

DESPACHO 0750-25

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Visto:

El Expediente N° 1946-D-2025, de autoría del Diputado Lucio Lapeña y otros y el Expediente N° 2521-D-2025, de autoría del Diputado Matías Barroetaveña, y

Considerando:

Que el presente Proyecto de Ley tiene por objeto consolidar el enfoque metropolitano que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires da a sus acciones con la finalidad de lograr políticas públicas en conformidad con la región que integra.

Que uno de los principales objetivos del presente proyecto es avanzar en una definición clara y compartida acerca del territorio que conforma la Región Metropolitana de Buenos Aires para que dicha definición no sólo tenga fuerza normativa, sino que también sirva para priorizar las acciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recordemos, en este sentido, que la Constitución de la Ciudad en su artículo 27, en relación a la cuestión de planificación y gestión del ambiente, establece que se debe contemplar la inserción en el área metropolitana.

Que en el mismo sentido, el Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 establece como uno de sus cinco Ejes Estratégicos la realidad Metropolitana de la Ciudad. Al tiempo que los lineamientos y propuestas de actuación de dicho Eje se enfocan en el desarrollo de acuerdos y un andamiaje institucional que cristalice una coordinación y cooperación para la RMBA.

Que a los fines de esta ley, se entiende por Región Metropolitana de Buenos Aires al área conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un conjunto de 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, entre los que se encuentran Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. Es de destacar que este criterio de delimitación es el que hoy sostiene la academia y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática.

Que con el propósito de promover una gestión pública más integrada, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impulsará instancias de coordinación con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Estas instancias buscarán adoptar políticas públicas comunes que reflejen los intereses y necesidades compartidas.

Que en línea con este enfoque, se fomentará la producción y recopilación sistemática de datos mediante la creación de un sistema de indicadores metropolitanos. Este sistema tendrá como finalidad generar insumos de calidad que sirvan de base para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de alcance metropolitano, con evidencia empírica confiable y actualizada. Para llevar adelante esta tarea, el Gobierno de la Ciudad promoverá la cooperación activa con la Provincia de Buenos Aires y los municipios que conforman la región, entendiendo que la construcción colaborativa de información es clave para una planificación más eficaz y democrática.

Que asimismo, se procurará garantizar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación e institutos especializados de la Región Metropolitana, siempre que cuenten con capacidad técnica y puedan formalizar acuerdos de cooperación. Su intervención será fundamental tanto en la elaboración del sistema de indicadores como en la definición y ejecución de políticas metropolitanas.

Que desde una perspectiva histórica, Argentina ha desarrollado tempranamente una realidad metropolitana, siendo Buenos Aires la primera gran metrópolis del hemisferio sur a comienzos del siglo XX. Según el Censo Nacional 2022, el 92% de la población argentina vive en zonas urbanas, y dos de cada tres personas habitan en áreas metropolitanas.¹

Que a pesar de esta evolución, el país no cuenta con una normativa federal que reconozca e impulse formalmente la institucionalización de las áreas metropolitanas. La más cercana es la categoría de "aglomerado urbano", utilizada por el INDEC, que considera a estas unidades como territorios que abarcan dos o más jurisdicciones. Sin embargo, esta definición resulta obsoleta frente a las concepciones actuales, que entienden lo metropolitano desde un enfoque funcional, más allá de lo meramente espacial.²

Que en cuanto a la Región Metropolitana de Buenos Aires presenta una situación particular: a diferencia de otras regiones del país, ha tenido una fuerte injerencia del gobierno nacional en el desarrollo, la planificación y los servicios. Esto se debe a procesos históricos como la consolidación del modelo agroexportador y el de sustitución de importaciones, que reforzaron la centralidad económica y política de Buenos Aires, en detrimento de las autonomías provinciales. Aunque hoy no existe un esquema integral de gobernanza metropolitana, la influencia del Estado nacional en la Región Metropolitana sigue siendo significativa.³

Que la Región Metropolitana de Buenos Aires alberga aproximadamente el 35 por ciento de la población argentina y genera cerca del 40 por ciento del producto bruto nacional⁴, constituyendo uno de los aglomerados urbanos más importantes del hemisferio sur. Esta concentración demográfica y económica genera dinámicas territoriales que trascienden sistemáticamente los límites jurisdiccionales, evidenciando la necesidad urgente de instrumentos normativos que permitan gestionar eficazmente un territorio funcionalmente integrado pero administrativamente fragmentado.

