los requisitos burocráticos y fiscales presentan una barrera de entrada más alta en Posadas que en Encarnación, para quienes pretenden abrir nuevos comercios.

En efecto, la recaudación tributaria que cada país tiene, se manifiesta en la asistencia estatal que se le brinda al ciudadano, y se traduce en atención a las necesidades prioritarias de la sociedad (entendidas como salud, cultura y educación, defensa, bienestar y desarrollo social, economía, obras y servicios públicos, justicia, derechos humanos, trabajo y seguridad social) lo cual le imprime diferencias notorias a las ciudades objeto de estudio, pues la asistencia estatal a los ciudadanos, con avances y retrocesos, es mucho mayor en Argentina.

De manera opuesta, en Paraguay podemos observar una menor presión tributaria, motivo por el cual el Estado cuenta con menos recursos y, consecuentemente, ofrece una asistencia menor a las necesidades sociales de su población. Este Estado débilmente presente, es percibido por los ciudadanos, quienes no esperan su asistencia y, por lo tanto, tampoco encuentran sentido al aporte de recursos para esto, lo cual se vuelve evidente en los altos niveles de evasión y elusión tributaria allí existentes.

⁴ Conforme Ley N° 620/76 y sus modificatorias.

⁵ Definidos como aquellos en que la tasa impositiva aumenta al aumentar la base imponible; el tipo de gravamen se incrementa ante una mayor capacidad económica de la persona obligada al impuesto.

⁶ Definido como bienes y derechos de los que es titular la persona física o jurídica.

⁷ Organismo autónomo encargado de dirigir y administrar el Seguro Social en el Paraguay. Conforme Ley 4913/13.

GRAFICO 1. Cuadro comparativo de la recaudación tributaria en Posadas y Encarnación



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del marco normativo tributario⁸.

Ambas ciudades objeto de estudio forman parte de países con un tipo de organización federal, no obstante, el comportamiento particular de los habitantes de las ciudades de frontera, que reaccionan rápidamente ante cualquier cambio en el contexto socio económico nacional, impacta constantemente en la actividad del sector comercio de Posadas y Encarnación.

Conforme lo indican investigaciones científicas previas, el movimiento económico de la región cuenta con particularidades que pocas veces son contempladas por los gobiernos nacionales al momento de pensar políticas económicas y su posterior materialización en regulaciones, más aún, cuando las mismas son de carácter tributario (Capasso y Rosenfeld, 2014).

Analizando un ejemplo, nos remitimos a las estrategias implementadas por consumidores y comerciantes de la región objeto de estudio. Producto de las restricciones al mercado cambiario que tiene vigente la legislación argentina, se produce una diversificación del tipo de cambio: dólar oficial, blue, turista y una adecuación de las operaciones por parte de los compradores según la conveniencia. Entonces, quien tenga moneda extranjera adquirida fuera del mercado de cambio oficial, puede efectuar sus compras en la plaza encarnacena, invirtiendo este dinero, o bien cancelando con tarjetas de débito o crédito, cuya liquidación se efectúa luego al cambio oficial y sin que repercuta en los “cupos” disponibles de compra de moneda extranjera con que cuentan los ciudadanos argentinos. No obstante, la implementación de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, el 18 de Diciembre de 2019, entre otras disposiciones (modificaciones en el impuesto a los bienes personales, reducción en las retenciones a las exportaciones de servicios, etc.) implementó el “Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria” –Impuesto PAIS– el cual gravó la compra de divisas y todas las operaciones de servicios o compras en el exterior con una tasa del 30, ya sea de manera directa por los consumidores o bien mediante algún tipo de institución

⁸ En Argentina: Ley 24.977, Ley 20.628, Ley 23.349, Ley XXII – N° 35, Ord. 2964/11.; En Paraguay: Ley 125/91; Ley 2421/04; Ley 620/76, Ley 135/92.

turística o financiera. De esta manera, nuevamente tanto oferentes como compradores, debieron readecuar sus operatorias comerciales.

