



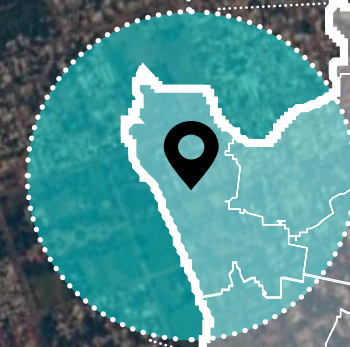
# Región Metropolitana de Posadas

Superficie de 652 km<sup>2</sup>

409.005 habitantes

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC - censo 2022)

Densidad Promedio de 627,3 hab./Km<sup>2</sup>.



PROV.  
MISIONES



## Misiones

### 1 - Posadas

Superficie de 324 km<sup>2</sup>  
327.510 habitantes

### 2 - Garupá

Superficie de 209 km<sup>2</sup>  
63.468 habitantes

### 3 - Candelaria

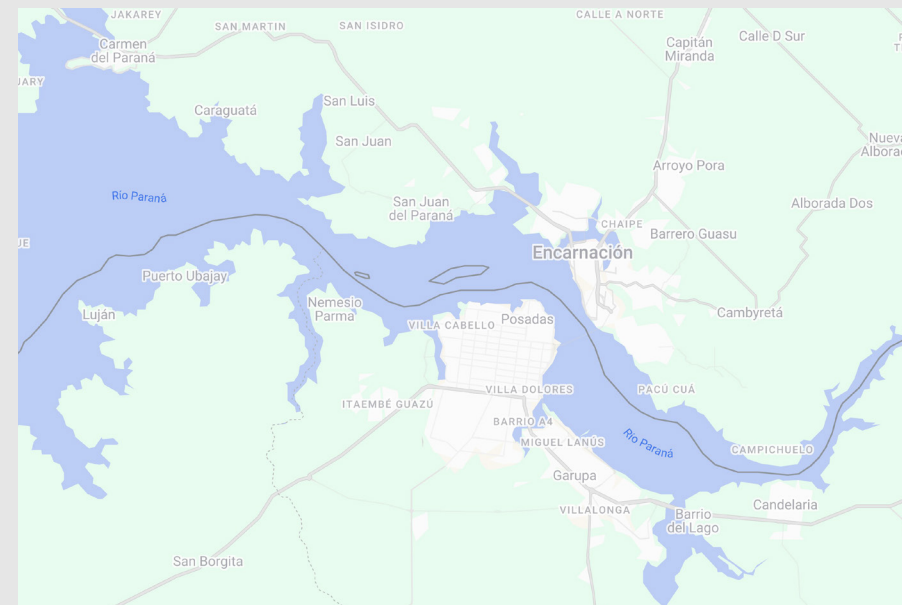
Superficie de 119 km<sup>2</sup>  
18.027 habitantes

## Región Metropolitana de Posadas

### 1. Contextualización del Área

El Área Metropolitana de Posadas (AMP) se encuentra ubicada al suroeste de la provincia de Misiones, en el nordeste de la República Argentina. Dicha metrópolis está integrada por tres municipalidades: Posadas (que no sólo es la ciudad cabecera del Departamento Capital, sino que también la capital provincial), Garupá (que también integra el Departamento Capital) y Candelaria (en el departamento homónimo).

Sin embargo, esta área debe considerarse como parte de una región metropolitana transfronteriza<sup>1</sup>, aquella que conforma junto a las localidades que integran el **Gran Encarnación**, en territorio paraguayo: esto es Encarnación, Cambyretá y San Juan del Paraná, junto a diversas localidades menores, todas ellas en el Departamento de Itapúa, que son alcanzadas por los flujos que caracterizan estos espacios interurbanos.



Mapa Región Metropolitana Binacional Posadas-Encarnación.



<sup>1</sup> <http://dev.posadas.gov.ar/planurbano/wp-content/uploads/2019/08/%C3%81rea-Metropolitana-Binacional-Posadas-Encarnacion.pdf>

## Región Metropolitana de Posadas

# Una fundación, dos ciudades.

# Una fundación, dos ciudades.

La zona cuenta con una rica historia, que se remonta al período pre-hispánico. De acuerdo al investigador Julio Cantero<sup>2</sup> (2023), en ella se asentaban las aldeas guaraníes de Terapia, Añapece y Ñamandú. Fue para el año 1614 que sus pobladores vieron llegar al sacerdote jesuita San Roque González de Santa Cruz quien el 25 de marzo de 1615 fundó la Reducción de Nuestra Señora de la Anunciación de Itapúa en el territorio que actualmente ocupa la ciudad de Posadas. Seis años más tarde se decide el traslado de la Reducción al otro lado del Paraná, conformando de esa forma la primitiva Encarnación. Esta región, más la zona de Rio Grande do Sul en Brasil, permanecieron bajo influencia de los jesuitas durante un siglo y medio, marcando dicho período una época de esplendor en lo económico, social y cultural.

Con la expulsión de la orden jesuita de los dominios hispánicos decretada por el Rey Carlos III en 1767, se creó la Gobernación de las Misiones Guaraníes, dependiente del Virreinato del Río de la Plata. En 1811, a partir de la firma del Tratado entre las Juntas de Asunción y de Buenos Aires, una parte del territorio actual de Misiones (entre la que se encuentra la actual ciudad de Posadas) quedó bajo la tutela paraguaya.

Posteriormente, se anexó una parte de ese territorio a la provincia de Corrientes, al tiempo que el restante seguía bajo dominio paraguayo. Concluida la Guerra de la Triple Alianza, el Gobierno de Corrientes promulgó la ley de creación del Departamento de Candelaria, que incluía a Posadas.

En 1881 el entonces presidente Julio Argentino Roca federalizó el territorio de Misiones, designando a la ciudad de Corpus como su capital, ya que Posadas en aquel momento formaba parte de la provincia de Corrientes. Sin embargo, tres años más tarde, en 1884, el Congreso Nacional decidió que la ciudad de Posadas fuese cedida por Corrientes a Misiones, y se convirtiera en capital del entonces territorio nacional. Finalmente, en 1953, el territorio de Misiones fue provincializado y Posadas pasó a ser capital provincial.

<sup>[1]</sup>
<sup>[2]</sup> Cantero, Julio. "La estancia grande de Itapúa. Análisis de la ocupación del territorio de Posadas entre 1620 y 1800". Ed. Mercurio, año 2023.

La región se encuentra enclavada en el corazón de la Cuenca del Plata y está rodeada por el río Paraná y los arroyos Zaimán y Lapacho al sur, el arroyo Laguna al este y al oeste el arroyo Itaembé.

El clima es definido como subtropical sin estación seca, con elevadas temperaturas (especialmente en verano) e importantes precipitaciones.

Según los resultados del Censo 2022 del INDEC<sup>3</sup>, la población de los departamentos de la Capital y Candelaria, donde se asientan las localidades del Gran Posadas, se estableció en 428.237 habitantes, representando ese número el 33.5% de la población de la provincia.

A su vez, el Gran Encarnación se estima que cuenta con cerca de 240.000 habitantes<sup>4</sup>, lo que nos habla de una región metropolitana que supera los 670.000 habitantes.

De acuerdo a los datos publicados por el INDEC, en el aglomerado urbano de Posadas, en el segundo semestre de 2023 la pobreza alcanzó al 29.7% de los hogares, lo que representa un fuerte incremento en relación al 26.3% (2022) y 25% (2021)<sup>5</sup>, siempre respecto al mismo período. En relación a las personas, según los datos del segundo semestre de 2023, la pobreza afecta al 38,4% de los habitantes de la mencionada área, al tiempo que la indigencia se ubica en el 11,1%.

En lo que hace a la actividad económica de la región, predomina el comercio, seguido por la industria, la administración pública, la construcción y el turismo. La mayoría de las empresas radicadas en la zona son pequeñas o medianas.

<sup>[1]</sup>
<sup>[2]</sup> Hasta el momento de la redacción de este artículo el INDEC sólo ofrece información por Departamentos, no encontrándose disponible los datos por municipios.

<sup>[3]</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, del Distrito Itapúa, 2000-2025. Revisión 2015. Para esta estimación se han tomado los resultados parciales de Encarnación, Cambyretá, Capitán Miranda, Carmen del Paraná y San Juan del Paraná. https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion

<sup>[4]</sup> Datos 2021 y 2022 tomados de la web del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. https://ipecmisiones.org/category/sociedad/condiciones-de-vida/pobreza-e-indigencia/li-nea-de-pobreza/

## Una región metropolitana binacional

Como mencionamos anteriormente, el área metropolitana de Posadas, forma parte de una región metropolitana binacional con el Gran Encarnación, al otro lado del río Paraná, en tanto existen profundos vínculos históricos, físicos, humanos, sociales y comerciales entre sus comunidades.

Esta realidad de contexto metropolitano binacional es reconocida ya en el Plan Estratégico Posadas 2022<sup>6</sup>, presentado en 2010, en cuyos cuatro ejes estratégicos encontramos programas destinados a impulsar una agenda metropolitana común.

Fernando Carrión Mena junto a Francisco Enríquez Bermeo han coordinado desde FLACSO-Ecuador una investigación sobre las ciudades de frontera en América Latina. A partir de la misma, logran describir de manera muy gráfica la particular interrelación entre estas ciudades, afirmando que las mismas se desarrollan en común, *“formando una cremallera que une los límites de los estados nacionales. Las ciudades de frontera no existen por sí mismas, sino por el vínculo con la de “al otro lado”, creando una interconexión en los bordes de los estados, como si fueran ciudades espejo o gemelas”*.

En este sentido, Carrión Mena<sup>8</sup> sostiene que para poder comprender las configuraciones socio-espaciales de las ciudades de frontera se debe analizar no sólo el rol del actor estatal (nacional, en particular), sino contemplar todas las interacciones formales e informales, internas e internacionales con impacto en la región, de todos los actores presentes en el territorio en estudio. Consideramos que esta mirada ampliada tiene que ser también la que determine el criterio que se utilice para definir el modo de articulación y gestión de los temas comunes que hacen a estas áreas metropolitanas binacionales.

<sup>[1]</sup>
<sup>[2]</sup> En el Diagnóstico de la Dimensión Físico Territorial se define que “Una de las características de Posadas es su cercanía con las ciudades de Garupá, Candelaria y Encarnación, con una estrecha interrelación en diferentes aspectos. Uno de los elementos que marca la integración es el compartir un mismo medio ambiente que requiere ser resguardado. Se destacan además la dependencia laboral de la población de éstas con la ciudad de Posadas, las asimetrías comerciales con la ciudad de Encarnación y la congestión del tránsito que se genera en las diferentes vías de conexión con dichas localidades. Con ello, resulta necesario establecer políticas comunes en múltiples aspectos, como el transporte de pasajeros, la conectividad vial, la complementariedad de normativas urbanas y el medio ambiente.” Plan Estratégico Posadas 2022, pg. 32.

<sup>[3]</sup> Fernando Carrión Mena – “Ciudades de frontera en América Latina”, publicada en el blog Planeta Futuro – Seres Urbanos, del Diario “El País” el 17 de febrero de 2016.

<sup>[4]</sup> Fernando Carrión Mena – Juan Pablo Pinto - “Repensar las fronteras de sus ciudades” en “Dinámicas Transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?” – Flaccso Ecuador – Julio de 2019.

Para comprender las particularidades del caso analizado, resulta oportuno detenerse a repasar la profunda vinculación, no sólo histórica, sino también social y económica que se ha dado entre las dos ciudades cabeceras a lo largo del tiempo.

En este sentido, considerando las reflexiones planteadas en su investigación por Walter Fernando Brites<sup>9</sup>, entendemos que en el caso de Posadas el **hecho metropolitano** se sustenta y justifica a partir de: **un origen común** de las dos ciudades centrales, como reducción jesuítica, e incluso ambas ciudades reconocen la misma fecha de fundación; **el Paraná como vertebrador, no como límite**, en el sentido planteado por Carrión Mena, donde la apertura del puente y del servicio de tren intensificaron los vínculos<sup>10</sup>; **fuerte relacionamiento entre las comunidades**, los lazos entre los habitantes de las ciudades se verifican en todos los aspectos de la vida cotidiana, inclusive en el nivel familiar; **integración de la dinámica urbana**, se verifica una relación de complementariedad entre las dos ciudades centrales, que potencia a nivel regional el atractivo del área metropolitana, tanto en términos poblacionales como de desarrollo económico, donde los procesos urbanos también están integrados, situación que se acrecentó a partir de los efectos que tuvo Yacyretá sobre las ciudades.

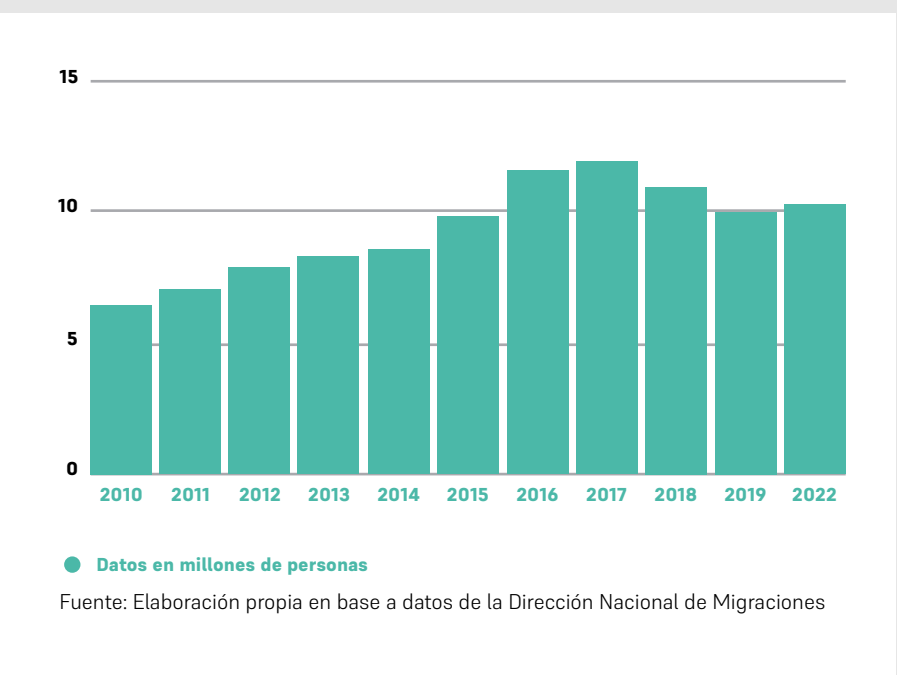
Otro dato significativo, que avala la consideración como área metropolitana transfronteriza es el de los movimientos migratorios.

En el año 2022 el punto de acceso Posadas/Encarnación fue el segundo de mayor caudal de personas después del aeropuerto internacional de Ezeiza.

<sup>[1]</sup>
<sup>[2]</sup> Walter Fernando Brites - “¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana”. pag. 6. Disponible en https://www.redalyc.org/journal/530/53054753015/

<sup>[3]</sup> El tránsito vecinal fronterizo entre Posadas y Encarnación asciende al 55% (datos de 2018).

**Evolución de los movimientos migratorios anuales Posadas-Encarnación**



El gráfico muestra el incremento del tránsito de pasajeros en los últimos años, con un pico durante el año 2017 fruto del tipo de cambio competitivo que favorecía a los ciudadanos paraguayos. No se incluyeron los años 2020 y 2021 por haber estado cerrado total o parcialmente el puente por las medidas adoptadas en razón de la pandemia de COVID – 19.

## 2. Marco Normativo.



Para este apartado, nos centraremos en el análisis de tres instrumentos. En primer lugar la Constitución provincial, sancionada en abril de 1958, con las modificaciones efectuadas mediante el sistema de enmiendas parciales; la Ley Orgánica de Municipalidades, que data del año 1964; y, finalmente y a nivel local, la Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas, sancionada en 1988 y modificada en el año 2010. Si bien se encuentra habilitado para dictarla, el municipio de Candelaria no cuenta con una Carta Orgánica. En el año 2020 se sanciona la Ordenanza N° 15/20, que dispuso el llamado a una Convención Municipal Constituyente, pero finalmente no avanzó en dicho proceso. En tanto que en el caso del municipio de Guarupá, su carta orgánica fue aprobada en noviembre de 2024. Si bien contiene algunas cláusulas referentes a la cooperación intermunicipal y la posibilidad de celebrar convenios para la prestación de servicios públicos o la realización de obras, no hace referencia concreta a la metropolización y su institucionalidad.

Respecto al plano metropolitano binacional, un dato que cobra relevancia a la hora de analizar las competencias provinciales e incluso municipales es que Argentina posee un sistema de gobierno federal, que implica una mayor distribución de competencias entre sus distintos niveles, en tanto que en el caso paraguayo, por tratarse de un país unitario, existe una mayor concentración de facultades en el gobierno nacional.

La Constitución misionera, que ha sido pionera en materia de autonomía municipal, nada expresa en su articulado respecto a la realidad metropolitana, ni a la posibilidad de promover mecanismos o instituciones destinados a promover la coordinación intermunicipal con el objeto de planificar, gestionar o ejecutar políticas públicas<sup>11</sup>. Esto resulta comprensible si se tiene en cuenta la falta de actualización de esta Carta magna que, como

ya se expresó, se mantiene casi inmutable desde mediados del siglo XX, tiempos en que recién comenzaba a estudiarse el fenómeno metropolitano.

En cuanto al régimen municipal, como mencionamos anteriormente, el principal avance está vinculado a consagrar la “autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder (artículo 161)”. Seguidamente, se categoriza a los municipios en tres niveles, de acuerdo a la cantidad de habitantes; se acuerda el régimen institucional, financiero y presupuestario y se establecen sus atribuciones. En ninguna parte del articulado se prevé la posibilidad de acuerdos intermunicipales, aunque tampoco se los prohíbe, por lo cual cabría la posibilidad de que los gobiernos locales avancen en tal sentido en virtud de su autonomía.

Respecto a Ley Orgánica de Municipalidades, el panorama no difiere demasiado del mencionado hasta aquí, toda vez que las referencias a acuerdos entre municipalidades no abundan.

De hecho, la única mención es la que refiere al campo de las obras o servicios públicos, donde se permite la formación de consorcios intermunicipales o con la participación de la Provincia, la Nación o los vecinos, siempre y cuando exista previa aprobación por parte de los Concejos Deliberantes (artículo 42). En este caso, se podrá crear “un gravamen destinado al solo y único objeto de financiar la ejecución de esas obras o servicios. El mismo podrá consistir en la creación de un gravamen originario, o en un adicional sobre los existentes en la Provincia”.

Finalmente, en la Carta Orgánica Municipal de Posadas -cuyo texto reformado es significativamente más actual que las normas hasta aquí analizadas-, existen varias referencias a la temática metropolitana, aunque ninguna que promueva específicamente la institucionalización de la cooperación, centrándose en gran medida en el marco de acuerdo vigente en cuanto al sistema de transporte metropolitano.

En el Art. 100, por ejemplo, se establece la obligación para el municipio de “promover la integración regional”, pero se lo plantea de una manera amplia, no considerando su realidad metropolitana, sino referido a las “comunas vecinas de la Región y del MERCOSUR”.

En otro apartado, se establece que el municipio elabore “un Plan Estratégico, como instrumento de planificación integral y de participación social en el cual deben participar el Gobierno Municipal, los distintos sectores de la sociedad civil, tanto económicos como sociales, los partidos políticos y las representaciones locales del Gobierno Provincial y Nacional” (artículo 64). Nuevamente, pueden justificarse a partir de esta redacción acciones que involucren la realidad metropolitana, pero no lo plantea de forma concreta, ni apunta a una mirada estratégica desde lo intermunicipal.

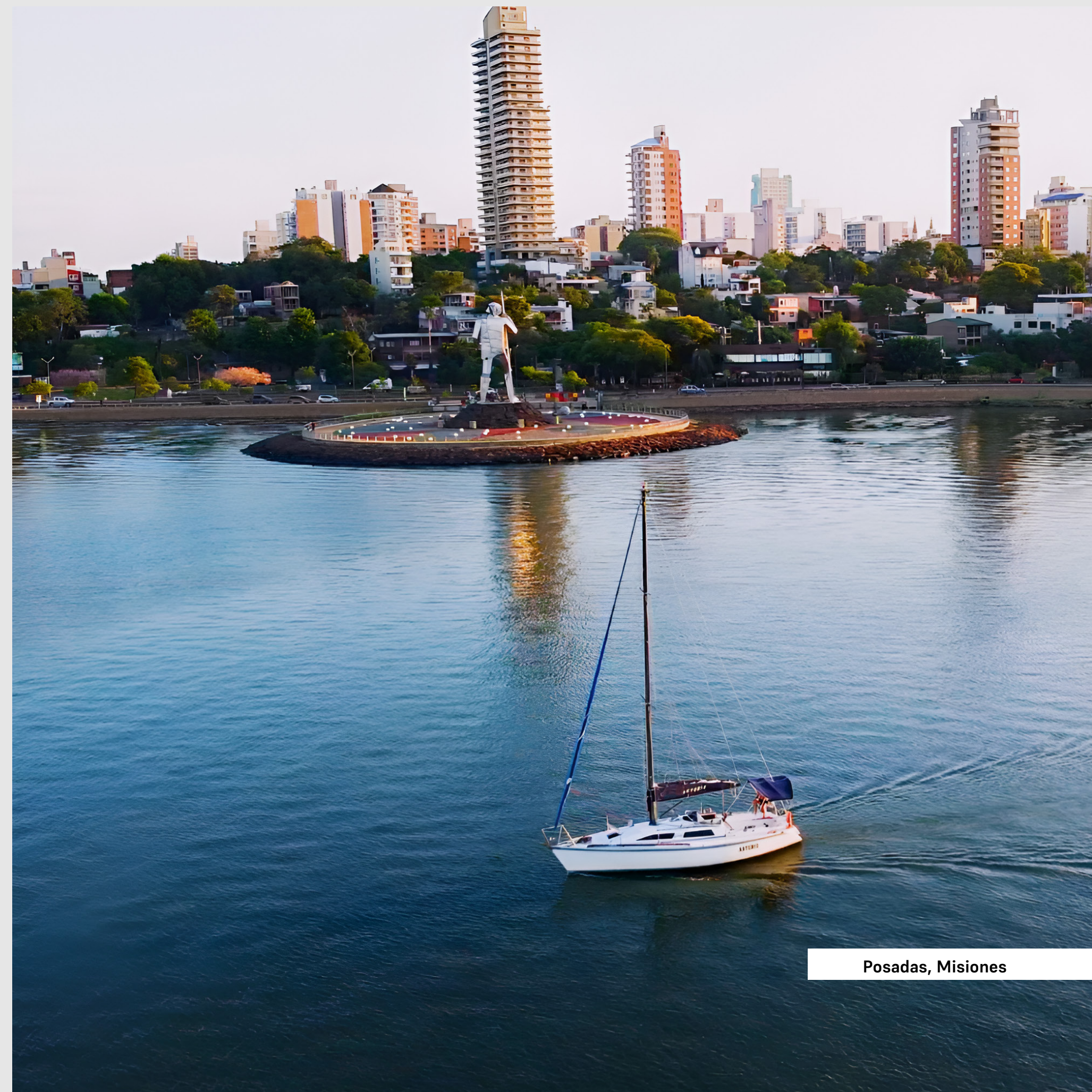
Sobre los artículos precedentes, si analizamos las atribuciones del Concejo Deliberante (Art. 163), encontramos que los incisos 17 y 58 están vinculados a esos mandatos. Los mismos plantean, por un lado, que corresponde al Consejo “determinar la ejecución de planes regionales con intervención de otros municipios y mediante acuerdos con las autoridades municipales y/o provinciales y nacionales según el caso” (inc. 17); y, por otro, “autorizar convenios con las demás municipalidades, con la provincia y con el gobierno nacional” (inc. 58).

En lo referido a la cultura (artículo 76) se ordena “la promoción, difusión y revalorización del patrimonio cultural e histórico de las misiones jesuíticas (...) debiendo promoverse las mismas como un atractivo turístico, educativo y cultural, que en todos los casos debe ser atendido con un eficiente y seguro servicio de transporte en el marco del sistema integrado de transporte urbano y metropolitano de la ciudad de Posadas”.

Más adelante, en el capítulo referido a los Servicios Públicos, se establece que “El Sistema Integrado de Transporte Urbano y Metropolitano de la ciudad de Posadas es un factor determinante en la política de ordenamiento y regulación de la movilidad urbana y constituye el marco regulatorio y de prestación de todos los servicios de transporte masivo y de personal”.

Finalmente, en el artículo 178, se pone en cabeza del Intendente “ejercer la representación indelegable del Municipio ante las instituciones y organismos responsables de la coordinación y administración del Sistema Integrado de Transporte Urbano y Metropolitano”.

<sup>11</sup> Daniel Cravacuore incluye a esta provincia entre aquellas que en sus constituciones no incluyen la intermunicipalidad, en su artículo “La intermunicipalidad metropolitana en Argentina”, presentado en el XXI Congreso Internacional del CLAD en Santiago de Chile, 8-11 de noviembre de 2016.



## Región Metropolitana de Posadas

### 3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

Tanto el área metropolitana que integran Posadas, Garupá y Candelaria, como la región metropolitana transfronteriza, tienen un importante historial de reuniones conjuntas y suscripción de acuerdos, a partir de los cuales se puede inferir una voluntad de los diferentes actores políticos que se han sucedido en el tiempo, en el sentido de avanzar en soluciones coordinadas para los temas que son de naturaleza metropolitana.

Más allá de los avances concretos en materia de coordinación que aportaron cada una de estas experiencias y de su continuidad, resulta importante analizar el marco en el cual se desarrollaron.

A efectos de una mejor comprensión, se reseñan por separado aquellas experiencias que involucran a los tres municipios de la Provincia de Misiones, de las que consideran el área metropolitana transfronteriza de forma integral.

#### 3.1. Acuerdos transfronterizos

En el año 1998 los gobernadores de Misiones (Argentina) y del Departamento de Itapúa (Paraguay) suscribieron un “Acta de Entendimiento”, en la que plantean formular un marco de cooperación para el área metropolitana, a partir de los siguientes objetivos: a) realizar intercambios de experiencias en distintas áreas: economía, comercio, agronomía, industria, servicios públicos, educación, cultura, seguridad, ecología y turismo; b) establecer programas de corto, mediano y largo alcance para el desarrollo de la cooperación; y c) Involucrar a organizaciones sociales y no gubernamentales al trabajo mancomunado entre los gobiernos locales.

Sin embargo, no se avanzó más allá de la firma del Acta, ni en acuerdos particulares como tampoco en acciones concretas.

#### 3.1.1. Comité de Integración Posadas - Encarnación

En el año 2013 se constituyó el Comité de Integración Posadas - Encarnación<sup>12</sup>, como un acuerdo interestatal entre los estados nacionales, con integración provincial y municipal. En ese marco, se conformaron las siguientes comisiones de trabajo:

- Facilitación fronteriza;
- Infraestructura y Seguridad Terrestre y Fluvial;
- Cultura y Educación;
- Turismo y Comercio;
- Salud, y
- Desarrollo Social.

Este Comité tiene una regularidad en sus encuentros anuales y se mantiene activo hasta el presente. Sin embargo, la injerencia real de los municipios en este esquema es relativa, ya que, por tratarse de un marco de acuerdo en el ámbito de las Cancillerías, son éstos los organismos que determinan las agendas y establecen la periodicidad de los encuentros.

Más allá de esto, el espacio ha resultado útil para encaminar algunas cuestiones y contribuir a la solución en determinadas problemáticas, en particular durante el período de pandemia por COVID-19. Actualmente, el principal tema en tratamiento está vinculado con la problemática del puente internacional, en relación a las demoras para poder realizar el cruce entre ambas ciudades. Sobre esto, se trabajó en la idea de una tarjeta vecinal fronteriza (exclusivamente para aquellos ciudadanos locales que cruzan el puente diariamente) pero hasta el momento su implementación no se concretó.

En la misma línea, luego de la pandemia de COVID-19 se produjo un retroceso en los avances realizados con anterioridad respecto a la simplificación de los trámites migratorios para los usuarios del tren metropolitano internacional.

#### 3.1.2. Los Acuerdos Metropolitanos Binacionales<sup>13</sup>

Durante el año 2010 la ciudad de Posadas presentó su Plan Estratégico Posadas 2022, cuyo objetivo era “contribuir al desarrollo armónico y sustentable de Posadas, a través de una planificación con una concepción integral, generando un núcleo de decisiones que partan de amplios acuerdos de la comunidad”.

En esa herramienta se menciona en reiteradas ocasiones la necesidad de estrechar lazos e implementar políticas coordina-

das con la ciudad de Encarnación, a partir del reconocimiento de la pertenencia a una región metropolitana común<sup>14</sup>. En este marco, el Intendente de Posadas convocó a los municipios de Garupá y Candelaria, junto a las ciudades paraguayas de Encarnación, Cambyretá, San Juan del Paraná y Carmen del Paraná, a suscribir, en agosto de 2014 y bajo el lema “Hacia una visión y agenda estratégica comunes”, un Acuerdo Metropolitano Binacional<sup>15</sup>.

Entre las consideraciones que justifican el marco de acuerdo, los firmantes sostienen que los municipios y comunas conforman un “*Conglomerado Metropolitano Binacional*”, destacando las “*múltiples influencias mutuas, relaciones personales e institucionales, profundos lazos históricos, culturales y económico-sociales*” que se verifican en la región. Asimismo, es importante señalar que en el documento se afirma que una gestión coordinada contribuirá a mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las comunidades, por lo que se entiende “*conveniente establecer mecanismos de coordinación*”, que respondan a los desafíos de un mundo global y a las nuevas agendas de los gobiernos locales, a partir de “*formas innovadoras de gestión y articulación institucional*”.

En función de esto, el Acuerdo en su artículo primero plantea “*aanar esfuerzos en aquellos aspectos en que el trabajo conjunto pueda resultar en un mayor beneficio (...) buscando articular el trabajo, intercambiar información y propuestas, generar iniciativas*” y fortalecer la complementariedad. entre otros enunciados.

A los efectos de instrumentar el Acuerdo, se conformó una Comisión Intermunicipal Coordinadora, cuyos objetivos eran:

14. El Plan Estratégico Posadas 2022 dentro del Eje Estratégico “Inclusión Social e Identidad Local”, en el Programa “Identidad local e integración territorial”, el Programa 3.3.3. Mesas de Integración Regional, plantea generar “un espacio de gestión y articulación de políticas, proyectos y actividades de Posadas, Encarnación y sus áreas metropolitanas, para la construcción y puesta en práctica de estrategias comunes para el desarrollo y la integración fronteriza.” A su vez, en el Eje Estratégico Modernización Municipal y Participación, el Programa 4.3.4. Instituto de Desarrollo Metropolitano e Internacional, se justifica la existencia de una entidad formal considerando que “problemas comunes, requieren de un trabajo conjunto para elaborar soluciones integrales y sostenidas”. Agrega que, en este sentido, se trabaja en el “desarrollo integral intermunicipal de la región del MERCOSUR en base a un conjunto de agendas de actuación de la Intendencia de Posadas interactuando formal, solidaria y armónicamente con los municipios del Área Metropolitana posadeña con la intendencia de Encarnación, Paraguay”. Sin referencia al área binacional, el Programa 11.5 Agenda Metropolitana apunta a generar estrategias y políticas con las vecinas Garupá y Candelaria.

15. <https://posadas.gov.ar/planurbano/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdos-Metropolitanos-Binacionales-POSADAS-GARUPA-CANDELARIA-ENCARNACION-SAN-JUAN-CAMBYRETA-2014-2016.pdf>

- Analizar la problemática de la Región y la posibilidad de su abordaje coordinado.
- Estudiar y proponer formas organizacionales y mecanismos que puedan ser aplicados en materia de institucionalización de la coordinación metropolitana en el caso de Posadas - Encarnación.
- Generar o proponer cursos de acción.
- Canalizar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, otros niveles gubernamentales, entidades académicas y científico-tecnológicas, entidades empresariales y profesionales a fin de intercambiar información y propuestas.

En cuanto a la conformación de la mencionada Comisión, el artículo tercero del Acuerdo estableció que fuera integrada por un representante de cada municipio firmante, al tiempo que se establecía la figura de un Coordinador Técnico, uno por cada país, cuya designación correspondía al intendente de cada ciudad cabecera, esto en acuerdo con los intendentes de los restantes municipios de cada área metropolitana.

Así también, se establece en el Acuerdo que la Comisión, en conjunto con los equipos técnicos que aporte cada municipio y a partir de una visión común de la región, elabore una agenda metropolitana binacional. En este sentido, se planteaba “considerar aquellos temas que se entiendan pertinentes tanto por la necesidad de su abordaje para la mejor calidad de vida de los ciudadanos (...) como también tener especialmente en cuenta la factibilidad de trabajar en ellos y de obtener resultados”. Además, se facultaba a la Comisión a proponer un Plan de Trabajo y el régimen de reuniones.

En líneas generales, se plantea como un acuerdo marco, que, a los efectos de concretar acciones, las mismas deberán ser objeto de convenios específicos, en los que se determinen las obligaciones correspondientes a cada parte. Asimismo, se establece que el presente acuerdo no implica compromisos legales o financieros para las partes, quedando estas cuestiones a determinar en los mencionados convenios específicos.

Finalmente, se remarca la importancia y necesidad de solicitar apoyo a las universidades, centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil, para participar y aportar en el proceso estratégico y en las acciones de carácter metropolitano.

**“Durante el año 2010 la ciudad de Posadas presentó su Plan Estratégico Posadas 2022 (...) En esa herramienta se menciona en reiteradas ocasiones la necesidad de estrechar lazos e implementar políticas coordinadas con la ciudad de Encarnación, a partir del reconocimiento de la pertenencia a una región metropolitana común”.**

12. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/comites-de-integracion-fronteriza/paraguay/posadas-encarnacion>

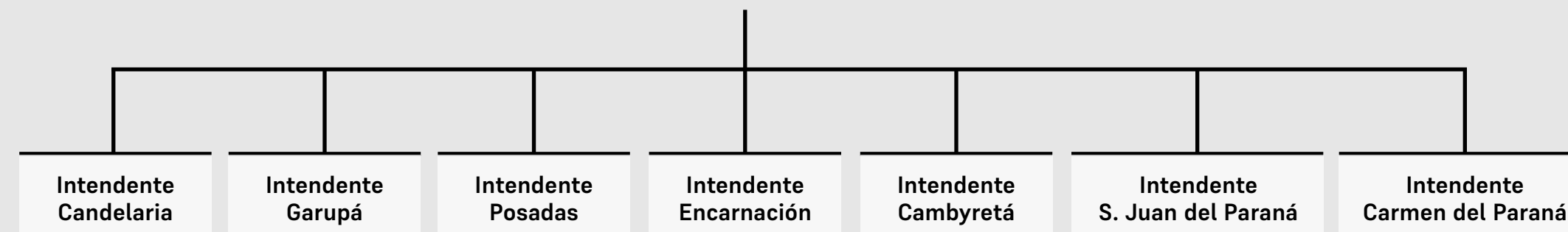
13. [https://posadas.gov.ar/planurbano/area\\_metropolitana/](https://posadas.gov.ar/planurbano/area_metropolitana/)

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

### Responsabilidades y procesos relativos al Acuerdo

Aprobación / Decisión política.

Mesa de Intendentes

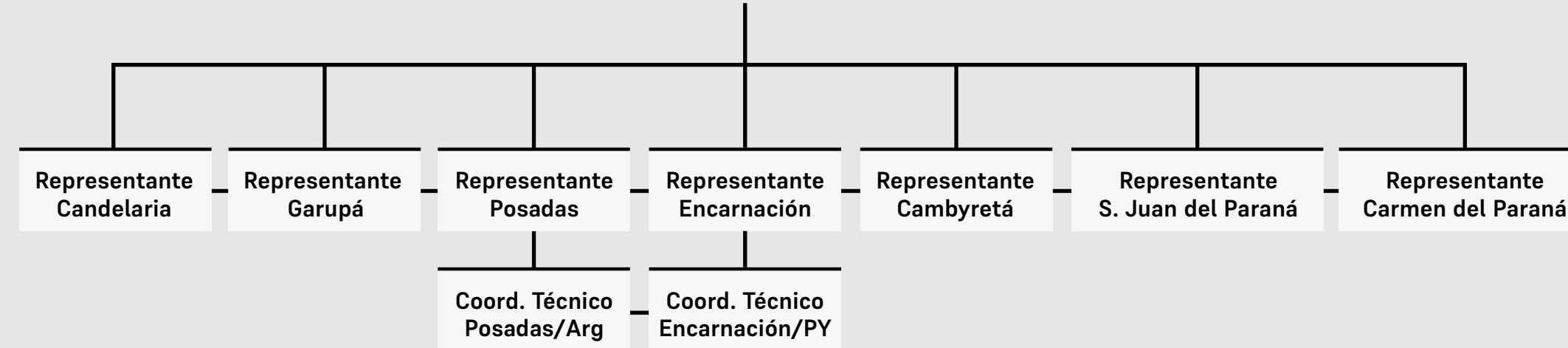


Temas a desarrollar/ Elevar.

Visión Común  
Agenda Metropolitana Binacional  
Propuesta organizacional  
proyectos, informes, acciones

Carácter consultivo - asesor.  
Responsabilidad en elaboración de propuestas, coordinación de acciones y de los equipos técnicos que aportan los municipios.  
Establecimiento de relaciones con OSC y Universidades.

Comisión Intermunicipal Coordinadora del Área Metropolitana Binacional



Fuente: elaboración propia, sobre la base del articulado del Acuerdo.

ESTE ESQUEMA INSTITUCIONAL SE PONE EN MARCHA EN 2017 CON EL PROGRAMA DAMI

## Región Metropolitana de Posadas

# 3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

## 3.1. Antecedentes

Más allá de la determinación manifestada en el texto, no se registran acciones concretas vinculadas a este Acuerdo. A consecuencia de esto, dos años después, en octubre de 2016, se firma un nuevo Acuerdo Metropolitano Binacional, en este caso sin la participación de Carmen del Paraná y claramente menos ambicioso y preciso que el convenio precedente.

## 3.2. Marco de cooperación

Como novedad relevante, incorpora una Agenda Metropolitana Binacional a desarrollar en común, tal lo establecido en su art. 2º.

Los temas propuestos para impulsar el marco de cooperación son:

- Cooperación institucional.
- Movilidad y Transporte.
- Estrategias Turísticas Complementarias.
- Educación y Seguridad Vial.
- Costas, Parques y Áreas verdes.
- Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.
- Manejo de cuencas y calidad del agua.
- Polo Universitario Binacional Posadas- Encarnación.
- Política de suelo y vivienda.
- Agenda Cultural.
- Plan Maestro de Infraestructuras.
- Salud Pública.
- Prevención y Abordaje de fenómenos naturales.

## 3.3. Programa de Cooperación

Nuevamente, en esta ocasión se encuentran dificultades para avanzar en la implementación del acuerdo suscripto, vinculadas en este caso a la falta de reconocimiento gubernamental y de los organismos internacionales de la realidad metropolitana transfronteriza. Si bien desde la Secretaría de Planificación de la Municipalidad de Posadas se ingresaron las dos Actas para incorporar la experiencia como región binacional al Programa DAMI<sup>16</sup>, al no encuadrar este tipo particular de área metropolitana dentro de la normativa que regulaba al mismo, no se pudo acceder de forma conjunta al programa y consecuentemente, al financiamiento internacional. Fue necesario entonces, repensar el marco de acuerdo, circunscribiendo la incorporación al DAMI II a los municipios que conforman el Gran Posadas, lo que postergó los avances que se venían sucediendo con las ciudades que se encuentran en territorio paraguayo.

### 3.1. Antecedentes

<sup>[16]</sup> Entrevista a Valeria Jacquemin, funcionaria de la Municipalidad de Posadas, en el marco del proyecto de investigación.

### 3.1.3. Programa de Formación en Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

Durante el año 2019 el Programa de Formación en Cooperación Transfronteriza de la Unión Europea (UE), a través de la Fundación Iberoamericana para el Desarrollo Sostenible (FIADES) implementó una encuesta para relevar información acerca de la situación Posadas-Encarnación. En ese marco, se produce la visita de un grupo de técnicos de la UE para analizar el caso y transferir su experiencia en materia de integración fronteriza.

## 3.2. Marco de cooperación

Estos intercambios llevaron a la confección de un informe, donde se detallan cuestiones referidas a la historia de la región y los antecedentes en materia de planificación urbana y de relacionamiento entre las dos ciudades. El mismo también incorpora un análisis FODA que señala fortalezas y debilidades de la experiencia. Entre las primeras se señala la gran voluntad de cooperación entre los actores gubernamentales y, en cuanto a las segundas, se menciona la carencia de estrategias de desarrollo transfronterizo, de relación/cooperación entre entidades públicas y privadas y la dificultad de compatibilizar la legislación, entre otras cuestiones.

En el marco de esta experiencia los Intendentes de Posadas y Encarnación desarrollan en conjunto a FIADES una agenda binacional que abordaba temas diversos como turismo, aplicación de las tecnologías de la información, fortalecimiento de la gobernanza y mejora del tránsito fronterizo<sup>17</sup> para acceder a futuras fuentes de financiamiento, sin que se alcanzara ese objetivo.

### 3.2.1. El Área Metropolitana de Posadas en el marco del Programa DAMI II

En el año 2017, Posadas, Garupá y Candelaria aplican al Programa DAMI II y comienzan a desarrollar un Plan de Ejecución Metropolitano (PEM), con la asistencia técnica del mencionado programa, una vez desechada la posibilidad de avanzar de forma conjunta con los municipios de Paraguay, con los que integran la misma región metropolitana transfronteriza.

### 3.3. Programa de Cooperación

En ese contexto, un primer obstáculo que debió ser abordado fue la falta de arreglos formales o al menos, informales de articulación regional, ya que el Área Metropolitana de Posadas (AMP) no cuenta con espacios o entes desde donde se puedan consensuar decisiones, zanjar diferencias o articular los avances.

## 3.3.1. Programa de Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

Es por esto que, en primer lugar, se conforma la Mesa Metropolitana, a partir de la participación de los gobiernos locales involucrados, más funcionarios del Programa DAMI y de la Provincia de Misiones. Esta última designó, mediante Decreto N° 2122/17, al Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) como Unidad Ejecutora del Programa, el cual además condujo la mesa metropolitana en el marco del Programa DAMI y tenía a su cargo la gestión de futuras líneas de financiamiento internacional. El rol cumplido por el Instituto es considerado muy valioso para la experiencia de Posadas.

## 3.3.2. Programa de Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

El Programa DAMI plantea desde un comienzo la importancia de fortalecer los mecanismos de coordinación de las experiencias<sup>18</sup>. Para esto, en el caso del AMP, se establece que la Mesa Metropolitana tenga la responsabilidad de resolver los aspectos técnicos territoriales, mientras la gestión técnica administrativa y financiera corresponde a la Unidad Ejecutora Provincial (UEP).

## 3.3.3. Programa de Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

El trabajo para el desarrollo del PEM se estructuró en torno a un ciclo de tres momentos con dos instancias cada uno, según la metodología ICC (Información-Consulta-Consenso), estableciéndose que “en cada momento, la instancia 1 será una reunión de trabajo, mientras que la instancia 2 será un taller con dos mesas de trabajo: una técnica en planificación y otra en gestión de proyectos”<sup>19</sup>.

Como resultados del proceso participativo se relevaron diversas problemáticas inherentes al área metropolitana, que fueron agrupadas en 5 áreas temáticas: Gobernabilidad, Infraestructura, Turismo, Movilidad y Transporte y Residuos Sólidos Urbanos. Los Intendentes, que formaban parte de la Mesa Metropolitana, tomaron la decisión de priorizar los últimos cuatro ejes temáticos,

### 3.3.1. Programa de Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

<sup>[18]</sup> Según queda reflejado en el documento del PEM la meta a alcanzar por la iniciativa del Programa DAMI es "promover el proceso de implantación de arreglos institucionales específicos para problemas metropolitanos concretos".

<sup>[19]</sup> PEM del AMP, pg.27.

relegando la cuestión de la gobernabilidad<sup>20</sup>.

## 3.3.4. Programa de Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

En el marco del Tercer Taller, en base a los ejes ponderados, se definieron 29 propuestas las cuales fueron analizadas en función de su impacto, viabilidad técnica, ambiental y social e implementación. Luego, el equipo técnico de planificación realizó una exposición sobre lo trabajado, para que finalmente los decisores políticos de las jurisdicciones definieran concretamente qué proyectos se impulsarían. De este proceso surgieron 5 propuestas para incluir en el PEM y elevar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<p><b>PROYECTO</b></p> <b>Plan Ejecutivo de Circuitos Turísticos para playas del Área Metropolitana de Posadas, Garupá y Candelaria (AMPGC)</b>
<p><b>Objetivo General</b></p>
<p>Infraestructura de paradores turísticos en playas municipales con características específicas que permitan y auspicien la conexión por vía fluvial de las playas del área metropolitana, generando oferta turística náutica y de recreación con características complementarias entre sí, brindando mayor competitividad y diversificación de la oferta turística de la región.</p>

Plazo de ejecución	Monto total estimado	Financiamiento BID	Financiam. Provincia
<b>27 meses</b>	<b>U\$S 1.000.000,00</b>	<b>U\$S 750.000,00</b>	<b>U\$S 250.000,00</b>

<p><b>PROYECTO</b></p> <b>Plan de Completamiento de la Infraestructura del Área Metropolitana de Posadas, Garupá y Candelaria (AMPGC)</b>
<p><b>Objetivo General</b></p>
<p>Sistematización y georreferenciación de las proyecciones e intervenciones en materia de infraestructura de agua y cloaca y Plan de completamiento de dicha infraestructura faltante en el AMPGC.</p>

Plazo de ejecución	Monto total estimado	Financiamiento BID	Financiam. Provincia
<b>9 meses</b>	<b>U\$S 350.000,00</b>	<b>U\$S 315.000,00</b>	<b>U\$S 35.000,00</b>

### 3.3.4. Programa de Cooperación Transfronteriza de la UE/FIADES

<sup>[20]</sup> Sin embargo, el documento al mencionar los principales desafíos de la iniciativa plantea que: "La inexistencia de una instancia intermedia de coordinación intermunicipal específica orientada la atención de los temas de agenda del área metropolitana puede dificultar las acciones, en muchos casos asociados a planificación y objetivos de largo plazo, ya que la institucionalización promueve un sentido de permanencia y reducción de incertidumbre para todos los actores, no solamente políticos sino también del sector privado y otros. De esta manera, será necesario recurrir a la generación de acuerdos políticos y convenios de trabajo entre municipios, organismos y Estado provincial que permitan iniciar dichas acciones en el corto plazo, con el objetivo de trabajar en la generación de una estructura organizativa "supramunicipal" en el mediano plazo, tal las existentes en otras provincias, bajo las pautas derivadas del sistema jurídico provincial". Plan de Ejecución Metropolitano del AMP -Septiembre de 2017 - pg. 33.

## Región Metropolitana de Posadas

<b>PROYECTO</b> <b>Plan Metropolitano de Movilidad Sustentable para el Área Metropolitana de Posadas, Garupá y Candelaria (AMPGC)</b>			
<b>Objetivo General</b>			
Planificar a escala metropolitana el sistema de movilidad sustentable con sus diferentes modalidades.			
<b>Plazo de ejecución</b>	<b>Monto total estimado</b>	<b>Financiamiento BID</b>	<b>Financiam. Provincia</b>
28 meses	U\$S 850.000,00	U\$S 690.000,00	U\$S 160.000,00

<b>PROYECTO</b> <b>Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para el Área Metropolitana de Posadas, Garupá y Candelaria (AMPGC)</b>			
<b>Objetivo General</b>			
Ampliar, adecuar, actualizar y extender el GIRSU Posadas a toda el Área Metropolitana PGC.			
<b>Plazo de ejecución</b>	<b>Monto total estimado</b>	<b>Financiamiento BID</b>	<b>Financiam. Provincia</b>
22 meses	U\$S 4.000.000,00	U\$S 3.000.000,00	U\$S 1.000.000,00

<b>PROYECTO</b> <b>Diseño e implementación de estrategias para el desarrollo turístico del Área Metropolitana de Posadas, Garupá y Candelaria (AMPGC)</b>			
<b>Objetivo General</b>			
Conocimiento de los recursos turísticos integrales existentes y articulación de acciones que involucren los temas claves vinculados al desarrollo turístico y las potencialidades territoriales específicas.			
<b>Plazo de ejecución</b>	<b>Monto total estimado</b>	<b>Financiamiento BID</b>	<b>Financiam. Provincia</b>
24 meses	U\$S 1.050.000,00	U\$S 787.500,00	U\$S 262.500,00

Si bien la cuestión de la gobernabilidad no fue incluida como eje, lo cierto es que en la mayoría de los proyectos incluidos en el PEM encontramos dentro de los objetivos específicos la necesidad de desarrollo de un modelo de gestión metropolitana sectorial. Asimismo, la cuestión de la institucionalidad metropolitana se menciona en el documento del PEM, entendiendo que para el caso analizado, las opciones más adecuadas para una propuesta de gobernabilidad metropolitana son los modelos más flexibles, a partir de la incorporación voluntaria de los gobiernos locales, como los consorcios regionales o sectoriales/temáticos.

Respecto a la concreción de estos proyectos, a partir de la información relevada en las entrevistas realizadas para el presente proyecto, concluimos que en materia de RSU, turismo y movilidad se realizaron algunos avances, en función de los objetivos trazados. En relación al primer tema, se planteó el desarrollo de un centro metropolitano de gestión de residuos voluminosos, para lo cual el IPRODHA adquirió un lote y se realizaron los correspondientes estudios de impacto ambiental.

En lo que respecta a turismo se avanzó en un proyecto de interplayas, dado que entre las tres ciudades se encuentran seis playas, por lo que el proyecto se orientó tanto a las inversiones en materia de infraestructura, como al desarrollo de un plan de promoción turística que preveía la interconexión entre las mismas. En este sentido, se concretaron estudios de altimetría y costas y se desarrollaron muelles. Finalmente, en relación a la temática movilidad, se llegaron a desarrollar términos de referencia y estudios para el Plan respectivo.

Sin embargo, con el cambio de gestión nacional en el año 2019 y las restricciones impuestas por la pandemia, los proyectos dejaron de contar con financiamiento y consecuentemente, se discontinuaron las reuniones.

### 3.2.2. Plan Cultural Metropolitano Posadas-Garupá-Candelaria.

En 2017, los municipios del Área Metropolitana de Posadas gestionan ante el Ministerio de Cultura de Nación, la incorporación al Programa Integrar Cultura. Esta acción tuvo como resultado el desarrollo de un proceso de construcción colaborativa para diseñar el Plan Cultural del Área Metropolitana de Posadas-Ga-

rupá-Candelaria, a partir de la coordinación técnica del Instituto de Políticas Culturales dependiente de la Universidad Nacional de 3 de Febrero.

### 3.2.3. Proyecto de Ley General de conformación de Áreas Metropolitanas.

En 2020, se presentó en la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones el proyecto de Ley P55574, con el objeto de establecer un régimen general para la conformación de Áreas Metropolitanas en la Provincia, impulsado por la Diputada Laura Duarte, anteriormente Secretaria de Planificación Estratégica y Territorial de Posadas en el período 2015-2019.

Tomando como base la Ley N° 13.532 de la Provincia de Santa Fe, el proyecto define a las áreas metropolitanas como “unidades geográficas conformadas por un conjunto de municipios colindantes entre sí y vinculados por lazos de carácter geográficos, económicos, sociales, ambientales y/o culturales”.

Asimismo, en el articulado se promueve la creación de autoridades y una estructura organizativa para las áreas, al tiempo que plantea la obligatoriedad de acordar aportes entre los municipios integrantes, autoriza a gestionar fondos nacionales e internacionales a las áreas e invita a la integración de representantes de la Provincia en la estructura que se defina.

No obstante, el proyecto no tuvo aprobación legislativa.

## Región Metropolitana de Posadas

# 4. Experiencias actuales de cooperación y/o coordinación.

### 4.1 FIMPER

El Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPer) se erige en una experiencia de coordinación que, con avances y retrocesos, merece ser destacada, en tanto es la única de su tipo en nuestro país que implica un acuerdo de carácter legislativo binacional. En particular, estamos haciendo referencia al espacio conformado por los ediles de la Junta Municipal de Encarnación y los del Concejo Deliberante de Posadas.

El FIMPer fue creado en el año 1995, a partir de un acuerdo suscrito el 15 de octubre por el entonces presidente del departamento deliberativo posadeño, Enrique Omar Daldovo, y su par de Encarnación, Rogelio Benítez. En una primera etapa funcionó de forma intermitente hasta el 2006, momento en que se le dio un nuevo impulso, con la aprobación de su estatuto. A partir de ese momento comienza a funcionar de manera estable con dos reuniones anuales y tres órganos permanentes, que son el **Plenario**, que reúne a todos los ediles, un **Consejo Ejecutivo**, que integran tres ediles de cada ciudad: los presidentes, el titular de la Comisión de Mercosur e Integración Regional, en el caso de Posadas, y de Relaciones Exteriores, en el caso de Encarnación y **seis comisiones permanentes**: las de Legislación, Salud y Medio Ambiente, Tránsito Vehicular y de Personas, Obras Públicas Binacionales, Cultura, Educación y Turismo, y Bienes y Servicios. Las reuniones plenarias alternan como sede a cada una de las ciudades cabeceras.

Dado que las recomendaciones del FIMPer no son de carácter vinculante, las mismas deben ser remitidas a posteriori a los cuerpos legislativos respectivos, con el objetivo de ser ratificadas por ordenanza. Por el lado posadeño, el FIMPer se encuentra en el marco de las competencias de la Comisión de Integración y MERCOSUR, por lo que es a través de esta comisión que ingresan los temas a ser considerados.

Los objetivos del Foro son tanto de promoción de la integración como de homogeneización normativa y de propuesta a los Ejecutivos sobre distintos temas.

Como señalamos anteriormente, el FIMPer ha tenido diversos períodos de inactividad, sin embargo, el año 2023 ha marcado un nuevo impulso para el Foro, retomándose las reuniones luego

de la pausa impuesta por la pandemia.

En particular, lo que se viene trabajando con mayor detenimiento son temas vinculados a movilidad, tráfico y los flujos migratorios, que muchas veces son un gran obstáculo para quienes quieren realizar el trayecto entre ambas ciudades. Los tiempos de demora para el cruce en el puente internacional son prolongados, por lo que se está analizando la reimplementación de una tarjeta de Tráfico Vecinal Fronterizo (TVF), la cual ya funcionó en los años `90, pero fue suspendida por la problemática de las “paseras” como se conoce a las personas (mayormente mujeres) que trafican ilegalmente productos del Paraguay hacia la Argentina. Otros de los temas que se vienen analizando son el desarrollo comercial y turístico de ambas ciudades, la reválida de los títulos universitarios y el cuidado ambiental.

### 4.2 Sistema Integrado de Transporte Metropolitano

A finales del año 2004 las jurisdicciones que componen el Gran Posadas, conjuntamente con la provincia, comenzaron a dar los pasos necesarios a fin de integrar el transporte interjurisdiccional en un único sistema que coordine todos los elementos del mismo. El puntapié inicial lo había dado Posadas algunos años antes encargando un Estudio Técnico a la consultora brasileña AGKF para analizar la factibilidad de contar con un modelo similar al que tiene la ciudad de Curitiba.

Este sistema involucra el transporte que ingresa a Posadas desde la localidad de Garupá y Candelaria, por lo que los tres Concejos Deliberantes debieron promover normativas tendientes a la implementación del mismo. Posteriormente, la provincia avanzó con la creación formal del llamado Sistema Integrado de Transporte Metropolitano, a través del Decreto 2174/04, e invitó a los municipios a adherir y suscribir un Convenio Interinstitucional para viabilizar la puesta en funcionamiento del sistema. En la mencionada norma se lo define como “un conjunto de servicios, infraestructura, equipos e instalaciones relacionados entre sí que posibilitan al usuario realizar viajes en los diferentes servicios de transporte que componen el sistema integrados física, tarifaria y operacionalmente (...)”.

Posteriormente, se suscribió el Convenio, que fue ratificado por Decreto 270/05 del entonces Gobernador Rovira, y cons-

tituyó un Plan de Coordinación Interjurisdiccional Permanente para dar inicio y continuidad al proceso de implementación del Sistema. Ese Plan fue coordinado por una Comisión Ejecutiva integrada por:

- El Subsecretario de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Misiones o su delegado;
- El Intendente de la ciudad de Posadas o su delegado;
- El Intendente de la ciudad de Garupá o su delegado;
- El Intendente de la ciudad de Candelaria o su delegado;
- Un representante del sector empresario del transporte metropolitano de pasajeros
- Un representante de la Consultora generadora del proyecto de Sistema Integrado de Transporte Metropolitano.

Al poco tiempo, el Ejecutivo Provincial avanzó con la reglamentación específica del Sistema, para darle un marco normativo distinto del que tenía el transporte de naturaleza convencional, sujeto a la jurisdicción provincial (que a su vez es distinto del que tiene naturaleza estrictamente municipal). Esa reglamentación se realizó mediante Decreto 306/05, luego convalidado por la Ley X - N° 24 de la Cámara de Diputados de Misiones (antes Ley N°4.299).

La mencionada norma estableció las condiciones generales para la operación del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano y las competencias de las autoridades administrativas. Se designó a la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos como la Autoridad de Aplicación del Sistema y titular del planeamiento operacional y fiscalización del mismo. Ella es quien puede dictar la normativa complementaria necesaria para viabilizar la plena aplicación del Reglamento.

Finalmente, en abril del año 2007, entró en funcionamiento el Sistema, con la apertura de la primera estación de integración llamada Campus UNaM, por su cercanía con la Universidad Nacional de Misiones. Hasta allí llegan los alimentadores, colectivos provenientes de los distintos barrios, de Candelaria y de Garupá, y es donde los pasajeros, con un único boleto, pueden efectuar las combinaciones necesarias hacia el destino final elegido, mediante unidades comunes y otras rápidas denominadas troncales. Esta estación recibe todo el caudal de la zona sur, que atrae al 60% del total de los pasajeros.

El objetivo oficial de este modelo fue modernizar el sistema agregando buses de nueva generación, más confortables y amplios, y también contribuir al cuidado del ambiente mediante la disminución de la cantidad de emisiones generadas. A su vez, el sistema promueve un ordenamiento del espacio público, la descongestión en las arterias del centro de las ciudades, lo que en definitiva, implica otorgar una nueva lógica de movilidad en el área metropolitana.

Si bien estos objetivos justifican la puesta en marcha de la iniciativa y el Sistema ha contribuido a mejorar el servicio de transporte urbano en el área metropolitana de Posadas, en lo que hace al proceso de toma de decisiones y la gestión es necesario destacar la preeminencia de la administración provincial, relegando a los municipios a un mero rol de ratificación de decisiones tomadas en los niveles superiores.

Un sistema similar está comenzando de manera incipiente en el Gran Oberá.

**“El Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPer) se erige en una experiencia de coordinación que, con avances y retrocesos, merece ser destacada, en tanto es la única de su tipo en nuestro país que implica un acuerdo de carácter legislativo binacional”.**

### 5. Fortalezas y Desafíos

Si bien reconocemos en el plexo normativo provincial/local regulaciones a partir de las cuales poder generar acuerdos de cooperación interjurisdiccional, la referencia a lo metropolitano o a la conveniencia de avanzar en acuerdos que promuevan una gobernanza metropolitana es inexistente. La ley orgánica municipal tampoco abunda en referencias y las pocas que se tienen están específicamente vinculadas a la prestación de servicios públicos o a cuestiones de planificación, obviando lineamientos generales para una gestión metropolitana integrada.

Es importante señalar la falta de arreglos formales institucionalizados para la coordinación y cooperación en la región metropolitana. En la actualidad, en el AM de Posadas la única experiencia de arreglo interjurisdiccional vigente es la del transporte metropolitano, a partir de una iniciativa provincial. Los diversos planteos de espacios o mesas generales de carácter metropolitano realizados a través de los años no han superado la etapa de propuestas.

Por tratarse de una región metropolitana transfronteriza la complejidad que se enfrenta en términos de institucionalizar y sostener espacios de coordinación y cooperación es mucho mayor a las que presentan otras áreas. Si observamos los casos de áreas metropolitanas bi-provinciales en nuestro país, encontramos que a excepción de la experiencia de Confluencia, no se han podido generar avances en espacios de diálogo o coordinación de acciones en este tipo particular de metrópolis. En el caso de las áreas transfronterizas, la necesaria participación en estos procesos de los estados nacionales y provinciales, sumado a los condicionantes que implican amalgamar diferentes marcos normativos nacionales, explica en parte las complejidades que se presentan para avanzar en este tipo de experiencias. En el caso de Posadas/Encarnación, creemos que estas dificultades han sido centrales al momento de la consolidación de los acuerdos alcanzados.

Como fortaleza, remarcamos el reconocimiento de la comunidad acerca de la pertenencia a una realidad metropolitana común. Sin lugar a dudas, el hecho que entre los ciudadanos de ambas orillas exista esta conciencia, cimentada en los fuertes lazos sociales, culturales y económicos, es un elemento que ha impulsado y sostenido el tema en la agenda pública y ha promovido la búsqueda de espacios institucionales y soluciones que den cuenta de esta realidad.

En lo que respecta al FINPer se ha mostrado como una herramienta novedosa, al abordar un perfil pocas veces contemplado en los marcos de acuerdos para estas áreas, como es el de la coordinación legislativa. Incorporar la mirada de los ediles, desde su pertenencia plural, otorga sostenibilidad a las experiencias y permite trabajar la idea de la coordinación y cooperación a largo plazo, sin las urgencias y los tiempos de los ejecutivos, permitiendo avanzar en normativas y posicionamientos en común, que van configurando el marco legal para la nueva "ciudad". Sin embargo, su historial de discontinuidades en materia de funcionamiento, por cuestiones en general ajenas a la voluntad de los legislativos, ha hecho que no haya alcanzado hasta el momento todas sus potencialidades.

En materia de coordinación de servicios, sólo podemos hacer referencia al sistema de transporte metropolitano, que se basa en la reconocida experiencia de Curitiba. Sin embargo, estamos, haciendo referencia a una política top-down, con escasa participación de los municipios en el proceso de toma de decisiones e implementación de la misma. Entendemos que resulta necesario revisar el rol de los municipios en este tipo de arreglos metropolitanos.



Posadas, Misiones

## Región Metropolitana de Posadas

## Bibliografía

Brites, Walter Fernando - “¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana”. pág. 6. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/530/53054753015/>

Cantero, Julio. “La estancia grande de Itapúa. Análisis de la ocupación del territorio de Posadas entre 1620 y 1800”. Ed. Mercurio, año 2023.

Carrión Mena, Fernando – “Ciudades de frontera en América Latina”, publicada en el blog Planeta Futuro – Seres Urbanos, del Diario “El País” el 17 de febrero de 2016.

Carrión Mena, Fernando – Pinto, Juan Pablo - “Repensar las fronteras de sus ciudades” en “Dinámicas Transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?” – Flacso Ecuador – Julio de 2019.

Chejter, Silvia. “Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional”. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, División Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo. Año 2010.

Cravacuore, Daniel. “La intermunicipalidad metropolitana en Argentina” artículo presentado en el XXI Congreso Internacional del CLAD realizado en Santiago de Chile los días 8 al 11 de noviembre de 2016.

Linares, María Dolores Fronteras en tensión : Argentina y Paraguay frente al desafío de la integración regional / María Dolores

Linares. - 1a ed. - Santa Rosa : Universidad Nacional de La Pampa, 2017. Tesis para optar por el título de doctor en geografía de l´ école des hautes études en sciences sociales y doctor en ciencias sociales de la universidad de buenos aires.

Paiva, Hernán Ramón. “Ciudad, movilidad espacial y sectores populares: una aproximación al Sistema Integrado de Transporte Metropolitano del Gran Posadas, Misiones, Argentina”. Presentado en la Revista “Transporte y Territorio”. Año 2015.

Acta de constitución del Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPer) (1995).

Acuerdo Metropolitano Binacional. Comisión Intermunicipal Coordinadora del Área Metropolitana Binacional. “Hacia una visión y agenda estratégica comunes” (2012).

Acuerdo Metropolitano Binacional (2014).

Acta de Entendimiento entre los gobernadores de Misiones (Argentina) y del Departamento de Itapúa (Paraguay).

Informe del Programa de Formación en Cooperación Transfronteriza de la Unión Europea a través de la Fundación Iberoamericana para el Desarrollo Sostenible (FIADES) respecto a la frontera Posadas/Encarnación.

Plan de Ejecución Metropolitano (PEM) del Programa DAMI II.

Proyecto de ley P55574 para establecer un régimen general para la conformación de Áreas Metropolitanas en la Provincia.

Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas (2010).

Constitución de la Provincia de Misiones (1958).

Decreto 2174/04 Creación del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano.

Decreto 270/05.

Decreto 306/05.

Ley Orgánica de Municipalidades (1964).

<https://posadas.gov.ar/ciudad>, s.f.

<https://www.hcdposadas.gob.ar/posadas-una-ciudad-con-historia-y-en-constante-transformacion/> (Constitución de la provincia de Misiones, 1958)