Que la experiencia internacional confirma que las áreas metropolitanas que han logrado mayores avances en términos de desarrollo sostenible y aprovechamiento de las economías de aglomeración son aquellas que han desarrollado modelos de gobernanza metropolitana apropiados para sus contextos específicos. Más del 66 por ciento de las áreas metropolitanas de al menos 500.000 habitantes en países desarrollados han establecido algún tipo de estructura formal de coordinación interjurisdiccional⁵, proporción que se incrementa significativamente en las aglomeraciones de mayor tamaño y complejidad

Que los flujos cotidianos de personas, bienes y servicios que caracterizan la vida metropolitana demuestran la obsolescencia de enfoques de gestión pública basados exclusivamente en límites jurisdiccionales. Diariamente, más de un millón de personas se trasladan desde municipios bonaerenses hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por motivos laborales, educativos y de acceso a servicios, mientras que el 48,5 por ciento de los puestos de trabajo localizados en la Ciudad son ocupados por residentes del conurbano⁶. La gestión de residuos, el transporte público, la atención sanitaria, la seguridad ciudadana y la planificación del desarrollo económico requieren necesariamente enfoques que reconozcan estas interdependencias funcionales

Que según el informe "Estado Global de las Metrópolis" de ONU-Hábitat (2020), el 60% de la población urbana vive en metrópolis, lo que equivale a un tercio de la población mundial. Esta tendencia continuará hasta al menos 2035, consolidando a las áreas metropolitanas como la principal forma de organización urbana del siglo XXI. Estas áreas no son simplemente ciudades grandes, sino ecosistemas complejos que integran zonas

¹ Augugliaro, Claudio M., Ayelén, y María L. Carballo. "Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales." *Decumanus*, no. 14 (2025): <https://doi.org/10.20983/decumanus.2025.1.6>

² ibídem

³ ibídem

⁴ FUNDACIÓN METROPOLITANA. "Buenos Aires Metropolitana, por una Argentina Mejor", 2017

⁵ TERESCHUK, Nicolás. "Gobernanza Metropolitana: posibles criterios para la redefinición de una agenda local", Serie Ensayos CEM N°17, Centro de Estudios Metropolitanos, 26 de noviembre de 2018.

⁶ CENTRO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS. "Movilidad laboral en el Área Metropolitana", Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Universidad Nacional de Hurlingham, mayo 2020.

urbanas, periurbanas y rurales, involucrando distintos niveles de gobierno e intensas interacciones funcionales y económicas.

Que en este contexto, los gobiernos locales enfrentan una agenda cada vez más compleja, condicionada por problemas globales como el cambio climático, las migraciones, la desigualdad o la falta de planificación. Para abordarlos, resulta necesario repensar la institucionalidad local y avanzar hacia acuerdos de gobernanza metropolitana.

Que en Argentina, donde el 92% de la población vive en zonas urbanas, más de 30 millones de personas habitan en áreas metropolitanas. No obstante, se carece de un marco legal que regule e institucionalice estas áreas, a diferencia de otros países federales como Brasil o México, que cuentan con normativas específicas. Pese a la abundante producción académica y de planificación urbana, los avances en materia de cooperación metropolitana han sido limitados.

Que existe una falta de reconocimiento social y político de la cuestión metropolitana que impide que sea un asunto que integre la agenda pública argentina, quedando su valoración limitada a los ámbitos académicos y técnicos, con el riesgo de ser presentado en términos predominantemente tecnocráticos⁷. La complejidad institucional involucra cuatro instancias de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pesando aquí no solo la cantidad sino la complejidad cualitativa por la importancia relativa institucional, social y económica de esos componentes.

Que el predominio de procesos de acumulación política particularizada consolida la competencia entre unidades jurisdiccionales, desplazando la cooperación y generando que las actividades metropolitanas sean percibidas como competitivas con los procesos de poder locales. La lógica sectorial y jurisdiccional que caracteriza la intervención estatal resulta insuficiente para contrarrestar la fragmentación socio-espacial del territorio, siendo una de sus principales causas⁸. La ausencia de espacios políticos metropolitanos donde se acuerden decisiones para las problemáticas territoriales compartidas perpetúa el desarrollo fragmentado de las funciones administrativas

Que las áreas metropolitanas que han logrado mayores avances en términos de desarrollo sostenible y aprovechamiento de las economías de aglomeración son aquellas que han desarrollado modelos de gobernanza metropolitana. Buenos Aires no puede ni debe quedar al margen de esta tendencia global.

Que en este contexto, uno de los principales desafíos reside en lograr la coordinación y articulación efectiva entre múltiples niveles de gobierno que comparten, gestionan y ejercen autoridad sobre un mismo espacio físico y social. Superar la fragmentación institucional y las miradas parciales es, sin duda, el mayor reto que enfrentamos.

Que es por este motivo que no basta con identificar geográficamente a la región; necesitamos que esa delimitación tenga fuerza normativa, reconocimiento político y, sobre todo, sea adoptada y compartida por las distintas jurisdicciones que la componen. Solo a partir de una base común podremos dar el salto hacia una institucionalidad metropolitana que refleje la realidad de millones de personas que viven, trabajan, estudian y se trasladan diariamente dentro de este gran ecosistema urbano.

Que, por último, este proyecto va en concordancia con el proyecto 227-D-2023 de la Diputada Natalia Fidel (M.C) y otros.