El pago con medios electrónicos en los comercios encarnacenos es una práctica que actualmente, se encuentra instalada en los consumidores, teniendo como desventaja la imposibilidad de financiación en cuotas. En vista de esto, el gobierno de la provincia de Misiones implementó un programa de financiación de las compras en 3, 6, 12 y 18 cuotas sin interés al que se adhirieron unas 200 cadenas comerciales.

En este sentido, podemos observar que las políticas gubernamentales emanadas desde los organismos centrales, mientras para el sector comercial de una de las ciudades se manifiesta como una barrera de entrada dinámica, debido al movimiento económico que genera la frontera, para la otra plaza comercial resulta una ventaja, pues frente a cualquier cambio, rápidamente comienza a registrarse la concurrencia de clientes del país vecino en búsqueda de productos específicos. Es decir, para los comerciantes de las zonas de frontera, mientras las regulaciones se traducen en desventajas de una plaza comercial, para el sector comercial vecino, las mismas se convierten en fortalezas.

Asimetrías de frontera. Diferencias en los requisitos de capital inicial

Todos aquellos que pretendan ingresar al sector comercial de una u otra ciudad, deben realizar ciertas inversiones iniciales. En primera instancia y como hemos descrito anteriormente, además de aquellos requisitos burocráticos y tributarios, hay otros conceptos que también debemos contemplar en esta comparación como, por ejemplo, el del alquiler de los locales comerciales y los costos laborales.

Cuando hacemos un análisis comparativo del costo de los alquileres de locales comerciales en ambas ciudades, a simple vista, la plaza encarnacena se presenta como más costosa si pensamos en el valor del metro cuadrado (u\$s 11.18/m²) respecto al valor del mismo en Posadas (u\$s 7.71/m²). Sin embargo, debemos considerar varias cuestiones. Primero, que el sector comercial de Encarnación, históricamente estuvo dividido en dos polos: uno, ubicado en el centro de la ciudad, también conocido como “La Zona Alta”; y el otro, ubicado recientemente en el llamado “Nuevo Circuito Comercial de Encarnación” lugar inaugurado en 2011, tras la inundación de la antigua “Zona Baja”.

Como señala Cossi (2014) ambos polos comerciales siempre se han caracterizado por una triple contraposición que, en primer lugar refiere a la diferenciación urbanística que distingue habitantes y clientes de barrios céntricos y periféricos; en segundo lugar, a una diferenciación topográfica, que alude a las serranías típicas de esta zona: la “Zona Baja” era el espacio inundable de la ribera del Paraná, y ahora el nuevo circuito comercial, encontrándose ubicado casi en la frontera, junto al puente internacional; y finalmente, su connotación social, que distingue tanto a los comerciantes como a los clientes de las clases medias y altas, de los sectores populares que allí concurren.

Más en detalle, podemos decir que la “Zona Alta”, siempre ha sido el centro de la ciudad, contando con una estructura moderna y organizada urbanísticamente, con un notable movimiento económico y financiero, ya que es el lugar de referencia al que acuden los ciudadanos del interior del Departamento de Itapúa, para realizar sus trámites, atención a la salud, y comprar artículos a los que no acceden en los comercios de sus localidades. Además, allí hay centros culturales, instituciones oficiales privadas y públicas, bancos, universidades, comercios y una activa vida nocturna. La infraestructura urbanística de la “Zona Alta”, se caracteriza por la presencia de amplios locales, y de importantes negocios de marcas reconocidas, restaurantes, plazas y barrios residenciales, por lo que los precios y la calidad de los productos que allí se comercializan, son superiores a los del otro polo comercial de la ciudad. Además, éste, nunca se orientó específicamente al comercio transfronterizo, sino que su oferta más bien, se dirige a un sector social con mayor poder adquisitivo. Por lo tanto, sus costos de alquiler son más elevados que los del circuito comercial.

El “Nuevo circuito comercial” es el espacio al que fueron relocalizados los comerciantes que desarrollaban su actividad en la Zona Baja, antes de la elevación final a cota 83 del río Paraná. Inicialmente ubicado en las cercanías del Puente Internacional, está conformado por 26 manzanas compuestas casi exclusivamente de locales comerciales; en pocos años, este se expandió en dirección a la frontera, a tal punto, que incluso ha avanzado sobre la zona de seguridad existente, contigua al edificio que realiza el control migratorio y de aduanas de Paraguay (Cossi, 2014). Asimismo, la mayor parte de los inmuebles del lugar, han sido construidos por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), la cual adjudicó la titularidad de los mismos a los comerciantes afectados por las relocalizaciones tras la subida del embalse del río a su cota final, y donde incluso, aquellos comerciantes que tenían puestos ambulantes en las veredas de la Zona Baja, localmente conocidos como “mesiteros”, fueron adjudicados con stands, para que continúen con su trabajo en mejores condiciones que las que tenían en su emplazamiento anterior. Por lo tanto, los costos de alquiler que afrontan estos comerciantes son mucho menores o bien, no deben afrontarlos ya que son dueños de los locales.

Posadas a diferencia de Encarnación, hasta finales de la década del 2000, concentró sus actividades comerciales y financieras dentro las cuatro avenidas que delimitan el centro de la ciudad, y como la afectación por la cota definitiva que alcanzó el Río Paraná tuvo otras características en la ciudad, ya que no inundó zonas comerciales, sino más bien barrios populares; el sector comercio no recibió el mismo tipo de beneficios por parte de la EBY.

A partir del año 2000, de acuerdo a la ordenanza 510/00 de la Carta Orgánica Municipal de Posadas, que regula la actividad comercial en la ciudad instando a que los súper e hipermercados mayoristas se emplacen en las afueras de la ciudad, la actividad comercial comenzó a expandirse hacia la Av. Costanera, principalmente en lo que a vida nocturna

y recreación refiere; y hacia intermediaciones del puente internacional, para el comercio transfronterizo; ubicando en la periferia los grandes centros mayoristas⁹.

Otro factor a tener en cuenta además del costo de los alquileres, son los usualmente denominados “costos laborales”, término con el cual suele hacerse referencia a las erogaciones que los empleadores deben efectuar a los distintos organismos recaudatorios encargados de la previsión social de los trabajadores que tienen en relación de dependencia.

En Argentina, dichas erogaciones consisten en contribuciones patronales con distintos destinos: obra social (6%), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (2%), Sistema Previsional (10.77%), Fondo nacional y Asignaciones Familiares (5.65%) seguros de vida y de riesgos de trabajo (4.27%) y sindicato (4%)¹⁰. Todos estos importes son calculados de manera porcentual sobre la remuneración del empleado y garantizan la cobertura médica de los trabajadores, los aportes jubilatorios, seguros de vida, etc.

Con relación a la obra social, el porcentaje asciende al 6% sobre la remuneración correspondiente a una labor de jornada completa, aunque estuviera contratado y prestando sus servicios con una menor carga horaria; además, dependiendo de las disposiciones particulares de la obra social a la cual se encontrara afiliado el empleado, pueden tener lugar aportes adicionales.

En Argentina, en el año 2008, la sanción de la Ley 26.425 dispuso el actual régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino, en el cual los empleadores deben abonar un 12% sobre los conceptos remunerativos de la masa salarial con este destino.

Por otro lado, los empleadores deben celebrar un contrato de cobertura referido al seguro colectivo de vida obligatorio, al cual aportarán una suma fija y otra porcentual calculada sobre la remuneración de los empleados (variando según el tipo de actividad y los riesgos de accidentes laborales asociados a la misma). En el caso de los trabajadores de comercio, un porcentaje del 0.03% aproximadamente, considerando ambos conceptos.

Finalmente, quien tenga empleados en relación de dependencia, según la actividad, deberá inscribirse y, de corresponder¹¹, aportar al sindicato al que pertenezca. Estas organizaciones, tienen por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores, entendiéndolos a éstos, como los referidos a aquellos vinculados con sus condiciones de vida y de trabajo. En el caso de los empleados de comercio, el empleador deberá aportar mensualmente a estas instituciones un importe fijo, que representa aproximadamente un 4% sobre la remuneración del empleado.

Por otro lado, en Paraguay el 18 de febrero de 1943 fue creado el Instituto de Previsión Social¹² con el propósito de proteger la salud de los trabajadores asalariados. El mismo, es un organismo autónomo encargado de dirigir y administrar el Seguro Social en el Paraguay. De acuerdo al Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado luego por Ley N° 375/56, el Seguro Social se creó para cubrir los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados. Se compone de dos regímenes: uno general y otro especial; el trabajador incluido en el general, cotiza para los beneficios de salud y jubilación, no así, el del régimen especial, que lo hace solo para los servicios de salud. Ser incluido en uno u otro, dependerá del tipo de trabajo que el empleado realice, siendo parte del régimen general, todas las actividades, excepto magisterio oficial, trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y del Ministerio Público. Actualmente, se encuentran incluidos en el Sistema Previsional todos los trabajadores en relación directa del Sector Privado y Entes Descentralizados, Docentes del Sector Público y Privado, Trabajadores Domésticos, Jubilados y Pensionados, y Docentes Jubilados, brindando incluso, una labor asistencial a los Excombatientes de la Guerra del Chaco. Es así como, conforme la legislación laboral, los empleadores deberán abonar de manera mensual el 16.5% sobre la masa salarial de los empleados que tuviera en relación de dependencia.

La Constitución Nacional paraguaya contempla la libertad sindical¹³, el derecho a firmar convenios colectivos, derecho a la huelga y al paro, entre otros vinculados con la vida laboral de los ciudadanos. No obstante, los empleados de comercio de la plaza encarnacena, han manifestado en las entrevistas realizadas que, hasta la actualidad, si bien cuentan con el amparo de un sindicato, este aún tiene un poder limitado frente a la patronal, y hay temor por las represalias que puedan sufrir quienes se afilien a él, por lo tanto, la defensa de los derechos y las condiciones laborales dignas, es una lucha constante, con una fuerza dispar entre las partes.

⁹ Oviedo, Alejandro (2001) analiza en su trabajo las luchas que llevaron adelante los comerciantes posadeños para lograr su implementación.

¹⁰ [15] Conforme Resolución N°600/2008, el Instituto Argentino de Capacitación Profesional y Tecnológica para el Comercio se financia, entre otros ingresos, con una contribución patronal obligatoria a cargo del empleador.

¹¹ Dependiendo del régimen establecido para el financiamiento de las actividades del sindicato o institutos de capacitación asociados a la actividad económica.

¹² Decreto Ley N° 17.071 de 1943 bajo el gobierno de Higinio Moringo; el 01 de diciembre de 1960 -en la presidencia de Federico Chávez- fue modificado por el Decreto Ley N°1860, ampliando los servicios a los asegurados.

¹³ Arts. 96, 97 y 98.

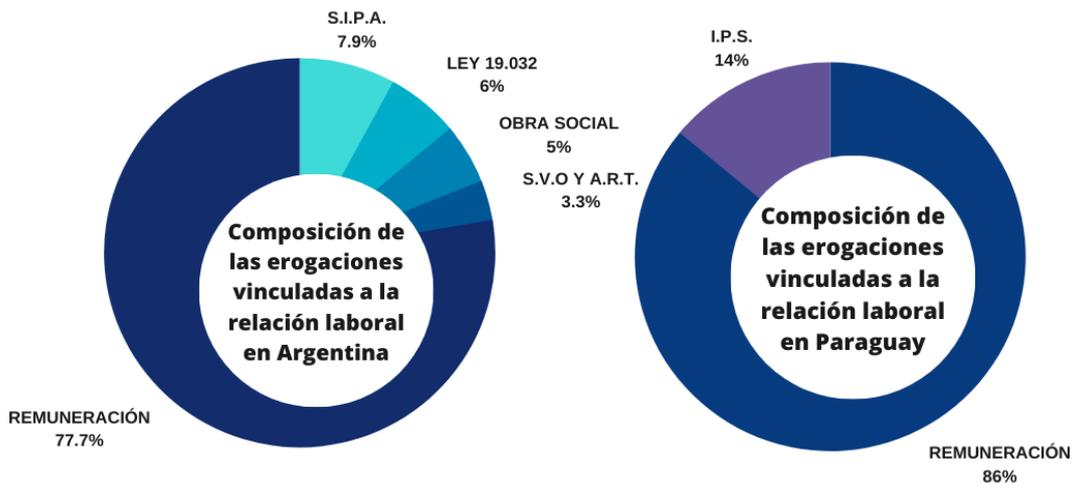
GRÁFICO 2. Comparación de las contribuciones patronales realizadas en Posadas y Encarnación



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, si el análisis lo abordamos con relación a las erogaciones totales que implican tener un empleado en relación de dependencia en una u otra plaza comercial, como podemos observar en el Gráfico N°3, las diferencias en las participaciones se hacen aún más manifiestas: En Posadas la participación de las contribuciones patronales sobre el total de las erogaciones es de un 22% y en Encarnación del 14.16%.

GRÁFICO 3. Comparación de la participación de las contribuciones patronales realizadas en Posadas y Encarnación, sobre el total de erogaciones vinculadas a una relación laboral



Fuente: elaboración propia.

Nuevamente, podemos notar como la carga burocrática y tributaria, interpretada como capital necesario para afrontar la misma a la hora de formar parte del sector, es mayor en Posadas que en Encarnación. No obstante, observamos cómo esto se ve traducido en distintos factores que intervienen en la vida laboral e incluso personal de los trabajadores. En Argentina, detectamos una mayor y notoria presencia de distintos organismos que velan, regulan y controlan el desempeño de los distintos actores, evitando abusos por parte de los empleadores, garantizando salarios y coberturas tanto de seguros acordes a las tareas que desempeñen, como de seguridad social¹⁴.

¹⁴ Conjunto de medios o instrumentos mediante los cuales la comunidad social organiza de un modo sistemático la atención y la cobertura de los diversos acontecimientos que puedan afectar a cada uno de sus integrantes, especialmente los relativos a la enfermedad, el desempleo, la maternidad, la vejez y la muerte.

Habiendo hasta aquí, analizado la presión que incorporan a la competencia entre sectores comerciales los nuevos entrantes, y descrito el marco legal tributario laboral de manera comparativa entre ambos municipios objeto de estudio, podemos inferir que efectivamente, existe una mayor presión tributaria en la ciudad de Posadas, que incide notablemente en el desarrollo del sector y se constituye en una barrera de entrada alta para quienes deseen incorporarse al sector comercial de esta ciudad. Pero esto a su vez, se traduce en una mayor prestación de servicios, asistencia y control por parte del Estado, que permite un desarrollo integral de las personas, ya sea en su rol de comerciantes, de empleados del sector, o de consumidores.

Asimetrías de Frontera. Miradas encontradas sobre el desarrollo competitivo conjunto.

Las particularidades del comportamiento entre los sectores comerciales transfronterizos, suelen estar vinculadas por un lado, a los prejuicios discriminatorios existentes en la frontera respecto de al uso común de los recursos disponibles, que a su vez, se encuentran determinados por los sistemas políticos diferentes que rigen estos territorios adyacentes. Tal como señala Cossi: “en la medida en que persiste la idea de que “los otros vienen a llevarse nuestra parte”, las relaciones transfronterizas se van cargando de más miedo y conservadurismo, las políticas de integración no superan la etapa de prueba piloto perpetuando el cortoplacismo y falta de acción” (Cossi, 2017:184).

En este sentido, por lo menos hasta 2020, cada vez que la situación cambiaria favorecía el consumo en uno u otro país, el sector comercial coyunturalmente perjudicado, rápidamente reaccionaba buscando la reversión de la situación, acudiendo a la intervención gubernamental. Ya que, si bien las Cámaras de Comercio y otros organismos vinculados al sector llevan adelante distintos eventos que buscan promover el trabajo integrado, pocas veces se ponen en práctica acciones conjuntas, y las realizan de manera aislada, lo cual no permite una efectiva integración.

De tal modo, mientras el sector comercial de Encarnación, enfoca sus estrategias de venta, hacia los clientes transfronterizos, reclamando una mayor apertura de la frontera, que permita más circulación; el sector comercial de Posadas, por el contrario, intenta detener el flujo en ambos sentidos, y reclama por la presión tributaria que enfrenta.

Este encuentro, se debe principalmente a las diferencias de enfoques entre los dos sectores, al momento de plantear sus estrategias competitivas, las demandas por lo general están ancladas en factores exógenos sobre los cuales ninguno de los sectores puede ejercer un real control; ya que, mientras los reclamos refieren a la estructura tributaria de una y otra ciudad, que producto de todo un desarrollo histórico de avances y retrocesos en derechos adquiridos, repercute en las condiciones de vida y desempeño laboral de los habitantes del lugar y que, de ser modificada, implicaría una reestructuración integral de los recursos estatales, debiendo abarcar medidas que contemplen a todos los rubros de producción y comercio existentes en la frontera, y no a medidas puntuales de respuesta a los sectores objeto de estudio. Por otro lado, también refieren a las prácticas de circulación por el territorio, que no pueden detenerse, pues las preferencias de consumo están asociadas a los patrones culturales de la región transfronteriza, que repercuten en la elección al momento de adquirir productos o servicios en una u otra plaza comercial.

Debido a esto, consideramos que las estrategias a implementar no deberían ser reactivas o basadas en restricciones como se vienen planteando hasta ahora, sino más bien, focalizadas en dos cuestiones principales: Por un lado, en la especialización en productos o servicios, que pongan el foco en el tipo de cliente que habita la región transfronteriza, mediante herramientas o beneficios que propicien la elección de una u otra plaza, a la hora de comprar. Para ello, primero es necesario definir como sector, si hay un interés real por vender a clientes de la ciudad vecina, pues de lo contrario, las medidas que se tomen siempre apuntarán a imponer/prohibir/cooptar a la clientela para que consuma en su localidad, lo cual, como toda medida coercitiva, genera aún más deseo por hacer lo contrario a lo impuesto. Y por otro lado, focalizar las actividades en la fidelización de los clientes, mediante un trabajo conjunto de los integrantes del sector, que coordinado por las cámaras y organismos intervinientes, pueda generar estrategias que apunten a que la experiencia de compra sea íntegramente satisfactoria en ambas plazas comerciales, dando lugar a la diversificación de la oferta de productos y servicios.

En este sentido, la pandemia que afectó transversalmente a los dos sectores y actividades comerciales, en este caso, fortaleció el poder de los compradores dentro de su propia plaza comercial, mediante la capacidad de ejercer presión entre los comercios locales. Pues la reclusión de la comunidad en general, les otorgó tiempo para que los consumidores pudiesen analizar todo tipo de ofertas con relación a sus demandas, principalmente aquella que estaba en internet. Ahora, incluso quienes solo se dedicaban a comercializar, debieron contemplar la prestación de servicios para concretar sus ventas (delivery, posibilidad de pago electrónico, etc.).

En este sentido, desde una visión general y regional del contexto pospandémico, las estrategias a implementar por parte del sector comercial transfronterizo, deberían comenzar a ser formuladas de manera complementaria y sinérgica fortaleciendo las acciones conjuntas impulsadas desde las cámaras de comercio, mediante propuestas que apuntan a colaborar con el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas locales, que paradójicamente siendo las más afectadas por los vaivenes políticos y económicos, son las que más resisten, adaptan y reinventan con la complejidad que el territorio transfronterizo lo requiere; protegiendo su principal fuente de ingreso y la consecuente generación de actividad económica y laboral en su ciudad.

Consideraciones Finales

A lo largo de este trabajo, hemos puesto el énfasis del análisis, en la evaluación de aquellos argumentos centrales a los que, desde el sentido común, se suele hacer referencia al hablar de las asimetrías que enfrentan los sectores comerciales de las ciudades de frontera, poniéndolos a prueba, y dándole profundidad a la discusión de tales los argumentos, mediante la consideración de una serie de factores incorporados desde el campo disciplinar de las ciencias económicas, y de los estudios culturales realizados por la antropología social, ya que la idea de este artículo, es avanzar en una posible contribución al desarrollo competitivo de los sectores comerciales de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay), que puedan replicarse con sus propias particularidades en otros espacios fronterizos de similares características.

Los territorios de fronteras como los que conforman nuestro objeto de estudio, cuentan con una relación histórica muy profunda que, sumada a la importante infraestructura que se desarrolla a ambos lados del límite, en un espacio en el que el contacto entre los ciudadanos de las vecinas ciudades es constante; impulsa la creación y desarrollo de múltiples y complejas estrategias en relación a los territorios que habitan y a los ecosistemas que integran.

En adhesión a esto, García Canclini (2003) afirma que la heterogeneidad no solo es resultado de diversidades étnicas y regionales, sino que deriva también de desiguales de acceso a los bienes modernos. Éste es un aspecto central para la zona pues, ya sea por las condiciones de empleo, por la pobreza, por la desigualdad social existente, o por las asimetrías evidentes entre ambas coyunturas nacionales, siempre está presente el interés por cruzar la frontera buscando maximizar los recursos con los que cada actor cuenta. En esta frontera que se compone de dos Estados con planes políticos muy dispares, esto queda en evidencia. Pues, mientras los argentinos acuden a Encarnación primordialmente en busca de productos más económicos, que son posibles de conseguir gracias a la preponderancia de la no intervención por parte del gobierno en el mercado, los paraguayos acuden a Posadas, principalmente en busca de educación, salud, trabajo, y productos subvencionados, todos ellos, servicios sociales que el Estado da a sus ciudadanos por sus políticas keynesianistas. Todo lo relativo a los flujos transfronterizos con motivos de atención a la salud, educación, e incluso al ejercicio de las prácticas electorales, aunque en apariencia pertenecen a esferas diferentes, están atravesadas por las prácticas económicas de nuestros actores.

Tanto los efectos de la crisis global en la región, como las transformaciones en la infraestructura urbana de las ciudades en estudio, han potenciado la innovación y readaptación constante de las estrategias utilizadas por los comerciantes transfronterizos. En este territorio, como pudimos analizar, se han dado cambios estructurales, que fueron aprovechados y maximizados por las distintas partes que lo componen, en el que las interacciones transfronterizas de profundidad histórica, han tenido un papel central.

Consideramos por todo lo antes expuesto, que las posibilidades de desarrollo sustentable están indisolublemente asociadas a una forma de pensar desde la territorialidad transfronteriza. Suponer el desarrollo de Posadas a costas del desarrollo de Encarnación o viceversa, responde a estructuras lógicas restrictivas y precarias que las ciencias sociales han abandonados hace varias décadas, planteando la potencialidad sinérgica de los territorios, desde un posicionamiento que mira los recursos existentes a uno y otro lado de la frontera, como factores potenciales de desarrollo. En efecto, Posadas y Encarnación son, además, ciudades limítrofes que están considerablemente alejadas de sus centros nacionales, por lo cual, es necesario abandonar la propia concepción de periferia para plantear las regiones transfronterizas como ejes centrales con dinámicas propias de desarrollo (Peña Medina, 2003:185). No se trata de negar las constricciones que las políticas económicas, sociales y culturales que emanan de los centros de poder nacionales, ejercen sobre sus periferias sino, de encontrar aquellos elementos territoriales propios a partir de los cuales plantear planes estratégicos de desarrollo para la región. La contigüidad territorial de estas ciudades fronterizas aledañas constituye un factor inicial determinante para comenzar a pensar políticas públicas de desarrollo local transnacional con un horizonte de conurbación que aunque lejano, no es imposible.

Bibliografía

- Abinzano, R. C. (2009): *Informe Final Proyecto "Antropología de los procesos transfronterizos: la Triple frontera en el sistema mundo. Complejidad y resistencia regional"*, Posadas, Secretaría de Investigación y postgrado, FHyCS-UNaM (Inédito).
- Capasso, A. y M. Rosenfeld (2014): "Procesos económicos en ciudades de frontera", *Actas del congreso "VIII Jornadas de Investigadores de Economías Regionales: Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de las fronteras"*, Posadas, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.
- Cossi, C. (2014): *Relaciones fluctuantes en los márgenes. La influencia del encuentro entre proyectos desarrollistas y políticas públicas en la comercialización y consumo de dos ciudades transfronterizas. Posadas-Encarnación 2011-2013*, Tesis de maestría, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Posadas, Universidad Nacional de Misiones. Inédito
- DGEEC Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos del Paraguay. (2013): *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Encarnación 2013-2018*, Encarnación, Paraguay, Salinas Design.
- Dilla, A. (2015): *Los complejos urbanos en la frontera Dominico-Haitiana*, Venezuela, Aldea Mundo.
- García Canclini, N. (2003): "Malentendidos interculturales en la frontera México-Estados Unidos", en J. L. García y A. Barañano, coords., *Culturas en contacto. Encuentros y desencuentros, España*, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, pp. 111-128.

- INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1991): *Composición y distribución. Serie histórica*. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=6349.
- Kralich, S, A.; Benedetti, y E. Salizzi. (2012): “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. Una aproximación desde casos sudamericanos”, *Boletim Gaúcho de Geografia BGG*, Vol.38/2012. Porto Alegre, Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção.
- OIM-FIECE. (2002): *Comercio Fronterizo y Tráfico Vecinal de Personas. Posadas-Encarnación. Informe Final de Proyecto de investigación*, Posadas, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Misiones, Documento inédito.
- Palau Viladesau, T. (1995): “Migración Transfronteriza en Paraguay”, En A. Pellegrino, comp., *Migración e Integración. Nuevas Formas de Movilidad de la Población*, Uruguay, Ediciones TRILCE, pp. 87-118.
- Oviedo, A. (2001): *Comercio en las fronteras: conflictos y articulaciones en el contexto de la integración regional*, Tesis de maestría, Posadas, Argentina, Universidad Nacional de Misiones.
- Peña Medina, S. (2003): “Comercio transfronterizo y su impacto en la región de El paso-Ciudad Juárez: una propuesta de financiamiento de la planeación binacional”, *Frontera Norte*, 15(29), pp. 185-200.
- Porter, M. (2008): “Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia”, en: *Harvard Business Review América Latina*, Disponible en: https://www.academia.edu/5151135/Las_5_fuerzas_competitivas_Michael_Porter
- Villamayor, D y Arellano, D. (2014): “Sistemas tributarios comparados. Incidencia de las políticas tributarias en las economías locales transfronterizas Posadas-Encarnación”, *Actas del congreso: “VIII Jornadas de Investigadores de Economías Regionales: Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de las fronteras*, Posadas, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.