

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:*

### Ley de Áreas Metropolitanas

#### Capítulo I - Disposiciones Generales

**Artículo 1º - Objeto:** La presente ley tiene por objeto generar lineamientos para el desarrollo de la institucionalización de la gobernanza para las áreas metropolitanas de la República Argentina y promover un modelo de financiamiento concertado, con participación federal, que establezca un sistema de incentivos para promover y mejorar la coordinación y cooperación en estas áreas.

#### Capítulo II – Definición de Áreas Metropolitanas

**Artículo 2º - Definición:** A los efectos de la presente Ley, se entiende por área metropolitana a la unidad geográfica conformada por una o más ciudades centrales, junto a los gobiernos locales de sus respectivas áreas suburbanas, periurbanas y rurales, que por sus interacciones físicas, sociales, económicas y ambientales conformen un único sistema urbano.

**Artículo 3º - Áreas Metropolitanas Interprovinciales:** Se entiende por Áreas Metropolitanas Interprovinciales a los sistemas urbanos asentados en jurisdicciones de dos o más provincias y que respondan a la definición establecida en el artículo precedente.

**Artículo 4º - Áreas Metropolitanas Transfronterizas:** Se entiende por Áreas Metropolitanas Transfronterizas a los ecosistemas urbanos que se extiendan más allá de las fronteras de nuestro país, comprendiendo ciudades centrales y gobiernos locales asentados a ambos lados de los límites internacionales.

Los gobiernos locales involucrados en estas áreas, a partir de la decisión de las autoridades de la respectiva área metropolitana, podrán impulsar acuerdos por iniciativa propia en el marco de sus competencias, propiciando las gestiones pertinentes con los diferentes niveles de gobierno y actores necesarios.

**Artículo 5º - Alcance:** A los efectos de la presente ley, cuando se refiere al término área metropolitana, debe interpretarse que hace referencia a cualquiera de los tipos previstos en los artículos 2, 3 y 4.

### Capítulo III – Creación del “Registro de Áreas Metropolitanas”

**Artículo 6º - Del Registro de Áreas Metropolitanas:** Créase el Registro de Áreas Metropolitanas (ReAM) en el ámbito de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación, o el organismo que en un futuro lo reemplace.

**Artículo 7º - Objeto del ReAM:** El ReAM tiene por objeto el registro de las áreas metropolitanas a los efectos de la presente Ley. Asimismo, compilará y producirá información, datos estadísticos y documentación sobre las mismas y podrá brindar asistencia técnica a las experiencias y capacitaciones al personal de los entes metropolitanos.

**Artículo 8º - Incorporación de las AM en el ReAM:** La solicitud de incorporación de un área metropolitana ante el Registro creado por el artículo precedente podrá ser presentada por al menos dos gobiernos locales integrantes de dicha área metropolitana, mediante nota refrendada por las autoridades de los respectivos gobiernos locales.

Asimismo, junto a la solicitud deberán acompañar el Convenio de Constitución del Área Metropolitana/Ente Metropolitano respectivo, ratificada por los Concejos Deliberantes de los gobiernos locales integrantes.

La integración de los gobiernos locales a un acuerdo de coordinación metropolitana es voluntaria.

**Artículo 9º - Acuerdos o Entes pre-existentes:** En el caso de áreas metropolitanas que cuenten con Entes u oficinas que promuevan la coordinación y cooperación metropolitana, basadas en acuerdos y/o normativas provinciales, en esos casos, no será necesario la suscripción de un nuevo acuerdo de cooperación o Ente a los efectos de la presente ley, sino que se reconocerá el existente.

### Capítulo IV - Creación del “Fondo Federal para el Desarrollo de Áreas Metropolitanas”

**Artículo 10º - Creación del FOMETRO:** Créase el “Fondo Federal para el Desarrollo de Áreas Metropolitanas” (FOMETRO), dependiente de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación, con el objeto de financiar programas y proyectos que impliquen una mejora en materia de infraestructura, competitividad del territorio, preservación del ambiente, superación de las desigualdades inherentes a estas áreas y que promuevan un modelo de gobernanza territorial.

**Artículo 11º - Forma de financiamiento:** El Poder Ejecutivo Nacional establecerá anualmente en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, en jurisdicción de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de Nación, una partida destinada al FOMETRO.

**Artículo 12º - Sobre el Fondo:** El FOMETRO implica mecanismos autónomos de asignación de recursos para proyectos de impacto metropolitano, atendiendo las particularidades que presentan estas áreas. Cada provincia que cuente con áreas metropolitanas reconocidas, en función de lo establecido en la presente ley, dispondrá de una parte del FOMETRO con fondos afectados destinados a proyectos territoriales que contarán con fuentes diversas. Cada Provincia dispondrá una capitalización inicial de su parte proporcional del FOMETRO a través de aportes propios sobre la base de lo percibido por la Coparticipación Federal de Impuestos, así como a partir de otros financiamientos de origen provincial y nacional que a través de instituciones financieras, promuevan una adecuada gobernanza multinivel.

**Artículo 13º - Modalidades:** Cada área metropolitana preverá distintas formas de canalización de recursos de parte proporcional de FOMETRO a proyectos en el marco de dos herramientas principales: Asignaciones No Reintegrables y Asignaciones Reintegrables con Modalidad de Fondo Rotatorio Promocional. Se prevé establecer un aporte inicial mínimo para cada proyecto como modelo de co-financiamiento y co-responsabilidad.

**Artículo 14º - Aporte máximo:** El FOMETRO financia hasta un máximo del 85% de los proyectos aprobados, debiendo el 15% restante ser aportado por las jurisdicciones integrantes de cada área metropolitana, en función de los porcentajes de aportes establecidos en los respectivos acuerdos constitutivos o en los reglamentos de funcionamiento.

## Capítulo V - Del Funcionamiento del FOMETRO

**Artículo 15º - Requisitos para el acceso a financiamiento:** Accederán al financiamiento del FOMETRO, las áreas metropolitanas inscriptas en el ReAM y que en función de su marco de acuerdos hayan constituido un órgano del Ente Metropolitano con una representación equilibrada de los gobiernos integrantes; definido una estructura técnico-administrativa, para desarrollar los proyectos y viabilizar las decisiones; establecido los porcentajes de aporte de cada una de las jurisdicciones para afrontar los gastos que se demanden, e incorporado mecanismos o espacios para canalizar la participación ciudadana en sus procesos internos.

**Artículo 16º - Sobre los proyectos a financiar:** Los proyectos a financiar por el FOMETRO deberán ser congruentes con el diagnóstico integral y la visión de prospectiva para el área metropolitana, definida por el Ente Metropolitano y/o por el Plan Estratégico Metropolitano respectivo.

**Artículo 17º - Alcance territorial de los proyectos:** Los Entes Metropolitanos podrán presentar propuestas para su financiamiento ante el FOMETRO siempre que sean relativas al ámbito territorial de los municipios y comunas que integran dicho Consejo.

**Artículo 18º - Proyectos prioritarios:** A efectos de acceder al financiamiento de proyectos presentados ante el FOMETRO, los mismos deberán tener impacto metropolitano y se priorizarán aquellos que aborden las temáticas que se establecen a continuación:

- a) La planificación del ordenamiento del territorio metropolitano.
- b) La adaptación y mitigación al cambio climático, la prevención de riesgos de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia urbana.
- c) Acciones para conservar, proteger, mejorar y acrecentar los espacios verdes públicos de escala metropolitana.
- d) Gestión integral del agua y los recursos hídricos.
- e) Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento metropolitano.
- f) Políticas de accesibilidad, movilidad y seguridad vial.
- g) Seguridad pública.
- h) Localización de espacios para el desarrollo industrial de carácter metropolitano.
- i) Gestión integral de residuos sólidos para el área metropolitana.
- j) Políticas que tiendan a igualar la oferta de servicios públicos en toda el área metropolitana.
- k) Programas de Desarrollo Social que impacten sobre toda la metrópolis.
- l) Programas de Desarrollo Económico, Productivo o Turístico.
- m) Generación de Mercados Alimentarios de Cercanía y de Centros de Acopio Metropolitanos que favorezcan el acceso de la población de los productos de la canasta básica e impulsen a la producción de las economías regionales.
- n) Políticas que contribuyan a la implementación de Escuelas de Oficios desde una perspectiva metropolitana.
- o) Conformación de un organismo regional para la generación de datos estadísticos sobre el área metropolitana.
- p) Capacitación de funcionarios y trabajadores de los municipios integrantes
- q) Acciones de fortalecimiento de la dinámica metropolitana y toda otra temática de alcance metropolitana y no especificada en este listado.

Los proyectos a considerar deberán incorporar en su desarrollo la perspectiva de género

**Artículo 19º - Restricciones para el uso de los fondos:** Queda prohibido utilizar recursos provenientes del FOMETRO para el financiamiento de Gastos Corrientes de cualquiera de las jurisdicciones integrantes o del propio Consejo de Coordinación Metropolitano.

**Artículo 20º - Transparencia y rendición de cuentas:** La Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación, a través del ReAM, publicará y comunicará anualmente cómo ha sido la asignación y utilización de los recursos del FOMETRO, aclarando a qué área metropolitana y gobiernos locales benefició, población alcanzada por el proyecto, temática impactada y toda otra información relevante persiguiendo la mayor transparencia y rendición de cuentas.

## **Capítulo VI – De Adhesión**

**Artículo 21º - De adhesión:** Invitase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**Artículo 22º:** De forma.

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Según el Estado Global de las Metrópolis, elaborado por ONU-Hábitat en el año 2020, el 60% de la población urbana vive en metrópolis. Esto representa aproximadamente un tercio de la población mundial. Las proyecciones indican que la tendencia al crecimiento se mantiene hacia el año 2035, convirtiendo a las áreas metropolitanas en la principal tipología urbana en este siglo.

Cuando nos referimos a estas áreas, no estamos hablando simplemente de ciudades más grandes. Son un fenómeno mucho más complejo. Se trata de "unidades ecosistémicas", que aglutinan sectores urbanos, periurbanos y rurales, en las cuales se conjuga la acción de distintos niveles de gobierno, y donde impacta de manera singular el modelo de economía globalizada. Las áreas metropolitanas son espacios territoriales de articulación de áreas urbanas múltiples, más amplias que los ámbitos municipales o comunales, más heterogéneos y por lo tanto más complejos, que se ha ido generando, en el común de los casos, de un modo no planificado a partir del crecimiento en extensión territorial y en interacciones de todo orden entre dos o más localidades.

Si el siglo XX fue el siglo de la Ciudades, no tenemos dudas que el siglo XXI ya es el de las áreas metropolitanas. Hoy las metrópolis son protagonistas centrales de los desafíos que plantean las agendas globales y de la economía del planeta. Ese nuevo rol político se expresa tanto en la presencia internacional del C40 (Grupo de Liderazgo Climático C40 Cities), como en el hecho de que el 65% de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, sólo se pueden alcanzar a través de la acción de los gobiernos locales. En tanto que la importancia de estas áreas en la economía global queda plasmada en el siguiente dato: si consideramos las cien principales economías del mundo, cuarenta de ellas corresponden a ciudades (áreas metropolitanas).

Este revitalizado protagonismo de las ciudades-metrópolis ha ido consolidando una nueva y compleja agenda para los gobiernos locales. Si tenemos en cuenta que estos últimos han incrementado sus competencias desde los años 90 - a partir de procesos de descentralización- y que las agendas locales actuales están en gran medida condicionadas por temas que son comunes a todas las metrópolis y son consecuencia, en parte, del modelo de economía globalizada (desigualdad, migraciones, cambio climático, diversidad, dificultad de acceso a servicios y falta de planificación, etc.), enfrentar estos nuevos desafíos requiere repensar la institucionalidad local y poder avanzar en nuevos acuerdos.

El reconocimiento de la presencia de interconexiones de tipo funcionales, económicas, físicas, sociales y culturales, y el consecuente desplazamiento de la población, las industrias y los servicios, desde una o más ciudades centrales a la periferia, y viceversa, nos obligaba a proyectar nuevas formas de gestionar el territorio con un sentido estratégico. Dar respuesta a las

complejidades que representan las áreas metropolitanas en materia de gobernabilidad, nos lleva a sostener que no es posible apelar a las formas tradicionales de gobierno de ciudades para poder atender estos nuevos desafíos.

---

Argentina es uno de los países más urbanizado del planeta, con un 92% de población urbana. Desde hace años se verifica una tendencia a que la población se concentre en las ciudades capitales o principales de las provincias. Esto, sumado al déficit de planificación del crecimiento de las ciudades –común a toda América Latina- produce por un lado, que las áreas metropolitanas consolidadas se extiendan adquiriendo mayores dimensiones y por otro que se incremente el número de ciudades que se convierte en áreas metropolitanas. Según estimaciones actuales hoy más de 25.000.000 de argentinos viven en áreas metropolitanas.

Buenos Aires se ha destacado como una de las primeras y más importantes metrópolis del mundo a comienzo del siglo XX. Y ha sido durante los años 80 miembro fundadora de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, organización de la que hoy son parte también Córdoba, Rosario y Mendoza.

Sin embargo, este liderazgo no se tradujo en un debate vinculado a promover un marco normativo para las áreas metropolitanas en nuestro país. No contamos con una legislación nacional o decretos que promuevan la institucionalidad y financiamiento de las áreas y tampoco el tema ha sido objeto de tratamiento en la Reforma Constitucional de 1994. En este punto, es importante señalar que en América Latina países federales, como Brasil y México cuentan con normativas que establecen un marco nacional para el desarrollo de las experiencias metropolitanas e impulsan la noción de gobernanza, como ser el *Estatuto das Metrópoles* o, en su momento, el Fondo Metropolitano, o las prescripciones establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano del país azteca.

Ha habido mucha producción académica y diversos planes y legislación, tanto federales como local de alcance metropolitano, que atendían la realidad de las metrópolis de nuestro país, pero en general orientados a cuestiones urbanísticas. En muchos de ellos encontramos recomendaciones de promover la institucionalización de las áreas, sin embargo, en esos temas no se ha avanzado o han sido realidades efímeras.

En materia de definición acerca de estas áreas podemos señalar como antecedente que a comienzos de los años '90 el INDEC ha receptado estas nuevas tipologías urbanas, incorporando y definiendo en sus estudios la categoría de “Aglomerados Urbanos” y referenciando 31 casos en nuestro país. Sin embargo, entendemos que es necesario revisar esta definición para adaptarla a las nuevas tendencias sobre el fenómeno metropolitano.

A nivel provincial, corresponde mencionar la Ley Nº 13.532 de la Provincia de Santa Fe, del año 2016, que definen las áreas metropolitanas y habilita a la conformación de Entes de Coordinación. Años más tarde, la Provincia de Catamarca dictaría una norma con similares

objetivos, siendo los dos únicos casos de normas provinciales que definen a estas áreas y plantean organismos generales de planificación y gestión metropolitana.

En cuanto a conformación de entes temáticos o sectoriales para gestionar problemáticas que son características de estas áreas, encontramos numerosos ejemplos, desde la experiencia pionera de la Prefectura del Gran Rosario, a fines de la década del '60. La complejidad de algunos temas eminentemente metropolitanos como GIRSU, transporte, agua y saneamiento, entre otros, ha hecho que en las últimas décadas se multipliquen los acuerdos interjurisdiccionales metropolitanos o las normativas provinciales específicas para llevar adelante estos servicios en dichas áreas.

Tenemos que tener en cuenta que la respuesta a los desafíos que nos plantean las áreas metropolitanas requieren una mirada planificada construida a partir de un trabajo multiescalar, multidimensional y multiactoral. Si pretendemos abordar cada tema metropolitano solamente desde un eje o mirada sectorial, estaremos equivocando el camino y alejándonos de la posibilidad de alcanzar respuestas efectivas.

En este sentido, es importante destacar la experiencia del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), que ha acompañado desde el punto de vista técnico y con financiamiento de cooperación internacional, a numerosas experiencias de proto institucionalización de áreas metropolitanas que fueron desarrollándose a lo largo de nuestro país. Algunas de ellas todavía continúan vigentes y otras se encuentran en una especie de letargo, producto de la carencia de una sólida institucionalidad e incentivos o fondos que les permitan avanzar.

Resulta importante señalar que la fragmentación institucional y segregación del territorio que presentan las áreas metropolitanas afectan de manera directa no sólo la competitividad territorial, sino también y fundamentalmente, la calidad de vida de sus habitantes.

Esto exige a las Áreas Metropolitanas abordar y resolver un sinnúmero de desafíos concretos: extender las redes de infraestructura, reducir costos socio – económicos y mejorar los servicios de utilidad pública; avanzar en la gestión de un sistema de transporte público integrado que permita el acceso de la población a los empleos y servicios que se ofrecen en las diferentes localidades que integran el área; promover políticas medioambientales integradas, particularmente en la gestión de residuos sólidos urbanos; la implementación de acciones coordinadas entre lo público y lo privado para promover el desarrollo y la generación de empleo; prevenir los impactos de las emergencias hídricas; entre muchos otros.

Sobre este particular, hay numerosos estudios a nivel internacional, donde se releva el impacto que sobre las áreas metropolitanas tiene la consolidación de modelos de gobernanza, en relación a aquellas experiencias donde lo que prima es la fragmentación.

No se trata en nuestro caso de generar un nuevo nivel de gobierno o repensar las jurisdicciones electorales existentes. Las tendencias modernas en materia de gobernanza metropolitana



apelan a modelos flexibles que prioricen la coordinación y cooperación en un marco de acuerdos que privilegie el consenso entre los diversos actores metropolitanos.

En este sentido, el proyecto que hoy estamos presentando apunta a promover la consolidación de las experiencias vigentes e impulsar nuevos acuerdos de carácter metropolitano, intentando para ello dotarlos de herramientas que promuevan la sostenibilidad en el tiempo.

---

En primer lugar, proponemos una definición de área metropolitana, que recepta las nuevas tendencias, que siendo superadora de la noción de "aglomerado urbano", incorporan la realidad urbana junto a la rural, en la medida que son parte de un mismo ecosistema urbano. Hemos tenido especial cuidado en no circunscribir la definición propuesta de áreas metropolitanas a las metrópolis o grandes ciudades, tratando que el impulso que la presente ley promueve pueda ser aprovechado por todas las localidades que hoy presente elementos vinculados al fenómeno metropolitano.

Seguidamente, se describen las realidades y necesidades de dos tipos específicos de áreas metropolitanas, como son las biprovinciales y las transfronterizas. Estas últimas han sido motivo de estudios y de acompañamiento de los organismos internacionales para tratar de generar instancias de gobernabilidad en escenarios de extrema complejidad, dada la multiplicidad de actores gubernamentales involucrados.

Se plantea asimismo, la creación de un Registro de Áreas Metropolitanas en la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior, a los efectos no sólo de identificar y registrar los casos, sino también y fundamentalmente, para brindar apoyo tanto desde el punto de vista técnico como del financiamiento a las experiencias.

En materia de financiamiento de la infraestructura y las políticas de alcance metropolitano, que es un tema que ha condicionado el desarrollo de las experiencias, se propone la creación de un "Fondo Federal para el Desarrollo de Áreas Metropolitanas" como modelo de financiamiento concertado, con participación federal, tendiente a incentivar la cooperación y avanzar en formas de institucionalización y gobernanza para estas áreas.

Los datos relevados por organismos internacionales nos muestran que las áreas metropolitanas concentran el conocimiento, la innovación, los trabajos mejor remunerados, el capital, etc. Pero también encontramos otras realidades que es necesario atender. Promover mayores niveles de coordinación y generar incentivos para su desarrollo es indispensable para avanzar hacia un modelo de gobernanza que permita superar las desigualdades que encontramos a su interior, enfrentar los desafíos que presentan estas áreas frente al cambio climático y garantizar una ciudadanía común para todos los habitantes de la metrópolis.

Debemos entender, como lo ha señalado la experta mexicana Ana Díaz Aldret, que en nuestro tiempo la competitividad de los países se resuelve en la escala metropolitana.

Muchas de las definiciones e ideas planteadas en el presente proyecto han sido recogidas de un singular proceso de reflexión y aportes, que a lo largo de un año hemos compartido con académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de las áreas metropolitanas de nuestro país. La riqueza del debate y los aportes planteados en estas reuniones contrasta con la ausencia que el tema metropolitano ha tenido en el debate público.

En efecto, las áreas metropolitanas no han sido hasta el presente parte de la agenda pública de las gestiones y esta es una cuestión que pretendemos comenzar a revertir. La presente iniciativa pretende promover un amplio debate parlamentario sobre una propuesta de consenso en un tema que ha estado ausente, con el objetivo de arribar a una herramienta legal y normativa para la gestión institucionalizada y eficiente de las áreas metropolitanas en nuestro país.