Por lo expuesto, esta Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales, aconseja la aprobación de la siguiente

⁷ PÍREZ, Pedro. "Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina", en BADÍA, G. y CARMONA, R. (comps.), La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2008.

⁸ BARROETAVEÑA, Matías. "Un abordaje político para institucionalizar la RMBA", en FORCHIERI, Agustín (comp.), El horizonte metropolitano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2023.

LEY

Artículo 1º.- Objeto. La presente ley tiene por objeto consolidar el enfoque metropolitano y establecer los lineamientos de la política metropolitana que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires da a sus acciones con la finalidad de lograr políticas públicas en conformidad con la Región Metropolitana que integra.

Art 2º.- Definición. A los fines de esta ley, se entiende por Región Metropolitana de Buenos Aires a la integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.

Art 3º.- Principios rectores. La política metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se regirá por los siguientes principios:

- a) Integración territorial: reconocimiento de la continuidad funcional del territorio metropolitano y la necesidad de superar la fragmentación jurisdiccional en el diseño e implementación de políticas públicas;
- b) Coordinación interjurisdiccional: promoción del diálogo y la cooperación con el Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y los municipios de la Región metropolitana;
- c) Sostenibilidad ambiental: incorporación de criterios de protección ambiental, gestión del riesgo climático y promoción de la economía circular en todas las políticas con impacto metropolitano;
- d) Equidad social: reducción de las desigualdades territoriales y promoción del acceso equitativo a servicios, infraestructura y oportunidades de desarrollo en la escala metropolitana;
- e) Participación ciudadana: garantía de espacios de consulta y participación de la sociedad civil en la definición de la agenda metropolitana;
- f) Transparencia: acceso a la información pública relacionada con las políticas metropolitanas y rendición de cuentas periódica sobre su implementación;
- g) Innovación y modernización: promoción del uso de tecnologías digitales y metodologías innovadoras para mejorar la eficiencia y calidad de las políticas metropolitanas.

Art 4º.- Coordinación gubernamental y articulación de políticas públicas. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Dirección General de Gobernanza Metropolitana o el organismo que en su momento lo reemplace, impulsará espacios de coordinación con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los Municipios que integran la Región Metropolitana con el objetivo de adoptar políticas públicas comunes.

Art 5º.- Compatibilización normativa. La Legislatura de la Ciudad impulsará la firma de Convenios específicos con la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y los Concejos Deliberantes de los Municipios de la RMBA, a los efectos de promover una cooperación legislativa entre los mismos, que tienda a la formulación de lineamientos de políticas pública comunes en los temas que son de interés regional y a la compatibilización de normas.

Art 6º.- Sistema de información metropolitana. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsará la generación y recopilación de datos, a través de un sistema de indicadores de la Región Metropolitana de Buenos Aires, con el objetivo de brindar insumos de calidad para el diseño y la implementación de políticas públicas de alcance metropolitano. Para la construcción de este sistema de datos, la Ciudad fomentará la colaboración con la Provincia de Buenos Aires y los municipios que la conforman. Este sistema será de acceso público, se actualizará periódicamente y promoverá la interoperabilidad con sistemas de información de otras jurisdicciones

Art 7º.- Participación. En la producción del sistema de indicadores y de las políticas metropolitanas, se buscará la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, universidades e institutos de la Región Metropolitana vinculados con la temática metropolitana, capaces de formalizar acuerdos de cooperación.

Art 8º.- Consejo Consultivo Metropolitano. Créase el Consejo Consultivo Metropolitano como órgano de participación ciudadana integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, colegios profesionales, cámaras empresarias, sindicatos y organizaciones de la economía popular con sede en la Ciudad. El Consejo, de carácter consultivo y honorario, emitirá recomendaciones sobre la política metropolitana de la Ciudad, con particular énfasis en la evaluación del impacto social y ambiental de las políticas propuestas.

Art 9º.- Mirada Estratégica. En función de lo establecido en el art. 4º inciso 5 de la Ley N° 310 y del artículo 1º de la presente, el Consejo de Planeamiento Estratégico priorizará la relación y el desarrollo de acciones con los organismos de planificación estratégica de las jurisdicciones integrantes de la RMBA, a los efectos de propender a la elaboración de estudios, definición de lineamientos y miradas comunes sobre la región.

Art 10º.- Cooperación académica e investigación. La Ciudad promoverá convenios de cooperación con universidades e institutos de investigación especializados en estudios metropolitanos para el desarrollo de investigaciones aplicadas, la formación de recursos humanos especializados y la generación de conocimiento técnico que fundamente las decisiones de política metropolitana.

Art 11º.- Comuníquese, etc.

Sala de la Comisión: 17 de noviembre de 2025.

LAPEÑA, Lucio; CRUCITTA, Aldana; LA BLUNDA, Andrés; MICHELOTTO, Paola.

Se deja constancia que la reunión de la Comisión se llevó a cabo con quorum suficiente, en el marco del Art 144, del Reglamento Interno.

GAGO, María Soledad
Directora General
Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales