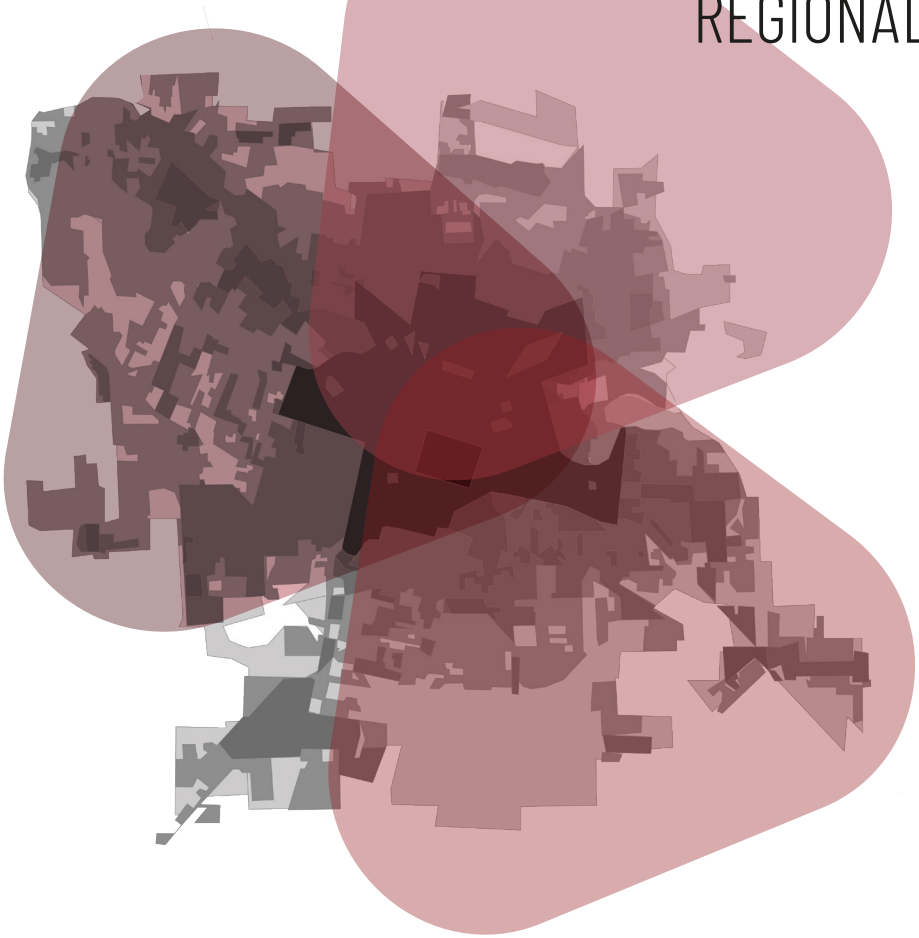
ARGENTINA METROPOLITANA
ANTECEDENTES Y DESAFÍOS HACIA UNA GOBERNANZA REGIONAL



CLAUDIO AUGUGLIARO (COORDINADOR)
AYELEN BERTON
MARÍA LORENA CARBALLO
GABRIEL FERNÁNDEZ ARJONA
CAROLINA GRIMOLDI

COLABORACIÓN ESPECIAL
ARTEMIO ABBA

ARGENTINA METROPOLITANA

ANTECEDENTES Y DESAFÍOS HACIA UNA GOBERNANZA REGIONAL

PUBLIQUEMOS

Argentina metropolitana : antecedentes y desafíos hacia una gobernanza regional / Claudio Augugliaro ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Publiquemos, 2026.
260 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-631-6728-49-4

1. Ensayo. 2. Urbanismo . 3. Análisis Sociológico. I. Augugliaro, Claudio
CDD A864

• • •

© 2026, Claudio Augugliaro (comp.).

Diseño de interiores: Cooperativa de Trabajo El Zócalo Ltda.

Impreso en El Zócalo

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.
Libro de edición argentina.

Argentina metropolitana: antecedentes...de Claudio Augugliaro [et al.], tiene una licencia Creative Commons Reconocimiento NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

ARGENTINA METROPOLITANA

ANTECEDENTES Y DESAFÍOS HACIA UNA GOBERNANZA REGIONAL

CLAUDIO AUGUGLIARO (COORDINADOR)
AYELEN BERTÓN
MARÍA LORENA CARBALLO
GABRIEL FERNÁNDEZ ARJONA
CAROLINA GRIMOLDI

COLABORACIÓN ESPECIAL:
ARTEMIO ABBA

Colaboradores autorales

Fernanda Aun Castells
Consuelo Bilbao
Joaquín del Pozo
Ernesto Frúgoli
Ivana González de la Vega
Mariano Kampelmacher
Leticia Piris
Julio Yedro

Colaboración en la investigación

María Cecilia Alegre
Oscar Elías
Manuela Fernández Roa
Mariano González Alonso
Valentina Grandinetti
Mario Luna
Lucía Ponce
Lucas Stramucio
Ignacio Yacianci

Diseño gráfico

Santiago Barzola
Fabrizio Di Dio

Agradecimientos

Arq. Pedro Linares y personal de la Biblioteca del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU), Ricardo Gasalla y el equipo de la Biblioteca de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA), Mar-

tina Ballester, por su colaboración desde la Biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario “Arq. Hilarión Hernández Larguía”, Paula Pentimalle Ramos y el equipo de la Biblioteca del Departamento Documentación y Atención al Usuario de la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA, y al personal de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Índice

Prólogo 11
Introducción 13
Capítulo I – AREAS METROPOLITANAS Y GOBERNANZA
I.1 – Una nueva tipología urbana 21
I.1.1 – Dificultades que se presentan para adoptar una definición 24
I.1.2 – Problemáticas comunes a estas "nuevas ciudades" 25
I.1.3 – Hacia la formalización de una disciplina metropolitana 27
I.2 – Gobernanza Metropolitana 33
I.2.1 – Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza 33
I.2.2 – Marco teórico para una gobernanza 36
I.3 – Gobernanza Multinivel 42
I.3.1 – Ventajas y agendas de las Áreas Metropolitanas 42
I.3.2 – El problema de la gobernabilidad en las Áreas Metropolitanas 48
I.3.3 – Tipología de arreglos para gestionar las Áreas Metropolitanas 49
I.3.4 – Desafíos al momento de implementar una gobernanza multinivel 56
I.4 – Las Áreas Metropolitanas en Argentina 63
I.4.1 – Lo Metropolitano: un tema ausente en la agenda política 72
I.4.2 – Consideraciones hacia una definición de áreas metropolitanas 76
I.4.2.1 – La definición de "aglomerados" del INDEC 78
I.4.2.2 – De Vapñarsky a Fernández: las definiciones sobre áreas metropolitanas 81
I.4.3 – Los avances en materia de institucionalidad metropolitana 83
I.4.3.1 – Alternativas para encuadrar la institucionalización de las experiencias 86
1.4.3.1.1 – El art. 124 de la Constitución Nacional 87
I.4.3.1.2 – La legislación provincial para áreas metropolitanas 90

I.4.3.1.3 – Marco normativo de la intermunicipalidad en las provincias 92
I.4.4 – Las políticas y programas para áreas metropolitanas impulsados desde el Gobierno Federal 95
I.4.4.1 – Las propuestas federales para institucionalizar una gobernanza metropolitana.....97
I.4.4.1.1 – La experiencia de la CONAMBA..... 99
I.4.4.1.2 – La Comisión Consultiva para el Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) 111
I.4.4.2 – Los programas para áreas metropolitanas con financiamiento internacional 124
I.4.4.2.1 – Programa Grandes Aglomerados Urbanos (GAU) ...124
I.4.4.2.2 – Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI).....126
I.4.4.2.3 – Programa de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas (PTUMA) 129
I.4.5 – Las propuestas legislativas metropolitanas.....133
I.4.6 – Los debates teóricos y propuestas sobre institucionalidad metropolitana 151
I.4.6.1 – Los aportes previos a la etapa de la restauración democrática.....153
I.4.6.2 – Los desarrollos teóricos de Pirez y Abba.....159
I.4.6.3 – La propuesta de FARN de un acuerdo marco basado en el art. 124.....163
I.4.6.4 – La cooperación interjurisdiccional como alternativa.....166
I.4.6.5 – Lanfranchi y las contribuciones del CIPPEC 169
1.4.7 – La importancia económica de las áreas metropolitanas 174
I.5 – Los avances en materia de gobernabilidad metropolitana en el país en el siglo XXI y los niveles de interjurisdiccionalidad interpelados 193
I.5.1 – Introducción 193
I.5.2 – Intentos recientes de gobernanza 194
I.5.3 – Avances registrados en el siglo XXI según tipos de complejidad 197
I.5.3.1 – El caso del AMBA.....200
I.5.3.2 – Los casos de aglomerados provinciales 202
I.5.3.3 – Capitales Provinciales Expandidas (CPE) 204

I.5.3.3.1 – Las CPE con altos niveles de interjurisdiccionalidad (NI) 204
I.5.3.3.2 – Las CPE de menores niveles de interjurisdiccionalidad (NI) 206
I.5.4 – Una gobernanza metropolitana afianzada 209
I.5.5 – Consideraciones finales 210
Capítulo II – METODOLOGÍA DE TRABAJO Y DESARROLLO DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA METROPOLITANA
II.1 – Índice de Gobernanza de Áreas Metropolitanas 217
II.1.1 – Marco Legal e Institucionalidad 217
II.1.1.1 – Encuadre Jurídico 218
II.1.1.2 – Modelo organizacional 220
II.1.1.3 – Espacio de coordinación legislativa 223
II.1.1.4 – Integración de los Gobiernos Locales 223
II.1.1.5 – Estructura técnico–administrativa 224
II.1.2 – Competencias y planes de alcance metropolitano 225
II.1.3 – Financiamiento 227
II.1.3.1 – De la estructura organizacional 227
II.1.3.2 – De los proyectos 228
II.1.4 – Legitimación y Participación Ciudadana 229
II.2 – Visualización de resultados 234
Capítulo III – ANÁLISIS DE RESULTADOS
III.1 – Análisis de las experiencias 237
III.1.1 – Catamarca 237
III.1.2 – Confluencia 238
III.1.3 – Córdoba - Ente Metropolitano 240
III.1.4 – Jujuy 242
III.1.5 – Mendoza – UNICIPIO 244
III.1.6 – Rosario – ECOM 245
III.1.7 – Santa Fe 247
III.2 – Análisis comparado de las experiencias argentinas 250
III.2.1 –Marco Legal e Institucionalidad 252
III.2.2 – Competencias y planes de alcance metropolitano 260
III.2.3 – Financiamiento 266
III.2.4 – Legitimación y Participación Ciudadana 272

CAPITULO IV – CÍRCULO PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA (CIGAM)
Presentación del CIGAM 279
CONCLUSIONES
Desafíos y propuestas hacia una gobernanza metropolitana 303
ANEXO
Entrevistas realizadas a los efectos de la Investigación..... 309
Videos de referencia - QR de enlace a las experiencias analizadas..... 312

Prólogo

Desde hace setenta años que Argentina ensaya tímida y estérilmente darse instituciones formales metropolitanas. De algún modo, la "Argentina metropolitana" (título de esta obra tan necesaria), es al mismo tiempo la "Argentina ignorada" o el espejo inequívoco en el que se proyectan nuestras inconsistencias de largo plazo, la baja vocación por el acuerdo político y una manera muy poco proyectual de concebir el poder público.

Sin embargo, por detrás de la escena de las negociaciones fallidas, de los institutos lanzados y luego abandonados; nuestras Áreas Metropolitanas crecen y muchas veces nos sorprenden positivamente. No es una paradoja, son dos caras de la misma moneda, debilidad formal y necesidad material de resolver una agenda que es ineludible.

Esa tensión, tan clara, es la que explica que el "sector académico" haya asumido prácticamente una militancia en favor de organizaciones metropolitanas diversas, flexibles, adecuadas técnicamente y razonablemente representativas. No se trata de buscar una fórmula (como se verá en el repaso de los textos listados en esa obra), se trata de contribuir a generar capacidad de intervención racional sobre problemas complejos que afectan a muchas personas, empresas y territorios.

En tiempos como estos (escribo este prólogo en el verano del 2026), en los que está puesto en duda la capacidad de los organismos públicos para intervenir en problemas de orden colectivo, sostener la necesidad de acuerdo, de plan y de visión, es toda una declaración de principios.

Argentina está viviendo una profunda transformación territorial y, para que el resultado de la misma se traduzca en mayor calidad de vida y mejor desempeño económico, se necesita una comprensión de lo que está ocurriendo, que excede la idea misma del país de cara a la cordillera.

Neuquén, Mendoza, San Juan, San Rafael o Catamarca pueden colapsar en 10 años, rodeados de asentamientos, aún en condiciones de pleno empleo. Evitar tales escenarios es absolutamente posible,

pero no está (ni corresponde que esté) en la agenda de las empresas o el "mercado".

La infraestructura que necesita la nueva geografía, las capacidades humanas, la gestión logística o la generación de suelo urbano, son sólo algunos de los ítems que el futuro metropolitano de Argentina debe encarar.

Este libro es una luz amarilla. Tenemos ciudades hermosas, recursos naturales y capacidad técnica. Tenemos que abrir una conversación política amable, pero determinada, para que esta oportunidad de reequilibrio territorial no se malogre al son de consignas huecas o reflexiones insustanciales.

Fabio Quetglas

Introducción

Un mundo urbano... y metropolitano. El 15 de noviembre de 2022, las Naciones Unidas anunciaron un hito demográfico: el planeta había alcanzado los 8.000 millones de habitantes. Esta cifra evidencia la vertiginosa aceleración del crecimiento poblacional global si se considera que, a inicios del siglo XX, la población apenas rozaba los 1.650 millones.

Este fenómeno ha sido impulsado, en gran medida, por los saltos disruptivos en la ciencia y la tecnología, que han garantizado condiciones superiores para la preservación y el desarrollo de la vida humana. En este marco, las sucesivas revoluciones industriales actuaron como catalizadores de un desplazamiento masivo de la población rural hacia los centros urbanos, motivado por la búsqueda de nuevas posibilidades laborales, acceso a mejores servicios y un incremento sustancial en las expectativas de vida en general.

Como consecuencia de este proceso, el año 2007 marcó un punto de inflexión histórico: por primera vez, la población urbana superó a la rural a escala global. Se trata de una tendencia estructural que permite proyectar que, para el año 2050, más del 65% de la humanidad residirá en ciudades.

Dada su creciente centralidad como nodos de una economía globalizada, las ciudades se han erigido en territorios estratégicos que aglutinan conocimiento, innovación, diseño y servicios de alta complejidad. Este protagonismo les ha conferido una nueva dimensión política en la escena internacional, llevando a diversos autores a definir al siglo XX como "el siglo de las ciudades".

No obstante, resulta imperativo precisar que este crecimiento tiende a polarizarse en torno a las grandes urbes que, bajo el impulso de la tercera y cuarta revolución industrial, han evolucionado hacia complejas áreas metropolitanas. Estas nuevas megaciudades, cuyos límites funcionales trascienden las fronteras administrativas y políticas tradicionales, se perfilan como la tipología urbana predominante del siglo XXI.

Este crecimiento extensivo y acelerado ha puesto en crisis, desde hace décadas, los modelos convencionales de gobernabilidad. Asimismo, es necesario señalar que la gestión de estas metrópolis se enfrenta hoy a desafíos de magnitud sistémica: desde las exigencias de las nuevas agendas internacionales y la expansión de los derechos ciudadanos, hasta los imperativos ineludibles que plantea la crisis climática.

América Latina representa un caso paradigmático en esta transición. Al ser uno de los subcontinentes con mayores niveles de urbanización –superando el 80% de su población en ciudades–, alberga cada vez mayor número de aglomeraciones que superan el millón de habitantes. Sin embargo, la región presenta particularidades que complejizan la gestión metropolitana: infraestructuras obsoletas, una planificación territorial fragmentada, profundas asimetrías socioeconómicas y un marcado déficit habitacional. A esto se suma, en el plano institucional, una baja autonomía de los gobiernos locales y una escasa cultura de consenso y cooperación en el plano político.

Ante este escenario, se vuelve imperativo imaginar y diseñar nuevas institucionalidades capaces de gestionar esta compleja realidad urbana.

La anomalía argentina. Invocando –sin pretensiones de originalidad– el título del reconocido libro de Mariona Tomás, es posible señalar, por un lado las profundas similitudes que encontramos en cuanto a carencia de avances en materia de institucionalización en áreas metropolitanas, entre el caso español y la realidad argentina. Por otra parte, se verifica nuestra "anomalía", en la comparación con los avances que pueden ser observados en los restantes países federales de América Latina en la materia.

El análisis del caso argentino revela una fisonomía urbana excepcional: la población urbana asciende al 92% del total nacional. Asimismo, proyecciones basadas en el Censo 2022 indican que más de 30 millones de personas residen en áreas metropolitanas, lo que representa aproximadamente el 65% del padrón poblacional.

Es relevante señalar que la falta de avance en materia de institucionalidad se da en un contexto donde, desde inicios del siglo XX, Buenos Aires se posicionaba como la principal metrópolis del hemisferio sur.

A pesar de la densidad de estos antecedentes, la Argentina contemporánea carece de un marco normativo que promueva de manera orgánica la gobernanza metropolitana. Como sostiene Artemio Abba: "el crecimiento metropolitano y la complejización de su interjurisdiccionalidad no fueron acompañados por una adecuada institucionalidad".

Esta orfandad normativa –con apenas excepciones en leyes provinciales aisladas o referencias dispersas en cartas orgánicas municipales– sitúa al país en un nivel de desarrollo institucional inferior al de sus pares regionales. Esta evidencia nos permite sostener, como hipótesis preliminar, la existencia de una correlación directa entre la ausencia de una legislación de base y el limitado grado de consolidación de las experiencias de gestión interjurisdiccional.

Asimismo, la carencia de una definición oficial sobre las realidades metropolitanas ha desplazado el tema de la agenda pública estratégica. Esta invisibilidad normativa se traduce en una deficiencia en la producción de datos estadísticos específicos, lo que imposibilita el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y explica la escasez de programas nacionales dirigidos a estos territorios.

En este escenario, el fenómeno metropolitano parece haber quedado circunscrito al ámbito de la investigación académica o al activismo de la sociedad civil. Las experiencias que han logrado cierto grado de madurez lo han hecho, fundamentalmente, traccionadas por liderazgos locales coyunturales o por la ventana de oportunidad que representó el financiamiento de organismos de cooperación internacional.

Resulta pertinente destacar que, desde la década de 1960, han proliferado estudios y propuestas de desarrollo urbano provenientes tanto de los colegios profesionales como de organismos gubernamentales. No obstante, si bien estos trabajos reconocían la importancia de la coordinación política para las metrópolis, su enfoque primigenio permaneció anclado en la dimensión técnica de la planificación territorial y el crecimiento urbano, postergando los debates sobre la necesaria reforma de la arquitectura institucional del poder.

Nuestra investigación. La investigación que presentamos en esta publicación no pretende abordar el hecho metropolitano a partir de una mirada vinculada a la planificación urbana, la geografía o el de-

sarrollo económico o social de las metrópolis. Procuramos indagar de qué manera se han articulado las respuestas institucionales a la necesidad de coordinación/cooperación entre los distintos gobiernos intervinientes en un área metropolitana y los resultados obtenidos en cada una de las experiencias bajo estudio, en función de los modelos de gobernabilidad implementados.

En este sentido, la elección de los casos a analizar ha tratado de dar cuenta de las diversas realidades y marcos jurídicos provinciales y locales en que se desarrollan las experiencias en nuestro país.

Para el estudio, hemos incluido casos de provincias que cuentan con una legislación particular sobre áreas metropolitanas (AM de Rosario, AM de Santa Fé y AM de Catamarca), aquellos que sin tener legislación provincial han avanzado a partir de acuerdos intermunicipales (AM de Córdoba, El Gran Jujuy, AM de Confluencia), los que se han conformado a partir de un decreto provincial, para un área específica (Unicipio–Mendoza), los que cuentan con un dispositivo sectorial o temático –impulsado a partir de una legislación provincial o sin ella– (AM de Posadas, AM de Tucumán, AM de Viedma–Carmen de Patagones, AM de Buenos Aires, AM de Salta), los que cuentan con una ordenanza municipal, como marco específico para la coordinación (AM de Paraná) y aquellos donde no existe un marco de acuerdo interjurisdiccional, ni normativa específica, pero donde se verifican políticas públicas sectoriales de alcance metropolitano, fundamentalmente a partir de acciones del gobierno provincial (AM de Resistencia).

El proyecto de investigación que presentamos se propone como Objetivo General, a partir del análisis de casos particulares, indagar acerca de los avances en materia de gobernabilidad en las áreas metropolitanas de la Argentina, para desarrollar a partir del análisis de las experiencias lineamientos válidos tendientes a impulsar la institucionalización de acuerdos de cooperación y coordinación en las mismas.

En esa línea, como Objetivos Específicos se plantea: Identificar, caracterizar y contextualizar las principales áreas metropolitanas de la Argentina; Examinar y clasificar los antecedentes de cooperación entre municipios de áreas metropolitanas del país; Relevar los marcos normativos vigentes en relación a las áreas metropolitanas y coopera-

ción interjurisdiccional; Identificar las principales temáticas que se abordaron desde las distintas experiencias de cooperación metropolitana; Reconocer y describir buenas prácticas de políticas públicas metropolitanas y Recomendar lineamientos de políticas públicas que promuevan la institucionalización de las áreas.

Así, el objetivo general y los objetivos específicos se alinean con un enfoque exploratorio–explicativo, orientado tanto a generar conocimiento académico como a aportar evidencia útil para el diseño de políticas públicas. En este marco, la investigación parte de la siguiente hipótesis: existe una correlación directa entre la insuficiencia de legislación que promueva la interjurisdiccionalidad metropolitana y un bajo nivel de consolidación institucional de las experiencias de gobernanza metropolitana en los casos analizados. Esta hipótesis orienta el desarrollo del Índice de Gobernanza Metropolitana (IGAM) elaborado para el estudio y constituye el eje metodológico a partir del cual se analizan comparativamente las distintas áreas metropolitanas consideradas. En función de los resultados obtenidos mediante este instrumento analítico y del relevamiento de las experiencias estudiadas, la investigación propone asimismo el Círculo de la Gobernanza Metropolitana (CIGAM), como una herramienta conceptual destinada a sintetizar los principales factores que inciden en la consolidación de la gobernanza metropolitana y a orientar la formulación de lineamientos de política pública.

A fin de garantizar mayor claridad analítica y coherencia metodológica, el presente informe organiza la exposición de la investigación siguiendo una secuencia lógica que articula el marco conceptual, la metodología y los resultados obtenidos. En primer lugar, se presenta el marco teórico, que encuadra y orienta el análisis de la gobernanza metropolitana y permite fundamentar las dimensiones consideradas relevantes para su estudio.

En segundo término, se desarrolla la metodología de investigación la cual se estructura a partir de cuatro variables definidas como sustantivas para contrastar la hipótesis planteada: marco legal e institucionalidad, competencias y planificación de alcance metropolitano, financiamiento, y legitimación y participación ciudadana.

En tercer lugar, se presentan los resultados obtenidos a partir del análisis de las experiencias metropolitanas seleccionadas, examinadas según las cuatro variables mencionadas y que componen el índice. Seguidamente, se aborda el análisis comparado entre los casos estudiados, identificando patrones comunes, fortalezas y debilidades en los distintos modelos de gobernanza metropolitana.

Posteriormente, se presenta el Círculo de la Gobernanza Metropolitana (CIGAM) como aporte conceptual de la obra. Esta herramienta sistematiza los aprendizajes derivados del análisis de experiencias territoriales y del proceso de construcción del Índice de Gobernanza Metropolitana, proponiendo un marco interpretativo que articula las dimensiones clave del fenómeno y orienta la formulación de políticas públicas destinadas a fortalecer los arreglos institucionales.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales del estudio, en las que se sintetizan los principales hallazgos de la investigación, se identifican recomendaciones orientadas a consolidar las capacidades institucionales y los mecanismos de coordinación metropolitana en el país.

En diciembre de 2022 hemos dado comienzo a la investigación que es la base de esta publicación. Para el análisis de las diferentes experiencias de Argentina, se han recopilado antecedentes de planes, proyectos, normativas y documentación sobre políticas metropolitanas; como así también artículos e investigaciones académicas y científicas; relevado los marcos constitucionales y legislativos provinciales y locales; realizado entrevistas a actores claves de los procesos metropolitanos, del ámbito político, académico y de la sociedad civil, a partir de encuestas estructuradas y entrevistas semi–estructuradas en base a preguntas definidas según las dimensiones de análisis previamente seleccionadas; compilado los debates teóricos que fueron marcando la evolución en el tiempo de las ideas acerca de los alcances de la gobernanza en áreas metropolitanas y analizado los procesos de institucionalización llevados adelante en los aglomerados urbanos de Iberoamérica.

Se ha hecho referencia a la carencia de datos e información sobre el tema metropolitano. Quizá el principal escollo que se encuentra en este tipo de investigaciones es precisamente la casi inexistencia de información pública disponible. En un verdadero trabajo de arqueo-

logía metropolitana –a partir de la invalorable asistencia de los equipos técnicos de diversas bibliotecas sobre temas urbanos de nuestro país– hemos podido reconstruir gran parte de los antecedentes de las experiencias vigentes y aquellas que no lograron consolidarse.

La presente investigación constituye, en esencia, una construcción de carácter colectivo y dialógico. En este sentido, es imperativo expresar un profundo reconocimiento a los expertos, investigadores, funcionarios y referentes de la sociedad civil con quienes hemos tenido el privilegio de interactuar a lo largo del territorio nacional. Sus contribuciones trascendieron el mero aporte teórico o el intercambio de experiencias: su generosidad permitió tanto el acceso a fondos documentales inéditos, como la validación crítica de los estudios de caso. Asimismo, su mediación fue fundamental para establecer vínculos con actores estratégicos de los procesos metropolitanos en Argentina. Sin este entramado de colaboración y apertura institucional, el desarrollo y la culminación de este trabajo no habrían sido posibles.

Más allá de la clausura formal de la etapa de indagación para la presente publicación, la investigación continuó y continúa, tanto a los efectos de relevar las restantes experiencias de nuestro país, como también para actualizar los avances de los casos que ya han sido analizados.

Entendemos este proyecto como parte de la misión que, a partir de 2017, nos propusimos impulsar desde Ciudadanía Metropolitana. Esto es, contribuir a instalar en el debate público la importancia que revisten las áreas metropolitanas y la necesidad de contar con políticas públicas, en todos los niveles de gobierno, que promuevan e incentiven la institucionalización de espacios de coordinación y cooperación, en el camino a la consolidación de modelos de gobernanza para estas áreas.

El desafío compartido. Sin suscribir de manera absoluta a la visión optimista de Edward Glaeser –expuesta en la introducción de su ya clásica obra sobre ciudades–, resulta innegable el liderazgo y las ventajas comparativas que las áreas metropolitanas detentan en la actualidad. Esta preeminencia ha sido constatada por diversos estudios de organismos internacionales e instituciones académicas, las cuales serán referidas en el transcurso del presente trabajo. No obstante, de

manera simultánea a su potencial, las metrópolis presentan desafíos estructurales críticos en términos de equidad socioespacial, gestión de la diversidad e infraestructuras. Ante esta dualidad, se sostiene que la respuesta –tanto para potenciar las externalidades positivas como para mitigar las asimetrías mencionadas– reside en la consolidación de un modelo de gobernanza robusto.

En el marco del debate público sobre el rol del Estado que se está desarrollando en Argentina, este proyecto de investigación se plantea aportar miradas y aprendizajes que contribuyan a enriquecer, a partir de la evidencia, la conversación pública. Cómo gestionar de manera más eficiente las complejidades que presentan estas áreas –con el objetivo de mejorar la vida de quienes las habitan– debe ser parte de ese debate y prioridad en una agenda estatal que haga una correcta lectura de los imperativos de este tiempo.

Es evidente que la gobernanza metropolitana se configura, ante todo, como un desafío de naturaleza política. Hace más de una década, Daniel Innerarity advertía que: *"La política es el arte de distinguir correctamente en cada caso entre aquello en lo que debemos ponernos de acuerdo y aquello en lo que podemos e incluso debemos mantener el desacuerdo"*. Bajo esta premisa, el presente trabajo se propone como un aporte al debate público, desde la convicción de que la Argentina atraviesa un momento histórico que exige la construcción de grandes acuerdos transversales sobre la cuestión metropolitana. En última instancia, la viabilidad de nuestras ciudades dependerá de nuestra capacidad para institucionalizar esos consensos en un marco de desarrollo sostenible y equidad territorial.

Capítulo I – AREAS METROPOLITANAS Y GOBERNANZA

I.1 – Una nueva tipología urbana

La Revolución Industrial, al propiciar una sustancial modificación de la estructura económica predominante, impulsó una masiva migración de población rural hacia los centros urbanos. Este fenómeno demográfico fue determinante en la promoción de una reestructuración espacial y social de las ciudades, dando origen a una nueva tipología urbana: las áreas metropolitanas.

Sin embargo, su difusión a escala planetaria y la aceleración del proceso en las últimas décadas es indisociable de la Tercera Revolución Industrial (o Revolución de la Información). Esta nueva fase se caracteriza por la intensificación de la globalización, la ubicuidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la revalorización del conocimiento y la innovación como factores primarios de la ventaja competitiva y el crecimiento económico.

En efecto, desde la segunda mitad del siglo XIX, las principales ciudades de occidente comenzaron a vivenciar una profunda transformación a consecuencia del incipiente proceso de industrialización. Esta "explosión urbana", tal el término acuñado por José Luis Romero[1], se caracterizó por una expansión centrífuga del tejido urbano. Tal crecimiento fue funcional a la adaptación de las ciudades a los nuevos procesos productivos de índole industrial y a la integración de la masiva población migrante que, en busca de mejores condiciones de vida, se trasladaba a las urbes en el contexto de un cambio de época.

Para Ricard Gomà (2018), a lo largo del último siglo, los entornos urbanos han experimentado mutaciones estructurales que resultan de un sistema de "interacciones complejas" entre variables socioeco-

1 José Luis Romero (2001) "Latinoamérica. Las ciudades y las ideas". 2da. edición, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005. Pg. 322.

nómicas y territoriales. El autor propone una periodización analítica de tres estadios, definidos por la convergencia de su lógica productiva, su morfología espacial y su paradigma ambiental:

- *La Metrópoli Industrial Monocéntrica*: Corresponde a la fase de consolidación del modelo fordista, caracterizada por una severa concentración funcional y espacial en un núcleo urbano dominante. En este esquema, la centralidad absoluta del núcleo articula la dinámica productiva y los flujos de fuerza de trabajo, generando una estructura radial y altamente densa.
- *La Metrópoli Policéntrica de la Posindustrialización*: Vinculada al auge de la terciarización económica, esta etapa marca el tránsito hacia un patrón urbano fragmentado y disperso. Aquí, la emergencia de subcentros funcionales descentraliza las dinámicas de empleo, residencia y servicios, diluyendo la primacía del núcleo fundacional y exigiendo mecanismos de coordinación interjurisdiccional más sofisticados.
- *La Metrópolis en Red y la Revolución Digital*: En el marco de la economía del conocimiento, Gomà identifica una configuración urbana de carácter extenso y difuso. Esta fase se define por sistemas relacionales intensivos, donde la conectividad digital y física integra nodos urbanos en una malla de interdependencias funcionales. La urbanización ya no reconoce límites precisos, dando lugar a una "ciudad–región" cuya gobernanza representa uno de los desafíos institucionales más complejos del presente.

Como bien señala Manuel Castells[2] al abordar el fenómeno metropolitano, la transformación experimentada por las ciudades no se circunscribió al crecimiento físico o demográfico, sino que implicó también una reconfiguración profunda de las dinámicas interjurisdiccionales. Estas no sólo abarcan las formas de articulación entre los gobiernos locales, sino también los vínculos, interdependencias y tensiones entre las comunidades que habitan una misma región, revelando nuevas formas de organización territorial y social:

2 Manuel Castells (2017) "La Cuestión Urbana". 15º edición, Siglo XXI Editores, México, Pg. 28.

> Lo que distingue esta nueva forma de las anteriores no es sólo su dimensión, sino la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica. (2017–1972, pg. 28)

No obstante, estas transformaciones estructurales que han experimentado las metrópolis en términos espaciales, sociales y económicos no siempre han sido acompañadas por una reconfiguración institucional acorde con las nuevas realidades urbanas. Esta brecha entre el cambio territorial y la capacidad institucional evidencia una crisis de adaptación del Estado frente a dinámicas metropolitanas complejas y multiescalares (Gomà, 2018).

En efecto, a pesar del creciente protagonismo que han adquirido las metrópolis en las dinámicas territoriales contemporáneas, los marcos legales e institucionales que definen el papel y los alcances de los gobiernos locales permanecen anclados en concepciones y configuraciones territoriales propias del siglo XIX. La ausencia de una redefinición acorde con las transformaciones urbanas y metropolitanas actuales limita la eficacia, legitimidad y capacidad de respuesta de los arreglos de gobernanza metropolitana.

En consecuencia, se verifica un déficit en materia de gobernabilidad, en el que las instituciones políticas tradicionales resultan insuficientes para gestionar procesos que desbordan las fronteras jurisdiccionales y que requieren enfoques de gobernanza colaborativa multinivel. Sobre estas problemáticas es que se pretende reflexionar y realizar aportes para el debate en la presente investigación.

A partir de los datos que proporciona ONU–Hábitat[3], es posible sostener que en la actualidad un tercio de la población mundial (aproximadamente 2.600 millones de habitantes) vive en áreas metropolitanas. Si a su vez consideramos las estimaciones que indican que para el año 2050 siete de cada diez habitantes del planeta van a vivir en ciudades, de no modificarse la actual tendencia de crecimiento de este tipo particular de urbanización, no cabe dudas que el siglo XXI será recordado como el de las Metrópolis.

3 ONU-Hábitat, 1º Estado Global de las Metrópolis, 2020.

I.1.1 – Dificultades que se presentan para adoptar una definición

Diversos autores han señalado el carácter polisémico del término *"área metropolitana"*, el cual ha sido objeto de múltiples interpretaciones a lo largo del tiempo. En este sentido, las transformaciones morfológicas que experimentaron las ciudades durante las distintas fases de la Revolución Industrial, junto con los avances en los debates teóricos sobre la metropolización, han contribuido a complejizar la posibilidad de formular una definición precisa y consensuada del concepto, aplicable a todos los casos.

Es entonces que, con el propósito de intentar delimitar conceptualmente los principales términos asociados a la realidad metropolitana, se examinan diversas contribuciones teóricas, así como definiciones propuestas por organismos internacionales, a los efectos de una breve revisión analítica que permita establecer distinciones teóricas entre las principales categorías, que posibiliten una mayor precisión para el uso de estos términos en el marco del estudio de los procesos de urbanización y gobernanza metropolitana.

También es necesario destacar que la diversidad morfológica y funcional de las áreas metropolitanas transparentan las múltiples trayectorias de inserción de los sistemas urbanos en la arquitectura de la economía global. Este fenómeno, lejos de ser uniforme, se despliega en una gradación de escalas y estadios de complejidad que reflejan la adaptación del territorio a las lógicas de reproducción y expansión del capital transnacional.

Ernest Weissman, miembro de Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), esboza una primitiva definición de área metropolitana, a partir de "una población central con una zona urbana vecina"[4]. En cuanto a región urbana o metropolitana, el documento elaborado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, menciona a Charlton F. Chute., del *Institute of Public Administration*, de Nueva

4 La cita de Weissman fue tomada de la publicación "Informe del Grupo de Estudio del Área Metropolitana", producido por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para relevar los avances del 5to. Congreso Hispano-Luso Americano Filipino de Municipios, celebrado en Santiago de Chile en noviembre de 1969.

York, como el impulsor del concepto de interrelación para definir este tipo particular de urbanización, que el autor define como "dos zonas conexas en las cuales se opera la relación de movimiento entre el trabajo y la vivienda recíprocamente"[5]. Como vemos es la noción de "commuting" (movimiento pendular de desplazamientos casa–trabajo), desarrollada por la Escuela de Chicago.

En tanto el concepto de 'conurbación', acuñado por Patrick Geddes, describe el proceso de integración física y funcional de dos o más núcleos urbanos –independientemente de su escala– como resultado de su expansión. Geddes analizó críticamente los impactos perjudiciales de la industrialización sobre el tejido urbano, denunciando un crecimiento inorgánico carente de planificación que postergaba las necesidades humanas. Al priorizar el bienestar de los habitantes frente a la lógica productivista, su obra constituye un antecedente fundamental de las tesis de Henri Lefebvre sobre el 'derecho a la ciudad', anticipando la recuperación del espacio urbano como soporte de la vida social.

En la actualidad, ONU–Hábitat sostiene que "las metrópolis no se definen ni por su población, extensión territorial, ni por el número de sus jurisdicciones locales, sino por su geografía funcional" (Estudio Global de las Metrópolis, 2022, pág. 1).

En el apartado 1.4 analizaremos los desarrollos teóricos sobre área y región metropolitana según la visión de los académicos argentinos.

I.1.2 – Problemáticas comunes a estas "nuevas ciudades"

Como ha sido mencionado, las corrientes migratorias de población rural hacia las ciudades producto de la revolución industrial, tuvieron un fuerte impacto en términos urbanos y sociales sobre las nacientes metrópolis.

Congestión, hacinamiento, suburbanización, déficit habitacional y problemas de transporte fueron identificados por autores como Peter Hall (1966, p. 29) a manera de desafíos emergentes comunes a las áreas metropolitanas, desde sus inicios. A partir del reconocimiento de estas problemáticas se fue consolidando una primera agenda de lo metropolitano.

5 Ibidem.

La velocidad con la que los cambios urbanos se verificaron en las nacientes metrópolis imposibilitó en una primera etapa desarrollar una respuesta planificada de parte de los diferentes niveles de gobierno a las nuevas problemáticas urbanas.

Como se mencionó, las transformaciones en las ciudades fueron múltiples, ya que no sólo implicó un incremento poblacional o la expansión del territorio urbano –de forma como no se había verificado anteriormente–, sino que también involucró cambios desde el punto de vista cualitativo, como ser en la composición y estructura de esas comunidades, producto de las diversas procedencias culturales y sociales de los migrantes, lo que de alguna manera fue moldeando esa diversidad que hoy caracteriza a las áreas.

Al describir la realidad de las ciudades latinoamericanas en relación a este proceso, Romero sostiene: "las ciudades crecían, los servicios públicos se hacían cada vez más deficientes, las distancias más largas, el aire más impuro, los ruidos más ensordecedores. Pero nadie –o casi nadie– quiso o quiere renunciar a la ciudad" (2001, pp. 322–331).

En efecto, como señala Rojas (2005), el peso demográfico urbano en América Latina pasó de representar aproximadamente el 25 % al 75 % de la población entre comienzos del siglo XX y principios del siglo XXI. Si observamos que hace un siglo sólo Buenos Aires contaba con un millón de habitantes, mientras que hoy en día América Latina y el Caribe (ALC) albergan más de 75 metrópolis con una población superior al millón y otras 150 urbes que superan los 300 000 habitantes, se evidencia el carácter acelerado e inédito del proceso de metropolización en la región. En un contexto de escasa planificación urbana y altos niveles de pobreza, las economías metropolitanas latinoamericanas muestran una fuerte dinámica, aunque resultan ineficientes, si se las compara con los estándares globales. Este escenario genera entornos marcados por desigualdad y segmentación social, elevado grado de informalidad laboral y urbana, infraestructuras obsoletas o insuficientes, urbanización difusa con acceso limitado a servicios y bienes públicos, así como elevados índices de congestión y contaminación (Rojas, 2005 – Gomà, 2018: pp.33–35).

Es entonces que las problemáticas y transformaciones derivadas del fenómeno metropolitano comenzaron a ser no sólo identi-

ficadas, sino también estudiadas por la academia desde la primera mitad del siglo XX. No resulta extraño, si tenemos en cuenta los desafíos que presentaban las nacientes metrópolis, que una de las primeras disciplinas en abordar la cuestión metropolitana fuera el urbanismo, que se constituye precisamente para dar una respuesta al crecimiento y los cambios que comenzaban a experimentar las ciudades industriales.

Con el paso de las décadas, considerando las consecuencias de los procesos de industrialización masiva y globalización de la economía sobre esta particular geografía urbana, nuevos temas se incorporan en las agendas metropolitanas, como ser los desafíos vinculados al cambio climático, el combate de la pobreza y las crecientes desigualdades, la segregación urbana y las cuestiones vinculadas al empleo y la competitividad territorial, entre otras.

En este contexto, para poder dar respuesta no sólo a las nuevas agendas urbanas de nivel global que se plantean para las metrópolis, sino fundamentalmente a la realidad ecosistémica[6] que presentan las áreas, es que otras disciplinas comienzan a tener una mirada sobre la cuestión metropolitana, constituyéndose entonces lo metropolitano en un tema transversal y multidimensional, que atraviesa todas las políticas sectoriales que configuran hoy la gestión de estas nuevas "ciudades".

I.1.3 – Hacia la formalización de una disciplina metropolitana

La magnitud y aceleración de los procesos globales han impulsado transformaciones estructurales en las configuraciones urbanas contemporáneas. Sin embargo, esta emergencia metropolitana no ha sido acompañada por reformas institucionales correlativas ni por adaptaciones en los modelos de gobernanza que la nueva complejidad territorial demanda.

6 Para profundizar acerca de la realidad ecosistémica de las ciudades y consecuentemente de las áreas metropolitanas, consultar el Capítulo "Las Ciudades son Ecosistemas", de Florencia Rojas, en el libro "La Ciudad como Sistema: metabolismo, resiliencia y sustentabilidad", Florencia Rojas…(et al.) Buenos Aires, Ediciones Irradia, 2023.

Históricamente, los esquemas de gestión local han permanecido estáticos, omitiendo la transición hacia una "ciudad real", que desborda los límites políticos y administrativos establecidos. Al respecto, Massa (2019) sostiene para el caso argentino que la base fáctica sobre la cual se erigieron las instituciones municipales ha desaparecido. La autora enfatiza la urgencia de proveer herramientas que permitan a la política adoptar decisiones que, dentro del marco constitucional, promuevan la evolución del sistema, advirtiendo que la complejidad metropolitana no puede gestionarse sobre un "gris jurídico" o una anomia institucional persistente.

Para contextualizar este debate, es imperativo considerar tres dimensiones críticas que condicionan a las gestiones locales y consecuentemente van a presentar un desafío al momento de diseñar una institucionalidad para las áreas metropolitanas:

- *Restricciones de base y autonomía limitada*: Hasta finales del siglo XX, los gobiernos locales operaron bajo severas limitaciones estructurales. La fragilidad de la autonomía jurídica, la fragmentación de competencias y una estructura fiscal dependiente de niveles superiores configuraron un escenario de debilidad institucional. Este "techo administrativo" impidió que los municipios abordaran problemáticas que, por su naturaleza física y socioeconómica, ya poseían una escala regional.
- *Complejización de la agenda y demandas de ciudadanía ampliada*: En paralelo, las agendas urbanas sufrieron una sofisticación multidimensional. La gestión municipal trascendió la provisión de servicios básicos para enfrentar desafíos asociados a una concepción de ciudadanía ampliada: sostenibilidad ambiental, cohesión social, seguridad ciudadana y competitividad sistémica. Estos fenómenos excedieron la capacidad operativa de los gobiernos locales aislados, evidenciando la necesidad de un nuevo escalafón de gestión.
- *El impacto de la descentralización de los años 90*: Durante la última década del siglo XX, América Latina experimentó una transformación en su arquitectura político–administrativa mediante el traspaso progresivo de competencias hacia los niveles

subnacionales. Si bien este proceso buscaba mayor eficacia y proximidad, enfrentó dos obstáculos críticos: la asimetría de capacidades administrativas y la insuficiencia en la transferencia de recursos. El resultado fue una "descentralización de déficits", que agudizó las tensiones financieras en los municipios sin resolver la cuestión de la coordinación interjurisdiccional.

Bajo estos escenarios, se consolida la certeza de que el principal desafío metropolitano no reside en la magnitud del crecimiento urbano ni en la complejidad intrínseca de las políticas sectoriales (transporte, residuos o cuencas). Lo verdaderamente apremiante consiste en mitigar la fragmentación institucional mediante el diseño de modelos de gobernanza basados en la cooperación interjurisdiccional multiescalar y la participación ciudadana.

Este desafío es particularmente complejo debido a que las áreas metropolitanas, en su génesis, adolecen de un déficit de legitimidad política y jurídica, atributos que el ordenamiento constitucional suele conferir exclusivamente a los municipios. Ante la ausencia de gobiernos metropolitanos formales, la realidad regional se impone de facto, demandando la articulación de un ordenamiento jurídico específico capaz de dotar de validez, justicia y eficacia a las normas que regulan el territorio.

Y no fue hasta mediados del siglo XX cuando comenzaron a desarrollarse de manera sistemática estudios académicos y reflexiones orientadas a establecer cuáles eran las alternativas a explorar en términos promover modelos institucionales que permitieran superar la fragmentación y dotar de una mirada y acción coordinadas a estos territorios.

Las reflexiones fundacionales de las ciencias sociales en torno al fenómeno metropolitano se han estructurado sobre dos ejes analíticos fundamentales: el establecimiento de criterios de delimitación conceptual y el diseño de arquitecturas institucionales capaces de mitigar la fragmentación jurisdiccional. Si bien el presente trabajo no pretende agotar el vasto estado del arte acumulado globalmente sobre modelos de gobernanza, resulta indispensable realizar una síntesis de las dos corrientes paradigmáticas iniciales. Este abordaje

preliminar servirá de marco de referencia para profundizar, posteriormente, en la producción teórica y los debates académicos que han configurado la especificidad del pensamiento sobre la gestión metropolitana en la Argentina.

Ante la manifiesta disonancia entre la unidad funcional del territorio y la fragmentación de las estructuras de gobierno que presentan las áreas metropolitanas, surgió una corriente inicial que interpretaba esta dispersión como una patología institucional. Como solución, se propuso la consolidación de las jurisdicciones locales en una unidad de gobierno única y centralizada, con autoridad sobre toda la región. Robert Wood (1958) conceptualizó este modelo bajo el nombre de "Gargantúa", caracterizándolo como un ente burocrático dominante.

Poco tiempo después Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), cuestionan el modelo de Wood al proponer una defensa del policentrismo. Los autores argumentan que la fragmentación jurisdiccional no es una anomalía patológica, sino un sistema racional de "elección pública", que funciona de manera análoga a un mercado. Bajo esta premisa, la existencia de múltiples unidades de gobierno permite que los ciudadanos–consumidores elijan entre distintas canastas de servicios y costos tributarios, fomentando la eficiencia mediante la competencia interjurisdiccional. Para los autores, la gobernanza metropolitana óptima no reside en la fusión administrativa, sino en la capacidad de estas diversas unidades para establecer acuerdos de cooperación y arreglos institucionales que resuelvan problemas de escala sin sacrificar la autonomía local, ni la capacidad de respuesta ante las preferencias diferenciadas de la población.

A partir de la dicotomía establecida por estos modelos fundacionales, las décadas subsiguientes asistieron al surgimiento de modelos híbridos orientados a conciliar la necesidad de políticas coordinadas que presenta la escala regional con la proximidad de la representatividad local y el impacto de la competencia entre administraciones. A esta tensión original se integraron progresivamente dimensiones críticas como la participación ciudadana y la gobernanza multiactor, desplazando el foco desde la mera gestión admi-

nistrativa hacia la construcción de legitimidad democrática. Estas trayectorias institucionales, que configuran el núcleo de los debates contemporáneos sobre la gobernanza metropolitana, serán objeto de un análisis exhaustivo en el apartado I.3.

Referencias Bibliográficas

Castells, M. (2017) "La Cuestión Urbana". 15º edición, Siglo XXI Editores, México, Pg. 28.

Gomà, R. (2018*). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis*. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la admistración y las políticas públicas, 2(2), 22-39.

Hall, P. (1966). *The World Cities*. World University Library, Weidenfeld & Nicolson, Londres.

Massa, E. (2019). *Gobierno del Área Metropolitana – Respuesta jurídica a un proceso sistémico*. Ediciones Bibliotex, San Miguel de Tucumán.

Ostrom, V., Tiebout, C. M. and Warren, R. (1961) *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry* en The American Political Science Review, Vol. 55 Nº 4 pp. 831-842 - Recuperado de Cambridge University Press.

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., & Fernández Güell, J. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas, F. (2023). *Las Ciudades son Ecosistemas* en Rojas, F. et al. *La Ciudad como Sistema: metabolismo, resiliencia y sustentabilidad*, Buenos Aires, Ediciones Irradia.

Romero, J. L. (2001) *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. 2da. edición, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005. Pg. 322-331.

Wood, R. (1958) *The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua* en The American Political Science Review, Vol. 52 pp.108-122, citado y analizado en Ostrom, V., Tiebout, C. M. and Warren, R. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry* en The American Political Science Review, Vol. 55 Nº 4 pg. 831. Recuperado de Cambridge University Press.

I.2 – Gobernanza Metropolitana

I.2.1 – Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza

Las áreas metropolitanas plantean un reto en términos de gobernabilidad y gobernanza. Ambos conceptos se vinculan y retroalimentan a la hora de pensar en el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo local y regional en los gobiernos metropolitanos o supramunicipales.

Hasta finales de la década del 80, no era discutido el rol del Estado como organizador de la vida social, cuya autoridad estaba legitimada por la ciudadanía. La gobernabilidad era el aspecto, quizás, más relevante del Estado. Gobernabilidad entendida como la capacidad jurídico–política del Estado para desarrollar, ejecutar y controlar políticas públicas cuya finalidad es el bien común. Conforme la sociedad fue complejizándose con el surgimiento de nuevos y variados actores no gubernamentales, al tiempo que la tecnología potenció esta complejidad y pluralidad de voces, surgen nuevos conceptos como el de Gobernanza que, por un lado, apunta a mejorar las capacidades de las instituciones que forman el gobierno, pero al mismo tiempo, traza desafíos a la tradición institucional del Estado. Como describe D'eramo, "[...] al ser el Estado un actor más al interior de una red de relaciones horizontales que iguala y diluye la responsabilidad institucional, el problema de la gobernabilidad cambia de forma, pero no desaparece "*se coordina sin coordinador o se gobierna sin gobierno*" (Rhodes, 2005), con todo lo que ello implica desde el momento en que, parafraseando a Aristóteles, es el poder quien le tiene horror al vacío" (D'eramo, 2017, pg. 133).

Sharpe(1995), en ¿Ascenso y declive de la autoridad metropolitana?, establece dos cuestiones que impulsan el debate sobre gobernabilidad en estas áreas. En primer lugar, el crecimiento de los centros urbanos, más allá de los límites político–administrativos de los gobiernos locales. Y también, los impactos de una economía globalizada sobre estos territorios.

En función de este posicionamiento, entendemos necesario incorporar otros dos elementos que a nuestro juicio también justifican este debate: la importancia y los desafíos que tiene para los gobiernos locales la atención de las nuevas agendas internacionales de ciudades y la crisis en materia de representación política, que nos interpela a repensar nuevas formas de participación de los ciudadanos en la gestión.

Por otra parte, Magri plantea un dilema en las lógicas que modelan tanto el concepto de Gobernabilidad como el de Gobernanza. Para la autora, la gobernabilidad es la forma de gobernar en contextos de democracia representativa, sistemas donde el poder y la autoridad son los fundamentos y las lógicas que guían al Estado, mientras que la gobernanza impera en las democracias participativas, donde existen diversos actores y grupos de interés cuyo accionar y decisiones forman parte de la gestión de la cosa pública. Aquí subyace la tensión sobre el rol del Estado y el rol de la sociedad en el tema del desarrollo.

Todos los autores coinciden en señalar a las profundas transformaciones, operadas en varias dimensiones, como el origen de ese nuevo modo de gobernar. En el plano socioeconómico, a los procesos ya mencionados de globalización y desarrollo tecnológico como acelerador de estos procesos, se le suman las políticas liberales de la década del 90 (fundamentalmente las privatizaciones), que han impulsado una apertura de mercados a escala global. Los cambios producidos en la sociedad respecto a su escala de valores también son otro indicador: una conciencia social vinculada a los temas medioambientales, nuevas formas de concebir y habitar el concepto de familia, movimientos migratorios que mueven no sólo personas sino también valores y cosmovisiones que empiezan a chocar con las del territorio al que se trasladan, escala de conflictos sociales, étnicos, religiosos. Todo esto deriva en una crisis política, crisis del sistema de representación y sus instituciones: partidos políticos, sindicatos y a los mecanismos propios de la representación. La ciudadanía se vuelve crítica con sus gobernantes, con la autoridad del Estado, haciendo tambalear los cimientos mismos de la democracia y su legitimidad de origen.

En línea con estas concepciones, Prats (2005) utiliza el concepto de gobernanza como metáfora para explicar los cambios administrativos más sobresalientes del siglo XX y los inicios del presente. La

gobernanza para el autor, "sería la forma más sofisticada de los modos de gobernación pública, que han evolucionado desde la burocracia, pasando por la nueva gestión pública, hasta llegar al momento actual de gobernanza" (Varela Álvarez, 2011, pg.3).

En Río de Janeiro (Brasil) en 2022, se publica una investigación comparada entre países federales y unitarios sobre la gobernanza metropolitana en América Latina que, por otro lado, es producto del plan de trabajo elaborado por CEPAL[7] y la red IPEA[8] para el período 2017–2019. En esta investigación varios autores parten del concepto de gobernanza, entendida como la forma en que se ejerce el poder. Este es disputado por varios actores, en una arena social donde se ponen en juego sus intereses (Rodrigues y Malo, 2006) obligándolos a articular e interactuar entre sí para obtener determinados beneficios en el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y políticas públicas (Costa y Lui, 2022).

Finalmente, una reflexión–observación interesante que hace Klink es la "[...] paradoja que existe en el debate sobre la gobernanza metropolitana en América Latina: por un lado, las AM concentran importantes recursos y demandas sociales, pero por el otro, los arreglos institucionales que deben orientar y promover soluciones a tales demandas son aún incipientes y con pocos instrumentos de gestión eficaces" (Klink, 2009, citado por Costa y Lui., 2022, pg.13). Por esto, Costa y Lui (2022) afirman que "la gobernanza metropolitana se encuentra en una fase embrionaria en las metrópolis latinoamericanas, ya que la acción de un solo actor (sea el Estado o el mercado privado) no constituye una gobernanza" (pg. 13).

Sintetizando este apartado, el término gobernanza es producto de los cambios sufridos por las sociedades modernas, que necesitan para su funcionamiento y desarrollo un concepto que explique su realidad actual y abarque el ejercicio del poder incluyendo a los diferentes actores que forman la sociedad y conforman redes de intereses en un contexto de democracia participativa. Por esta razón difiere del tradicional concepto de gobernabilidad, enfocado en el rol y ejercicio de poder del Estado como articulador y promotor de políticas públicas en un contexto de democracia delegativa.

---

7 Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
8 Plataforma de Pesquisa em Rede.

El término gobernanza entonces, se caracteriza por un proceso que refiere a un conjunto de agentes e instituciones que exceden la cuestión gubernamental, reconoce al actor no estatal como relevante, de similar importancia que el actor estatal, y esta lógica por momentos tiene hasta cierta autonomía, porque tienen incidencia y decisión en la cosa pública, sea participando de la política pública a través de decisiones colectivas o a través de interrelaciones estratégicas (Stoker, 2000, citado por Magri, 2006, pp. 6–7).

Este proceso es dinámico, está en constante construcción y se alimenta y retroalimenta mediante formas distintas y crecientes de cooperación, colaboración y coordinación entre los agentes estatales y no estatales, en base a directrices que han adquirido mayor relevancia en las últimas décadas tales como el ejercicio del poder de manera transparente y en un esquema de rendición de cuentas.

I.2.2 – Marco teórico para una gobernanza

El concepto de gobernanza, es un término anglosajón cuyo original es "*governance*". Es el resultado del debate y transición de gobiernos estado–céntricos o, como describen Alcántara–Santuario y Marín–Fuentes, "Estados centralizadores por ineficientes, protectores y despilfarradores," (2013, pg. 97) a Estados más democráticos que plantean una nueva relación y vinculación entre el Estado, sus instituciones y la sociedad civil. La democracia participativa es el modelo que se corresponde con la noción de gobernanza, ya que implica un involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas.

El concepto aparece en 1985 con la publicación del artículo de Hollingsworth y Lindberg *"The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Asociative Behaviour"* (citado en Solá, 2000, según D'eramo, 2017, pg. 95). Después de esta primera aparición, se instala en la década del 90 dentro de la comunidad académica y en los organismos internacionales, asociado primero con la planificación estatal y en décadas posteriores, con las reformas estatales de la Nueva Gerencia Pública (*NPM* – por sus siglas en inglés) y los enfoques de políticas públicas impulsados

que ponen en el centro la cuestión del desarrollo y las experiencias de integración europea.

Serna de la Garza (2010, citado por Alcántara–Santuario y Marín–Fuentes, 2013) considera que la gobernanza tiene, por un lado, una aceptación descriptiva que se refiere a la forma en que se conduce una sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes; en la que participan tanto actores públicos como privados. Por otro lado, tiene una connotación normativa, que hace referencia a la *good governance* (las buenas prácticas; responde al qué hacer y cómo hacerlo). Dicha acepción destaca la interdependencia entre los actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya una dirección en la sociedad.

A lo que, Mario Bassols (citado por Moreno Romero, 2011, pp. 2–3) agrega: que "la caracterización del poder en las sociedades modernas parte de posiciones pluralistas, no restrictivas y represivas". Es decir, cada sociedad tiene elementos propios que hacen a su cultura e idiosincrasia y que deben ser incluidos a la hora de definir la gobernanza que se dará esa sociedad para sí misma. Esa gobernanza es el producto de la interacción territorial de los distintos sectores de la sociedad, que ejercen su poder desde posiciones estratégicas, con base en intereses y valores particulares. A su vez, los valores y cultura van cambiando y variando a lo largo del tiempo, por eso el concepto de gobernanza es dinámico no estático, es plural no restrictivo y es abierto, no cerrado o concluido.

Otros autores, como Jouve y Lefèvre (1999, citado por Tomàs, 2018, pg.8), comparten esta línea de análisis, al considerar que "La gobernanza metropolitana hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas." Y, continúa Tomàs: Así, definimos la gobernanza metropolitana como «un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados» (Borraz y Le Galès, 2001, pg. 350, citado por Tomàs), y cuyo resultado tiene un impacto directo sobre la vida, las normas y la estructura social de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestras metrópolis".

Lanfranchi, introduce un aspecto clave vinculado al territorio sin límites jurisdiccionales ni político–administrativos, en donde opera la gobernanza. Por eso, explica, "el discurso sobre lo metropolitano es cada vez más relevante en las agendas de gobiernos locales y regionales" (Lanfranchi et al., 2018, pg. 9). Es decir, que desde una mirada territorial también puede explicarse la necesidad de coordinar acciones y políticas públicas entre distintos actores que no reconocen límites jurisdiccionales.

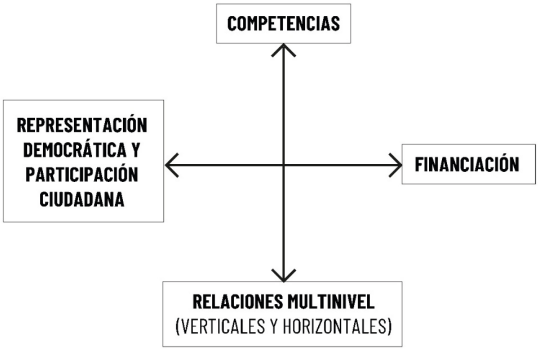
En 2001, la Comisión Europea, en su "Libro Blanco de la Gobernanza", recomendaba 5 principios guía para lograr un buen gobierno: 1) El principio de participación; 2) El principio de transparencia; 3) El principio de responsabilidad (*accountability*); 4) El principio de eficacia y 5) El principio de coherencia.

Estos principios son rasgos y aspectos que hablan del proceso de toma de decisión más que de la decisión *per se*, y todos son pilares de la gobernanza. "Este enfoque hacia procesos más participativos y descentralizados, son los fundamentos para propiciar la transformación social" (Tomàs, 2018, pg. 13)

En base a los principios mencionados, la autora desarrolla un cuadro para volcar las variables transversales que afectan a todas las áreas metropolitanas y a su capacidad de abordar los retos metropolitanos: las competencias, la financiación, la representación democrática y la participación ciudadana y las relaciones multinivel (horizontales y verticales).

Variables de la gobernanza metropolitana

Si bien la idea de la gobernanza es ampliamente aceptada, lo cierto es que en el caso de América Latina encontramos algunas particularidades en materia de participación ciudadana, tales como el clientelismo, una cultura vinculada al autoritarismo, falta de mecanismos de información, transparencia y control en lo que hace a la gestión, lo que puede derivar en un bajo nivel de participación de los sectores populares y un aprovechamiento de los sectores de poder en estos escenarios. "Estas circunstancias podrían traer consigo el riesgo del desgobierno para la región, advierten, como resultado de la aplicación de la gobernanza" (De la Garza, 2010).



Variables de la gobernanza metropolitana. Fuente: Mariona Tomàs, (2018, pg.14).

Referencias Bibliográficas

Ahrend, R., Kim, S., Lembcke, A., & Schumann, A. (2019). *Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla.* En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi.

Alcántara-Santuario, A., & Marín-Fuentes, V. (2013). *Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina*. Revista Iberoaméricana de Educación Superior - RIES, IV (10).

Costa, M., & Lui, L. (2022). Áreas metropolitanas en América Latina: condiciones de gobernanza y sus retos. En C. M.A., L. Lui, & S. Tavares, *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 09-21). Río de Janeiro: Instituto de Investigación Económica Aplicada.

D'eramo, D. (2017). *Gobernabilidad, gobernanza...En definitiva, el Estado*. Revista APS.

IPEA y CEPAL (2022). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*.

Klink, J. (2009). *Novas governancas para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro.* Cadernos Metrópole, 11(22), 415- 433. http://cutt.ly/TbYaqDU

Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., Gonzales Canada, D., & Simone, V. (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC.

Magri, J. (2006). *Regiones metropolitanas, Municipios metropolitanos y la vinculación entre la gobernabilidad, la governance y el desarrollo territorial.* Santa Fe, Argentina.

Moreno Romero, A. (2011). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos-uam Iztapalapa.

Sharpe, L.J. *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority*. Nuffield College d' Oxford. Working Papper Nº 38. Barcelona, 1991.

Stoker, G. (2000). U*rban Political Science and the challenge if Urban Governance*. En O. U. Press, Debating Governance. Oxford: Jon Pierre.

Tomàs, M. (2018). *Modelos de Gobernanza Metropolitana*. Barcelona: Oberta UOC. Publishing, SL.

Varela Álvarez, E. (2011). *La gobernanza en la obra de Joan Prats*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

I.3 – Gobernanza Multinivel

I.3.1 – Ventajas y agendas de las Áreas Metropolitanas

En América Latina y el Caribe, sólo el 15% de los gastos del gobierno está en manos de autoridades locales, en contraste con el 35% de los países industrializados. Sin embargo, la tendencia descentralizadora está bien asentada en la región y se observan esfuerzos sostenidos por descentralizar responsabilidades y recursos, en la mayor parte de los países más grandes de la región (BID, 1997, citado por Rojas, 2005).

En nuestra región existen más de 100 estados y provincias (también conocidas como departamentos o regiones) y más de 14.000 municipios. Algunos estados poseen poblaciones muy numerosas (el estado de Bahía de Brasil y la provincia de Buenos Aires en Argentina tienen más habitantes que la mayoría de los países de América Latina) y otros son los motores económicos de sus países. Asimismo, existen estados pequeños y económicamente pobres que disponen de menos recursos que una municipalidad de tamaño medio, en tanto que casi el 90% de los municipios tienen menos de 50.000 habitantes, un tamaño que no les permite tener una base fiscal sólida ni desarrollar una capacidad institucional para hacerse cargo de responsabilidades muy complejas (Rojas, 2005, pg. 45).

Dado el alto grado de urbanización de la población latinoamericana, la mayor parte de los habitantes (aproximadamente el 60%) viven en municipalidades de más de 50.000 habitantes, una cifra que permite sostener gobiernos locales con capacidad de brindar servicios eficientes a sus habitantes.

Estos gobiernos locales cumplen un rol importante en el desarrollo territorial, social y económico de las AM, ya que como menciona Rojas "si se les gobierna de forma adecuada, son capaces de sostener a gobiernos urbanos capaces y eficientes" (2005, pp. 45–46). Ahora bien, la eficiencia es un concepto vinculado no solo a la administración y uso de los recursos sino también a contar con los mismos, y

en nuestra región contamos con antecedentes que demuestran que "[...] no siempre la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno ha estado sustentada con la correspondiente asignación de recursos o con los incentivos adecuados para que los gobiernos locales pudieran recaudar los ingresos suficientes" (Rojas, 2005, pg. 46).

La concentración de la población en gobiernos locales explica porque "[...] las áreas metropolitanas juegan un papel fundamental para el desarrollo social, cultural, ambiental y económico que repercute en el crecimiento de las naciones. En muchos países, las áreas metropolitanas se han convertido en nodos de la economía y la cultura global, así como en verdaderos motores del crecimiento económico y la innovación" (Communauté Métropolitaine de Montéal, 2015, pág. 3).

Hoy más que nunca se hace necesario contar con acuerdos de gobernabilidad y gobernanza entre los gobiernos locales que forman las áreas metropolitanas, ya que de la forma en que se gestionen estas regiones, dependerá en gran parte no sólo su desarrollo sino el de las naciones en las que se encuentran. Desde la visión de Lefèvre (2005, citado por Lanfranchi y Bidart, 2016, pp. 10 y 11), existen fundamentos económicos, sociales y políticos, entre otros, para impulsar acuerdos metropolitanos. Los fundamentos económicos se concentran en la creación de riqueza que potencialmente tienen las áreas metropolitanas si se gestionan de manera eficiente, ya que son espacios que fomentan la competitividad e innovación, favoreciendo las ventajas comparativas de los territorios metropolitanos. A su vez, el desarrollo de ventajas comparativas no sólo implica un efecto multiplicador en términos económicos, sino que se traduce en mejor calidad de vida para sus habitantes, fomentando la cohesión social y evitando, por ende, la segregación (fundamentos sociales). Además, la cercanía de los gobiernos locales en las áreas metropolitanas permite un control democrático potencial, fomentando la rendición de cuentas y el control y participación ciudadana (fundamentos políticos). Finalmente, el autor menciona aspectos claves de las nuevas agendas locales que hacen a la resiliencia de las ciudades tales como los problemas ambientales, la promoción de la calidad de vida, etc.

En “El siglo metropolitano” (2015, pg. 6) se mencionan 3 aspectos que, gestionados con enfoque metropolitano plantean una ventaja comparada:

1. la planificación del uso del suelo y la movilidad (transporte);
2. los reglamentos de uso del suelo para tender a un equilibrio en el desarrollo territorial que permita a la vez que proteger a los barrios existentes, crear espacios verdes y permitir nuevas construcciones y;
3. las políticas preventivas que favorezcan la reducción de riesgos y las políticas de mitigación frente a contingencias, para propender a tener ciudades resilientes.

Otra de las ventajas que conlleva vivir en áreas metropolitanas es la posibilidad de acceder a un mercado laboral competitivo, como así también a mejores condiciones laborales y salariales, vinculado esto a una mayor calificación de sus residentes. Empero, la contracara es la existencia de distritos altamente productivos y sectores de muy alto desempleo. La desigualdad tiende a ampliarse en las ciudades más grandes, al tiempo que esta brecha parece haberse incrementado en las últimas décadas.

Un problema que se vincula a la desigualdad y que es aún más importante es el de la exclusión social. En las áreas metropolitanas conviven barrios para personas con mayor poder adquisitivo y barrios o periferias para personas con escasos recursos, situación que acentúa la inequidad ya que esos diferentes tipos de urbanizaciones cuentan con distintos niveles de provisión de servicios públicos y accesibilidad.

Otro aspecto a tener en cuenta, y referido a la calidad de vida, es que los salarios altos que atraen a personas calificadas a vivir en ciudades más grandes son equilibrados por el aumento del costo de vida. Es decir, se cobran mejores sueldos, pero también se paga más caro el acceso a la vivienda (alquileres, etc.) y a otros servicios locales (salud, movilidad, entretenimientos, etc.). Sin embargo, la posibilidad de empleos desafiantes y mejores pagos, la variedad de oferta académica, de servicios de salud, seguridad y los espacios recreativos y ofertas culturales, hacen que las ciudades grandes sean atractivas para los

individuos tanto con poder adquisitivo como sin él. Este panorama explica entonces los altos niveles de desigualdad que existen en ellas.

La importancia de las ciudades, sobre todo las de escala media y grande, es el atractivo que representan en materia de innovación y productividad, como proveedoras de bienes y servicios que promueven el crecimiento sostenible de las mismas. Esto las señala como las impulsoras del desarrollo a largo plazo, ya que estimulan la inversión en tecnología, investigación y desarrollo. Y estos aspectos trasvasan las fronteras físicas de las ciudades, es decir, impactan en el conjunto de ciudades cercanas, de escala más chica, pero que forman parte de la región metropolitana. Tal como menciona el informe de El siglo metropolitano, "... las regiones que incluyen ciudades con más de 500.000 habitantes han experimentado un crecimiento económico considerablemente más alto que aquellas que no cuentan con un centro urbano importante, y el crecimiento de la población en regiones no urbanas ha sido, en promedio, más importante si se encuentran cerca de las ciudades más grandes. El impacto económico positivo de las grandes ciudades en las regiones se sigue midiendo a una distancia de 200–300 kilómetros. Estrictamente hablando, la medida más relevante de los efectos excedentes no es la distancia sino la conectividad" (2015, pg. 10).

El análisis del informe menciona, además, el crecimiento de las megaciudades[9] que para el año 2030 se espera que representen unas 40 a nivel planetario. Es decir, que en un futuro cercano estas megaciudades, tendrán igual o más importancia económica que los países donde se encuentran. Este cambio de paradigma plantea un reacomodamiento del poder, ya que las ciudades pasarán a tener una importancia y peso mucho mayor, por esta razón, se hace cada vez más necesario acompañar la modernización y actualización de las agendas locales, adaptándola a los tiempos y desafíos venideros. En otras palabras, es indispensable que los gobiernos centrales adopten mecanismos de institucionalización de las áreas metropolitanas y

9 El concepto de megaciudades engloba a varias ciudades cercanas que sumadas en conjunto suponen un importante aporte poblacional y de movimiento económico para la región en la que se encuentran, se caracterizan por una población superior a los 10 millones de habitantes.

modernicen sus estructuras administrativas porque de no ser así, el riesgo que se corre al tener regiones metropolitanas fragmentadas, sin coordinación ni institucionalización, es perder competitividad y crecimiento en términos económicos, políticos y sociales no sólo de las áreas metropolitanas sino del país en su conjunto (efectos negativos en el Producto Bruto Interno). Respecto a estas externalidades positivas, según estimaciones de la OCDE, las áreas metropolitanas son las responsables del aumento en la productividad de sus residentes de entre 2% y 5%, a medida que su población se duplica.

En cuanto a las competencias, el citado informe señala las tres áreas de trabajo en las que focaliza la gobernanza metropolitana: 1) desarrollo económico regional, 2) transporte y movilidad, y 3) planificación espacial/del uso de la tierra. El predominio de estas tres áreas de políticas no es sorprendente, ya que a menudo son mencionadas por los profesionales como las áreas en las que los municipios más necesitan coordinación.

De igual manera, y volviendo al aspecto de los modelos existentes para gestionar las metrópolis, es importante resaltar que más allá del modelo que se adopte, entre los estudiosos de lo metropolitano hay un consenso respecto a los componentes fundamentales que tiene que abordar un sistema de gobernanza metropolitana para ser considerado eficaz. A continuación, se los detalla (Birch, 2019, pg. 69–70):

1. Un sistema de gobernanza metropolitana que incluya participantes estatales y no estatales, su colaboración en el diseño y la implementación de políticas relacionadas con el buen funcionamiento del área geográfica, su alineación con las normas y prácticas formales e informales, y su posesión de poderes específicos y capacidades financieras.
2. Aborda cuatro preguntas: a. ¿Quiénes deberían estar involucrados en la toma de decisiones sobre la asignación de tierras, bienes públicos y prestación de servicios? b. ¿A qué niveles debería operar el gobierno? c. ¿Cuáles son las funciones respectivas de las partes interesadas públicas, privadas y no gubernamentales (dentro y fuera del mercado) en su asignación? d. ¿Cómo deberían equilibrarse los objetivos sociales, económicos y ambientales?

3. Existen muchas formas (desde acuerdos de colaboración hasta estructuras metropolitanas independientes); ningún modelo es mejor, y su diseño está relacionado con los contextos históricos, culturales y políticos nacionales y locales de un determinado lugar.

Ya en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (2015, ONU), quedaba de manifiesto la importancia de sumar la Agenda 2020 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a las agendas metropolitanas: "La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible ha identificado una serie de objetivos relacionados con los desafíos que las ciudades enfrentan. El objetivo 11 busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Entre otros, los objetivos para 2030 incluyen el acceso universal a la vivienda; a sistemas de transporte seguros, asequibles, y sostenibles; a espacios verdes y naturales públicos; al agua de calidad y a una energía limpia y renovable. Estos objetivos también se concentran en la protección del patrimonio cultural y natural y en la importancia de fomentar lazos equilibrados en lo económico, social, cultural y ambiental entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional y el favorecimiento de la innovación social, territorial y técnica" (pg. 5).

Por esta razón, en la mencionada declaración, los países firmantes se comprometían a: "promover ante las autoridades locales, regionales y nacionales, una planeación integrada dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible de ciudades y áreas metropolitanas que favorezca la participación ciudadana, incluyendo las personas más vulnerables y marginalizadas, en la toma de decisiones a través de procesos de colaboración accesibles a toda la comunidad y abiertos a la participación del medio académico" (pg. 6). Asimismo, y puntualmente sobre la participación ciudadana, reconocían su importancia "... en los procesos de toma de decisión en escogencia de inversiones y en planeación urbana y metropolitana, así como el aporte de los espacios públicos e institucionalizados de participación para favorecer una comprensión común de los problemas locales y metropolitanos". Finalmente, y respecto al financiamiento para las áreas metropolitanas, la Declaración de Montreal reconoce "... la importancia de promover un financiamiento adap-

tado a los desafíos de las áreas metropolitanas, fomentar una mejor distribución de los recursos disponibles entre las colectividades locales y con los otros niveles de gobierno…"(pg. 7).

I.3.2 – El problema de la gobernabilidad en las Áreas Metropolitanas

Gran parte de las agendas globales, en especial las vinculadas al desarrollo sostenible, tienen a las áreas metropolitanas como actores principales, ya que son el escenario en el que se pueden producir mejoras frente a algunos de los problemas más urgentes del planeta.

Recordemos por ejemplo que el 65% de las metas de los ODS vinculan su cumplimiento en relación a los gobiernos locales.

Adicionalmente, las desigualdades y la diversidad son temas importantes en estas áreas, y en América Latina la carencia de planificación y de infraestructuras complejiza aún más la gestión y plantea la imperiosa necesidad de una gobernanza metropolitana.

Hemos visto la importancia de la gobernanza y los desafíos que presenta para el caso de América Latina (AL). En términos de gobernanza multinivel, la gobernanza representa un desafío adicional ya que tiene una mayor complejidad, por dos cuestiones: la primera de ellas es la escala. La mayor diversidad implica que no haya un solo actor gubernamental, sino varios y de distintos niveles (con sus competencias, recursos, marcos jurídicos diferentes, autoridades, etc.), la segunda por la importancia que tiene la gestión metropolitana, y por ende la gobernanza multinivel, en la forma de la ocupación del suelo urbano, que es un tema crítico en AL y los países en desarrollo, que ocupan más suelo que los países desarrollados que tienen sistemas de gobernanza.

El desarrollo sostenible de los espacios metropolitanos es un aspecto clave a la hora de pensar el crecimiento y calidad de vida de los países y sus habitantes. Ahora bien, este desarrollo no puede pensarse sostenible sin un proceso de planificación urbana equilibrado, participativo y bien gestionado.

En el mismo sentido, ONU–Hábitat (2008) señala "una característica distintiva de la urbanización en los últimos 50 años es la expansión de las poblaciones urbanas más allá de lo que antes era

concebido como el límite de la ciudad. Esto ha convertido los límites municipales tradicionales, y por extensión, las estructuras e instituciones de gobierno tradicionales, en algo anticuado".

I.3.3 – Tipología de arreglos para gestionar las Áreas Metropolitanas

Luego de caracterizar el fenómeno de las áreas metropolitanas (AM), conocer sus problemas, potencialidades y ventajas, y entender la agenda que trabajan, nos proponemos un recorrido por las distintas tipologías de arreglos existentes para gestionar estos territorios funcionales.

A lo largo del siglo XXI varios autores han desarrollado modelos de gobernabilidad metropolitana, algunos como Sharpe (1995) y Lefèvre (2005) en base a características como la legitimidad política (cargos electivos), la jurisdiccionalidad territorial, las competencias y responsabilidades o los recursos financieros, otros como Tomàs (2018) en base al grado de institucionalidad que han desarrollado las metrópolis y otros en Argentina, como Grandinetti (2017) basados en variables como la institucionalidad, su organización y autoridad. Es decir, todos los autores tienen en común un mismo punto de partida, la naturaleza político institucional y jurisdiccional de las áreas metropolitanas.

A los aspectos mencionados, que responden a las preguntas sobre quién gobierna las AM (en términos de liderazgo, voluntad política, es decir los aspectos políticos institucionales y territoriales – *botton up* y *top down*), y cómo se gobiernan las AM (aspecto jurídico formal vinculado a sus autoridades, organización, personal idóneo para elaborar y ejecutar políticas públicas, presupuesto, roles y funciones, etc.) y, fruto de la presente investigación, sumamos dos características más a tener en cuenta a la hora de pensar modelos o tipologías de arreglos institucionales para las AM: por un lado, los antecedentes en materia de cooperación en políticas públicas que presentan las AM, si bien aplicado al caso argentino, puede utilizarse para el análisis en AM de otros países, este aspecto remite a la pregunta de cuáles son los precedentes de la cooperación en las AM (antecedentes) y por otro

lado, la participación ciudadana en los entes de coordinación, es decir para quiénes se gobierna en las AM. De esta manera sumamos a la ciudadanía como actor a analizar, poniendo el foco no sólo en los mecanismos de legalidad formal sino también en los de la legitimidad ciudadana (identidad).

Podemos, entonces, mencionar cuatro modelos de gestión metropolitana, que hacia adentro pueden presentar variantes. A continuación, se describen en orden de mayor a menor grado de institucionalidad:

– **Gobiernos Metropolitanos**: aquellos que generan un nuevo nivel de gobierno supramunicipal. Están formados por los territorios que integran el AM y pueden incluir o no a representantes del nivel provincial y/o nacional. Al ser un nuevo escalafón de gobierno, tienen recursos financieros propios, estructura de funcionamiento con personal técnico, político y administrativo. Sus autoridades son elegidas mediante elecciones populares. Para Lefèvre, los gobiernos metropolitanos pueden ser débiles o fuertes, dependiendo de su grado de evolución. Es decir, considera un gobierno metropolitano fuerte si el gobierno cuenta con autoridades elegidas por el voto popular, representa a todo el territorio que abarca el AM y tiene sus competencias delimitadas y claras, posee presupuesto, estructura y personal propio y estable (Comunidad Autónoma de Madrid, por ejemplo). En cambio, el gobierno metropolitano es débil si cuenta con sólo alguno de los rasgos antes mencionados (por ejemplo, New Greater London Authority).

Gomà, plantea 3 fórmulas para lograr que las políticas metropolitanas tengan un anclaje de representación ciudadana. Para el autor, la debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano plantea problemas de legitimación democrática de ese mismo anclaje. El modelo de gobierno supramunicipal es la primera fórmula. Implica la creación de una institución metropolitana elegida por la ciudadanía, un gobierno metropolitano con capacidad para diseñar políticas y prestar servicios metropolitanos. La autoridad metropolitana puede ser de elección directa o indirecta (de segundo grado, sobre la base de los resultados municipales) y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.

En tanto Tomàs , distingue dentro de estos modelos a aquellos que son una fusión de municipios, es decir el municipio desaparece, pasando a integrar un único gobierno metropolitano que actúa sobre el territorio metropolitano y donde está designada una ciudad principal (Área Metropolitana de Toronto, por ejemplo) o aquellos donde los municipios mantienen su autonomía, es decir no desaparecen sino que forman un segundo nivel de gobierno para que coordinen las políticas metropolitanas, a partir de proporcionar y fomentar una visión de conjunto, de escala metropolitana. Estos modelos son los más comunes en Europa, observa la autora, y menciona algunos ejemplos como el ya citado de Londres, o el de Barcelona. Además, y analizando la región de América, menciona el caso de Toronto (Canadá), el Distrito Metropolitano de Quito, o la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Por último, y como bien observa Grandinetti, este tipo de Gobierno Regional es poco probable de implementar en nuestro país ya que, como veremos en el próximo apartado, se necesitaría reformar la Constitución Nacional para incorporar un nuevo nivel de gobierno, una nueva jurisdiccionalidad.

– **Arreglos Metropolitanos:** implican cierto grado de institucionalización para coordinar políticas públicas metropolitanas. Surgen de acuerdos preestablecidos entre las autoridades del AM. Estas figuras pueden variar desde Agencias hasta Directorio pasando por otras figuras como Distritos, etc. A diferencia del primer modelo, no representan un nuevo nivel de gobierno y pueden o no poseer presupuesto o recursos humanos (personal) propios. Estos aspectos, por otra parte, son aportados por las autoridades que forman parte de estos arreglos, según acuerdos preestablecidos. Las autoridades que coordinan en estos modelos son las mismas que fueron electas en los gobiernos que integran el AM. Lefèvre, distingue 3 tipologías de autoridades conjuntas intermunicipales, que es como él llama a este modelo, en base al grado y la naturaleza de la cooperación que logran los gobiernos involucrados. La primera (autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano reservado) está constituida por las formas de normativa más completas y limitativas para los municipios porque, a diferencia del primer modelo no tienen autori-

dades elegidas de forma directa pero sí poseen recursos económicos propios, funciones y competencias sobre el territorio metropolitano y personal para coordinar y ejecutar políticas públicas. La segunda (autoridades "inframetropolitanas") es del mismo estilo, aunque su jurisdicción se limita a una porción del área metropolitana; son las autoridades que no logran la adhesión del total de los gobiernos que conforman el AM y si bien son "plurisectoriales", varían en lo que se refiere a las funciones delegadas a la autoridad conjunta, su financiación, etc. La tercera categoría difiere de las otras en que es, en gran parte, "monosectorial", por ejemplo, las mancomunidades españolas.

En este modelo, se ubica la segunda fórmula planteada por Gomá, el modelo de gobernanza intermunicipal. Implica un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional para el autor puede ser o bien una mancomunidad entre municipios como espacios de producción compartida de políticas, o bien un dispositivo de planificación estratégica como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.

Tomàs señala las Agencias Metropolitanas Sectoriales que se ocupan de gestionar un solo servicio (transporte público, medio ambiente, gestión de residuos, etc.), y menciona los ejemplos de Bogotá (Colombia) con su TransMileno (autoridad metropolitana de transporte), y de Belo Horizonte (Brasil) con la gestión de los residuos sólidos urbanos.

Para Grandinetti, la Gestión Institucionalizada (como llama a este modelo) se caracteriza por un marco legal que define una nueva institucionalidad surgida de la voluntad de las partes; que constituyen un nuevo ente público no estatal. Sus autoridades se constituyen en un órgano ejecutivo, generalmente colegiado, creado por estatuto, que, a su vez, dispone los mecanismos de representación de cada una de las partes que lo integran. Su organización está determinada por la voluntad de las partes. Estos entes poseen áreas ejecutivas, de proyectos y administrativas. Puede recibir presupuesto y ser financiadas con aportes de las partes que la constituyen y/o desde organismos de financiamiento y

de cooperación internacional. En el caso de Argentina, un ejemplo es el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM).

– **Coordinación vertical:** no existe un ente específico de coordinación, sino que las políticas metropolitanas se ejecutan de facto por otros ámbitos de gobiernos pre–existentes. En este modelo, describe Tomàs, la financiación, la representación y el tipo de competencias dependen de su condición en la estructura territorial del país o provincia a la que pertenece el territorio metropolitano. Por esta razón, en estos modelos la dimensión metropolitana suele quedar diluida en el conjunto de las políticas. En consecuencia, existen más dificultades para construir una visión metropolitana, ya que no hay, de entrada, un reconocimiento explícito del hecho metropolitano. Algunos ejemplos: la ciudad estado de Viena.

Grandinetti, en tanto, enlista en esta tipología a las entidades autárquicas, como los entes públicos provinciales creados por ley. La ley establece el marco de actuación del Ente (competencias, modo de articulación con las competencias preexistentes en los gobiernos municipales, presupuesto, estructura y personal técnico y administrativo, etc.). La autoridad es ejercida mediante un órgano colegiado que está previsto en la misma ley y lleva adelante los proyectos y tareas; menciona como ejemplo de este tipo de entes a la Autoridad Metropolitana del Transporte en Salta (Argentina).

– **Cooperación entre municipios:** se manifiesta en instrumentos específicos como pueden ser actas de acuerdo, contratos o convenios de colaboración entre los municipios que forman el AM. No representan una nueva institucionalidad ni tienen presupuesto propio o dotación de personal, pero sí procedimientos precisos de cooperación horizontal, articulación y planificación metropolitana. Nuevamente en este caso, Lefèvre distingue dos tipologías de cooperación no institucional, una caracterizada por la coordinación de políticas públicas a través de estructuras existentes (Coordinación de las estructuras existentes) donde los organismos involucrados pueden ser mono o plurisectoriales, pero al ser inframetropolitanos no coordinan la totalidad del territorio metropolitano, y el ejemplo que señala es el de las grandes áreas metropolitanas británicas, sin contar el Greater London Council. Recordemos que, si bien pueden ser mono o polisec-

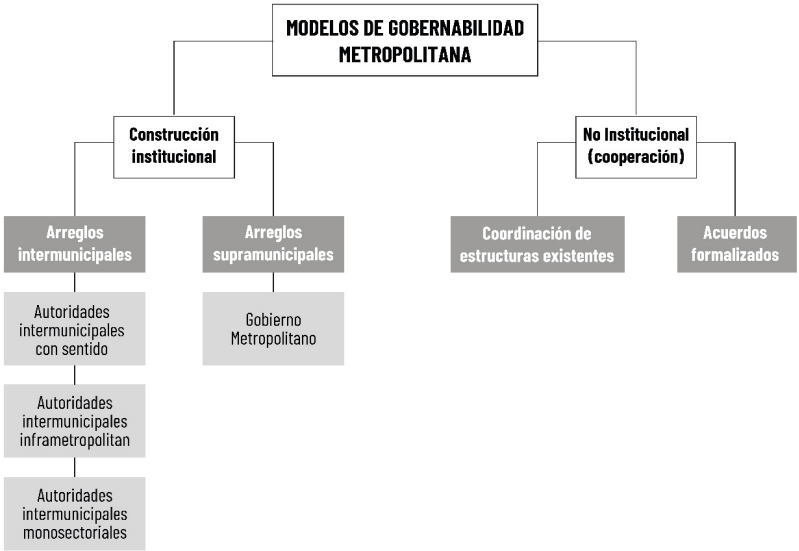
toriales, la diferencia con las agencias o autoridades del segundo modelo es que no actúan a nivel metropolitano ni tienen una institucionalización de creación. Y la otra, representa acuerdos de cooperación monosectoriales o con un objeto específico como la financiación de infraestructura. Tanto la financiación como el funcionamiento de estas coordinaciones dependen de la voluntad política de los gobiernos locales. Esta es la razón por la cual son acuerdos formalizados pero inestables, ya que dependen de la continuidad política partidista del gobierno que los celebró. Las agencias de gestión constituyen la última fórmula planteada por Gomá que, aunque puede confundirse con el segundo modelo que estamos trabajando en nuestra investigación, se inscribe en esta misma perspectiva. Para el autor, dicha alternativa implica renunciar a una institucionalidad y optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. En este modelo, se asume que es en el ámbito de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas y, también que la competencia intermunicipal induce a mejores servicios. Al mismo tiempo, estas presunciones son compatibles con la creación de agencias sectoriales para administrar aquellos servicios donde la cooperación resulte aconsejable.

Tomàs, menciona algunos ejemplos de este modelo como las asociaciones de municipios de Bruselas o San Salvador (Brasil). Suma además en este modelo, las asociaciones de planificación estratégica, que funcionan como instrumentos de consulta y espacios de consenso para llegar a acuerdos, aunque, advierte, su carácter no vinculante puede ser un riesgo para la concreción de los objetivos. Adicionalmente, como en el caso de Lefèvre, advierte acerca de lo efímero que pueden resultar al depender del liderazgo y las ganas de cooperar de los municipios y gobiernos involucrados. Grandinetti, por su parte, va en la misma línea de análisis al sostener que las mismas características que lo hacen fuerte (sencillez de conformación y flexibilidad) son las que también lo hacen débil a la hora de "la sustentabilidad y proyectualidad de las iniciativas y la participación equitativa entre las partes", menciona la autora. En el caso de Argentina, y como veremos a lo largo de los capítulos, esta tipología es la prevaleciente en la gran mayoría de nuestras AM.

Otra reflexión de Tomàs que compartimos, fruto del análisis de las experiencias argentinas, es que, en la práctica, cada área metropolitana tiene un modelo de gobernanza según la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones entre ámbitos de gobierno y la configuración local de los actores públicos y privados (2018, pg.12).

Una última observación importante para tener en cuenta a los fines de nuestra investigación, Gomá observa que a escala europea existe un alto grado de heterogeneidad. Menciona que, entre las principales metrópolis europeas, el 29% opta por el modelo de gobierno supramunicipal (o gobierno metropolitano), el 60% (la mayoría) por el de gobernanza intermunicipal (o arreglos metropolitanos); y el 11% por el de agencias de gestión (o cooperación entre municipios). Algo a tener en cuenta a la hora de analizar la pluralidad de opciones institucionales que encontramos en las 12 áreas metropolitanas argentinas estudiadas.

Diagrama sobre modelos de gobernanza metropolitana



Fuente: Lanfranchi et al. Gobernanza metropolitana, 2018, pg. 9. En base a Lefèvre (2005).

I.3.4 – Desafíos al momento de implementar una gobernanza multinivel

La historia (incluso la más reciente) de los modos de gobernabilidad metropolitana más "integrados" señala que, en general, aquellos fueron establecidos por las leyes de los estados, de una forma muy rígida y vertical. Esto ha supuesto un obstáculo ya que los actores locales se han visto obligados a lidiar con estructuras y ordenamientos "artificiales" o "no deseados" (Lefèvre, pg. 218).

Con esta descripción, queremos poner el foco en los procesos *"bottom up"* de metropolización. La evolución de los principales modelos de gobernanza metropolitana en Europa, han sido el producto de reformas nacionales, es decir de procesos *"top down"*, cuya visión universal y homogeneizante, muchas veces perdió de vista lo particular y específico de cada área metropolitana, generando tensiones en la evolución institucional de cada región. Desde Francia hasta Italia, pasando por Alemania e Inglaterra, desde la década de los sesenta y hasta la actualidad, el modelo de gobernabilidad de sus áreas metropolitanas es el mismo en cuanto a su estructura institucional, territorial, competencias, etc.

Lefèvre (2005, pg. 219) enumera 5 características que marcan este proceso de metropolización en Europa: 1) la falta de autonomía entre los distintos gobiernos locales existentes y el Estado; 2) la falta de "capacidad institucional"; 3) la falta de recursos financieros; 4) la falta de competencias adecuadas; y 5) la inadecuación entre el territorio jurisdiccional y el área metropolitana funcional.

Las reformas metropolitanas europeas, han buscado resolver los aspectos de gestión de las jurisdicciones, esto es provisión de bienes y servicios. Esta legalidad "funcional" no ha ido a la par de fomentar e instalar una legitimidad ciudadana que la sostenga. Es esta la razón que explica que la legalidad se encuentre en el ámbito local y no en el metropolitano. Los ciudadanos no se sienten metropolitanos, no habitan esa identidad.

Si bien esta institucionalidad puede ser vista de manera funcional a nivel nacional, lo cierto es que no cuenta con legitimidad social y/o territorial, aspectos claves a la hora de pensar estructuras que susten-

ten agendas de desarrollo sostenibles y a futuro. Estos elementos, la legitimidad política, funcional y social, son para Lefèvre (2005, citado por Cordara y Duarte, 2018, pg. 9) los pilares sobre los que se construye la legitimidad metropolitana. La legitimidad política, en palabras del autor, es la forma final de legalidad, y se construye mediante la creación de instituciones públicas, en nuestro caso, de una figura metropolitana. La legitimidad funcional y social contribuye a legalizar la institución ya que esta se basa en su necesidad funcional (desarrollo de políticas públicas adecuadas, por ejemplo, mediante agendas de desarrollo consensuadas) y su necesidad social (se considera que el área metropolitana es un territorio relevante en cuanto al sentido de pertenencia y de interacción social/participación ciudadana). De esta manera, continua el autor, la legitimidad metropolitana construye al mismo tiempo gobernabilidad ya que integra y suma en el proceso a otros actores (privados y tercer sector) y a la ciudadanía, fomentando su participación y consolidando un proceso multinivel de gobernanza.

Sin embargo, no podemos dejar de observar que este proceso de construcción de gobernabilidad y gobernanza multinivel está atravesado por interrogantes como los que plantea Moreno Romero (2011, pg. 215), respecto a quien gobierna y hace política en un espacio fragmentado y donde el poder político está disperso en múltiples actores gubernamentales y sociales a los que hay que convocar, coordinar y movilizar bajo un esquema de redes horizontales. Como mencionábamos al principio, una "coordinación sin coordinador".

La citada Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (ONU, 2015), cuando refiere a la gobernanza multinivel especifica: "La prosperidad de las áreas metropolitanas depende del liderazgo eficaz tanto público como privado y cívico. Los responsables de las instituciones democráticas locales, regionales y metropolitanas, junto con los representantes electos de ciudades y gobiernos nacionales deben trabajar conjuntamente para acoger una visión común. Se necesita un marco sólido para apoyar a las áreas urbanas y una acción concertada por parte de todos los niveles del gobierno" (pg. 8).

Asimismo, y en línea con lo mencionado, Gomà (2018, pg. 39) plantea un triple reto para alcanzar un esquema eficaz de gobernanza multinivel: a) el reto del empoderamiento de las metrópolis; b) el

reto de las interdependencias horizontales; c) el reto del *scaling up* de políticas y prácticas urbanas. El empoderamiento implica aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local (Subirats, 2016, citado por Gomà, 2018, pg. 39). El segundo reto implica transitar de un esquema *top–down* de subordinación de las ciudades a los niveles superiores a otro de tipo horizontal, donde la escala no implique jerarquía, de articular una gobernanza entre iguales, es decir, evitar lo que ha sucedido en Europa con los procesos de metropolización. Finalmente, el desafío de su *scaling up*: su transferencia por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel.

A partir del caso europeo, Tomàs (2018, pg.11) constata que en la mayoría de las áreas metropolitanas existe una fragmentación institucional y que prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización: los gobiernos metropolitanos fuertes y la asociación voluntaria de municipios son minoritarios. Esta tendencia se puede extrapolar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que el 51 % de las áreas metropolitanas cuentan con algún tipo de ente metropolitano, pero sin capacidad de regulación, y sólo el 18 % tienen autoridades metropolitanas con poderes (OECD, 2015).

Si nos centramos en nuestra región, América Latina, y nos enfocamos en los 3 grandes países federales, esto es: Argentina, Brasil y México, más allá de contar con leyes como México[10] o estatutos como Brasil[11] o de no tener ninguna ley como Argentina, lo cierto es que no existe una tradición de cooperación y articulación interjurisdiccional, lo cual plantea un desafío concreto a la hora de implementar una gobernanza multinivel ya que, por un lado, este proceso implica un cambio de matriz de usos y costumbres, un cambio de cultura organizacional y vincular y, por el otro, la falta de tradición de cooperación política, explica la falta de planificación y de infraestructura metropolitana para las regiones, elevando los costos y la calidad de vida de los ciudadanos metropolitanos.

---

10 En 2016, se reforma la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se incorpora un capítulo (capítulo sexto) sobre Gobernanza Metropolitana.

11 Ley Federal N° 13089/2015 – Estatuto de la Metrópoli.

Brasil tiene desde 2015, el Estatuto de las Metrópolis (a partir de la Ley Federal N° 13089) que establece los lineamientos para la gestión y planificación de la gobernanza en las regiones metropolitanas brasileñas. El estatuto desarrolla el concepto de "gobernanza interfederativa" como ámbito de aplicación de la gobernanza multinivel, ya que el concepto refiere a la organización y planificación de la implementación de políticas públicas entre las distintas jurisdicciones que forman el área metropolitana. La ley, además, contempla lineamientos básicos para el funcionamiento institucional de las metrópolis con una estructura integrada por una instancia ejecutiva, una legislativa/deliberativa con representantes de la sociedad civil, un área técnica y un mecanismo interno de asignación de recursos y rendición de cuentas. Con respecto a la planificación regional, que mencionamos antecedentemente como una debilidad de nuestra región latinoamericana, el Estatuto establece la obligatoriedad de diseñar, planificar y desarrollar Planes de Desarrollo Urbano Unidos (PDUI) y de que las jurisdicciones de la región adapten sus planes municipales al PDUI que se desarrolló metropolitanamente.

México, por su parte, incorporó en la reforma de 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, un capítulo (Capítulo Sexto) sobre Gobernanza Metropolitana. En el Art. 36 del Capítulo, se establece la obligatoriedad de incorporar mecanismos de coordinación metropolitana para asegurar una acción coordinada institucional de los tres poderes del gobierno y la participación de la sociedad civil. Estos mecanismos de coordinación se llevan adelante mediante la Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) y el Consejo Consultivo (CC).

Sin embargo, aún con la presencia de este marco normativo, existe una escasa implementación de los mecanismos de gobernanza en la mayoría de las regiones metropolitanas mexicanas. Además, las instancias promovidas no cuentan con procesos de participación en la toma de decisiones ni de los tres órganos del gobierno, ni de la sociedad civil, ni del sector privado, tal como estipula la Ley. Esto ha generado la prácticamente inexistencia de desarrollo y ejecución de programas de ordenamiento metropolitano.

Como hemos analizado, es importante la generación de redes (verticales y horizontales) para el desarrollo de una gobernanza metropolitana multinivel, ya que como indica Morata (2002, pg. 27, citado por Gobernanza multinivel en Europa.) se adaptan con mayor facilidad y dinamismo a las nuevas problemáticas e incorporan una mayor capacidad de aprendizaje, lo cual es uno de los aspectos centrales de la gobernanza, en palabras del autor.

En el siguiente título, analizamos el caso de Argentina, que es el tercer país federal que mencionamos anteriormente y donde se realiza la presente investigación, con lo cual nos detendremos en un análisis exhaustivo del mismo.

Referencias Bibliográficas

Birch, E. (2019). *Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas.* En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi, *Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 65-76). Washington: BID.

Communauté Métropolitaine de Montéal. (2015). *Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible.* La declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas. Montreal: UN - Hábitat.

Cordara, C., & Duarte, J. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados.* Buenos Aires: CIPPEC.

Gomà, R. (2018). *Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis.* Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la admistración y las políticas públicas, 2(2), 22-39.
https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/53/54

Grandinetti, R. (2017). *Hacia la contrucción de una tipología de Modelos de Gestión Metropolitana.* Revista Políticas Públicas, 10(2), 1-17.

Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., Gonzales Canada, D., & Simone, V. (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe.* Documento de trabajo N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas.* En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández Güell, Gobernar las metrópolis (pp. 195-261). Washington, DC: BID.

Mazzalay, V. (2011). *Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernza en el desarrollo local-regional.* EDUCC, Biblioteca Gobierno, 125-133.

Morata, F. (08-11 de Octubre de 2002). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

Moreno Romero, A. (2011). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos-uam Iztapalapa.

OECD. (2015). *El Siglo Metropolitano. Entendiendo la urbanización y sus consecuencias*. Síntesis del estudio. Paris: OCDE.

ONU - Hábitat. (21 de 11 de 2022). *Primer Estado Global de las Metrópolis*. https://onuhabitat.org.mx/index.php/estado-global-de-las-metropolis-2022

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2008). State of the world's cities 2008/2009: Harmonious cities. Earthscan; Londres.

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., & Fernández Güell, J. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ahrend, R., Kim, S. J., Lembcke, A. C., y Schumann, A. (2019). *Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla.* En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.), Gobernanza Metropolitana: *El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 55-84). Banco Interamericano de Desarrollo. doi.org

Tomàs, M. (2018). *Modelos de Gobernanza Metropolitana*. Barcelona: Oberta UOC. Publishing, SL.

I.4 – Las Áreas Metropolitanas en Argentina

La configuración de la realidad metropolitana en Argentina, si bien responde a tendencias globales, fue impulsada de manera decisiva por dos modelos económicos fundantes. En primer lugar, la matriz agroexportadora consolidada por la Generación del 80 y posteriormente, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Ciudades como Buenos Aires y Rosario se erigen como los ejemplos paradigmáticos de estas dinámicas, habiendo consolidado su primacía territorial bajo estas lógicas productivas.

Dichos procesos resultan en un significativo incremento demográfico urbano a nivel nacional, el cual se concentró principalmente en las capitales de provincia y unas pocas ciudades del interior, de particular relevancia.

Asimismo, la inmigración ha sido otro factor determinante en el proceso de metropolización[12]. En este sentido, los centros urbanos de mayor jerarquía presentaron condiciones de receptividad superiores para el flujo migratorio, al ofrecer mayores oportunidades de inserción laboral y oferta habitacional. El informe del Censo de Población de 1914 da cuenta del notable crecimiento urbano de Argentina desde las últimas décadas del siglo XIX, superando incluso a países con dinámicas migratorias similares, como Canadá. El mencionado documento también aporta datos que confirman la rápida consolidación de la metrópolis bonaerense y su área de influencia[13].

---

12 Chase Dunn (1984, pg. 29) refiere que Jorge Hardoy y María Elene Langdon sostienen que la primacía urbana en el contexto de América Latina está influenciada por la inmigración, citando el estudio de los mencionados autores "Análisis estadístico preliminar de la urbanización de América Latina entre 1850 y 1930". Scobie (1986/91, pp. 206-222) tomando la información de los censos nacionales, releva que las ciudades primarias (aquellas de más de 100.000 h.) aglutinaban en 1869 el 10,8% de la población, mientras que en 1914 ese porcentaje era de 24,1%. En tanto, la población de Buenos Aires -que en 1869 representaba ese 10,8% del total del país-, en 1930 había escalado al 18,3%, siempre según Scobie, basado en los datos de Hardoy y Langdon.

13 El Informe del Censo Nacional de Población de 1914 sostiene que "La ciudad de Avellaneda, que es, puede decirse, una continuación de la Capital Federal, de la que se halla separada por el Riachuelo, es otro ejemplo sorprendente de rápido crecimiento.

En particular, Buenos Aires –en su doble carácter de Capital de la República y principal nodo urbano de la Argentina– presenta un temprano proceso de metropolización. Si se considera que hacia 1904 la ciudad ya alcanzaba el millón de habitantes y que solo una década después se aproximaba a los dos millones[14], se comprende su consolidación como la primera metrópolis del hemisferio sur.

Ildefonso Cerdá en su "Teoría General de la Urbanización" (1867), plantea que "cada modo de locomoción genera una forma de urbanización". Si nos atenemos al caso de Buenos Aires, es el trazado del ferrocarril –pensado en función de la necesidad de exportar al mundo los productos de la tierra– el que va a determinar las líneas de crecimiento y desarrollo de nuestra principal metrópolis, impulsando el surgimiento de nuevos pueblos en lo que hasta ese momento era la campaña bonaerense.

En este punto, es preciso destacar también que la influencia de las políticas nacionales en la conformación y desarrollo de la Buenos Aires metropolitana, no se limita a la definición del modelo económico agroexportador, sino también recordar que por estos años –y hasta la Reforma Constitucional de 1994–, el Estado Nacional mantiene una tutela sobre la ciudad de Buenos Aires. Es en este contexto, que, durante el mencionado período, se verifica que la planificación y gestión de servicios que desde el gobierno nacional se determinaba para la Capital de la República, se hacía en función de las necesidades y de una mirada sobre el aglomerado urbano, esto es más allá de los límites formales que plantea la avenida General Paz[15].

No obstante, el fenómeno metropolitano en Argentina a lo largo del siglo XX excede la preeminencia del Área Metropolitana de Bue-

---

Su población, de 10.185 habitantes en 1895, llegó a 139.527 en 1914. Es decir que aumentó en 129.342 habitantes, o en un 1269 por 100." (pg. 118).

14 César Vapñarsky establece la población del Gran Buenos Aires en 1904 en 997.094 habitantes, de los cuales estima en 53.000 los que viven fuera de la Capital Federal - Fuente "La Aglomeración Gran Buenos Aires" – César A. Vapñarsky (2000) – Pg. 2 y 122. Sin embargo, Pedro Pirez, basándose en la información del Censo de 1895 contabiliza para esa época 117.763 habitantes fuera de la Capital, en el artículo "La formación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires: de la riqueza al deterioro", (1994).

15 La avenida General Paz, es la autopista de circunvalación de la Ciudad de Buenos Aires, que marca el límite geográfico y jurisdiccional entre esta y los municipios de la provincia homónima, que conforman su conurbación.

nos Aires (AMBA). La tendencia al crecimiento de la población urbana en nuestro país –que ha quedado sistemáticamente evidenciada en cada uno de los censos de población realizados a lo largo de nuestra historia– constituye el factor determinante para la consolidación de áreas metropolitanas en torno a los principales centros urbanos, fenómeno particularmente acentuado a partir de la década de 1970 (Vapñarsky, 1969, pg. 13).

Es posible entonces observar la emergencia de dinámicas de metropolización no solo en centros urbanos principales, sino también en aglomeraciones de menor escala. Este proceso ha sido validado tanto por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) –particularmente en la definición y actualización de los aglomerados urbanos– como por una copiosa producción académica durante las últimas décadas.

En este punto es preciso señalar que, a diferencia de las trayectorias del mundo desarrollado, el proceso de metropolización en América Latina exhibe singularidades críticas. En primer lugar, destaca su notable celeridad: la expansión urbana regional se verificó en apenas unas décadas, impulsada por una industrialización tardía. Este crecimiento vertiginoso, signado por un déficit crónico de infraestructuras, impidió una planificación efectiva, lo que derivó en profundas brechas de desigualdad socio–habitacional.

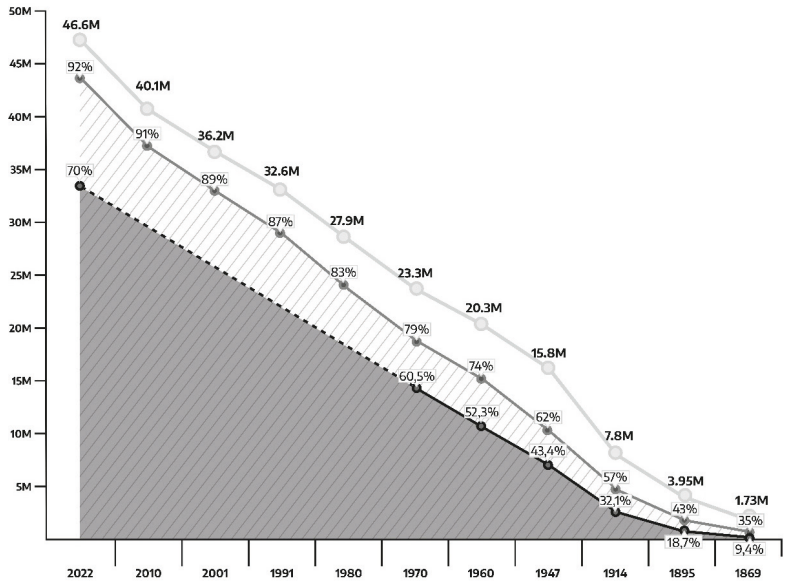
En este sentido, la configuración de nuestras periferias metropolitanas, remite a formas de crecimiento de carácter dual, manifestándose de forma más evidente la segregación social. Por un lado, el modelo disperso y de baja densidad de los barrios privados, propios de las clases acomodadas, sustanciado por la multiplicación de viviendas unifamiliares, llevando consigo externalidades negativas como el enorme consumo del suelo, exigiendo cada vez más los límites en materia ambiental, aumentando los tiempos de desplazamiento y los costos en la provisión de servicios. Por otro lado, y de forma opuesta, se encuentran núcleos suburbanos autoconstruidos, de calidad media–baja, a los que les resulta muy difícil mejorar sus niveles de vida. Estos se caracterizan por una carencia de espacio público, falta de diversidad social, económica y espacial, inexistencia de equipamien-

tos y ausencia de intercambio con la ciudad central, como indicadores recurrentes (García–Pablos Ripoll, 2023).

Considerando los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022, se observa que Argentina presenta uno de los niveles de urbanización más elevados de América Latina, con una tasa que alcanza el 92%.

Asimismo, los datos censales permiten constatar una marcada concentración demográfica en las áreas metropolitanas (AM), donde de acuerdo con la información relevada para la investigación, residen más de 30 millones de personas, cifra que indica que aproximadamente dos tercios de la población nacional se asientan en estas áreas.

Población total y porcentaje de población urbana y metropolitana de Argentina



Elaboración propia, en base a los datos de los Censos Nacionales de Población. https://www.indec.gob.ar y la información contenida en el libro "Población Urbana y Población Metropolitana" (1969 – pg. 40), de Cesar Vapñarsky. La línea superior muestra la evolución de la cantidad de habitantes de Argentina (en millones). La segunda línea refleja el porcentaje de la población urbana, sobre el total, y finalmente la línea inferior representa las estimaciones realizadas por Vapñarsky acerca del porcentaje de población metropolitana - según su conceptualización- hasta el censo de 1970. La valoración actual del 70% de población metropolitana, corresponde a una elaboración propia, basada en los datos que suministra el INDEC, correspondiente al Censo 2022.

A diferencia de lo observado en otros contextos regionales, como Brasil o México, donde la normativa federal establece definiciones y criterios explícitos para la delimitación de las AM, la carencia de tales parámetros en el caso argentino conlleva la imposibilidad de cuantificar, con precisión y de manera oficial, la magnitud y los alcances del fenómeno metropolitano.

Si se considera los datos Censo de 2022, en función de las definiciones de aglomerados urbanos y localidades compuestas del INDEC, se reconocen cerca de 45 áreas que superan los 50.000 habitantes, 5 de las cuales[16] a su vez cuentan con más de 1.000.000 de personas. Sin embargo, como ha sido mencionado, muchas más urbanizaciones comienzan a experimentar fenómenos de fragmentación institucional e interdependencia social y económica, más allá de su tamaño y de la continuidad urbana. En las páginas sucesivas, se presentan 3 cuadros donde se señalan las principales AM por región geográfica, con información sobre los tipos de arreglo metropolitano de cada una de ellas.

Otro elemento significativo que aporta el análisis censal es la primacía de las áreas metropolitanas en sus respectivos contextos provinciales. Este factor resulta clave al analizar las dificultades de su institucionalización, dado que, en casi todos los casos, estos aglomerados concentran valores cercanos al 50% de la población provincial. Existen ejemplos paradigmáticos, como el Conurbano Bonaerense, que concentra al 75% de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, o el Gran San Miguel de Tucumán, que alberga al 65% del total provincial.

Es necesario señalar, también, que no sólo las AM de nuestro país crecen por encima del promedio intercensal, sino que ese crecimiento se concentra en las periferias, situación que también puede verificarse en los restantes países de la región, producto de la señalada carencia de una planificación urbana en las metrópolis[17].

---

16 Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán.

17 Felipe Vera Benítez al reseñar los hallazgos del libro "Accommodating Growth in Latin American and Caribbean Cities" (2025), destaca que la publicación señala de 68 ciudades de Latinoamérica que fueron parte de la muestra, en su mayoría han duplicado y hasta triplicado han triplicado su extensión urbana entre 1990 y 2020, fundamentalmente expandiéndose hacia la periferia, sin aumentar la densidad de población. A partir de esta caracterización, Vera Benítez sentencia que esto no es una mera tendencia, sino que implica una seria advertencia: "si no se planifica, las ciudades seguirán creciendo de forma costosa, desigual e insostenible". (pp. 46 y 50)

Diversidad de AM que se manifiesta no sólo en materia demográfica o la extensión de las aglomeraciones, sino también en las complejidades inherentes al tipo particular de interjurisdiccionalidad que exhiben, tales como las configuraciones transfronterizas o bi–provinciales.

Pese a estas diferencias, todas las AM enfrentan un desafío común: superar la fragmentación institucional que caracteriza a las áreas, en un contexto donde la cuestión metropolitana carece de definición jurídica y, consecuentemente, de significancia en las agendas gubernamentales.

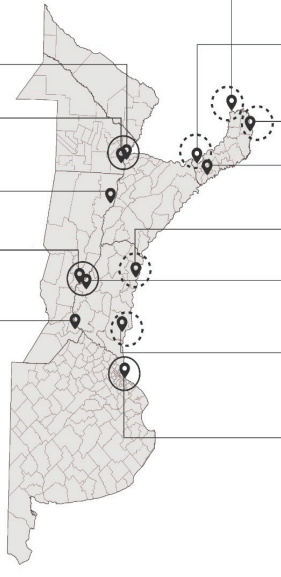
De este modo, la investigación aborda la dicotomía entre la consolidación de un territorio profundamente metropolizado y la ausencia de marcos normativos que reconozcan y organicen esta complejidad. Esta brecha entre la nueva realidad urbana y su base legal no constituye una cuestión menor, por el contrario, se erige en uno de los principales obstáculos para la gestión eficiente de nuestras metrópolis.

Principales áreas metropolitanas de Argentina

En las imágenes que se consignan en las siguientes páginas pueden apreciarse las principales áreas metropolitanas de Argentina (por regiones). Los datos consignados en relación a población de las mismas son los datos relevados por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2022. En los casos donde se verifica un arreglo institucional metropolitano, el total de población corresponde a los gobiernos locales que son parte del acuerdo de cooperación (ej. Rosario, 32 gobiernos, Córdoba, 27 gobiernos). En aquellas áreas no institucionalizadas, se toma como base los datos de las localidades que componen el aglomerado urbano (de acuerdo a lo definido por el INDEC) o se ha trabajado con los criterios de la definición que hizo el DAMI. En ambos casos, la información se ha actualizado debido a la carencia de una definición oficial de áreas metropolitanas, tema que será abordado recurrentemente en este estudio. Por lo demás, se consignan los tipos de arreglos vigentes en cada una de las experiencias, identificando al nivel de gobierno que lo ha impulsado y es el responsable del mismo. Finalmente, se detalla el particular tipo que presenta cada una, en función de su localización (bi–provinciales, transfronterizas). Fuente: elaboración propia, en base a la información relevada para la investigación.

REGIÓN

LITORAL + BUENOS AIRES



Corrientes / 465.000h
6/8 gobiernos

Resistencia / 425.000h
5/7 gobiernos
Coord. Transporte, Agua, Des. Urbano y Seguridad (P)

Reconquista-Avellaneda / 120.000h
2 gobiernos
Cooperación no formalizada

Santa Fe/ 650.000h
26 gobiernos
Ente Metropolitano/Foro de Concejales/DAMI

Rosario / 1.550.000h
32 gobiernos
Ente Metropolitano/Plan Estratégico (M)/DAMI

Puerto Iguazu - Triple Frontera / 55.000h (+900.000h Triple Frontera)
1 gobierno
Coordinación de Seguridad y Aduanera (F)

Posadas / 410.000h (600.000h con AM de Encarnación, 4 gobiernos)
3 gobiernos
Autoridad Transporte (P)/Parlamento Transfronterizo/DAMI

Bernardo de Irigoyen / 14.900h (40.000h con D. Cerqueira y Barracao, de Brasil)
3 gobiernos

Oberá / 110.000h
5 gobiernos
Autoridad Transporte (P) (22 gob./315.000h)

Concordia / 180.000h (300.000h con Salto en la ROU)
2 gobiernos

Paraná / 300.000h
5 gobiernos
Ordenanza – Mesa de Intendentes (sin formalizar)

Gualeguaychú / 95.000h (125.000h con Fray Bentos en la ROU)
2 gobiernos

Buenos Aires / 16.500.000h
41 gobiernos
Coord.: Agua y San. (F), Cuencas (F)(P), RSU (P) Transporte (T)/DAMI

Referencias

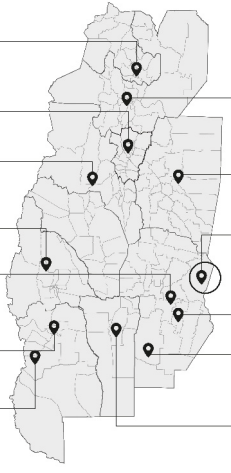
— Bi - Provinciales
- - - Transfronterizas

P - Autoridad provincial
F - Autoridad federal
M - Municipal

T - Tripartita
EF - En Formación

REGIÓN

NOA+CUYO+CENTRO



El Gran Jujuy / 400.000h
4 gobiernos
Acuerdo Marco/Parlamento Metropolitano/Plan Estratégico

Tucumán / 1.110.000h
26 gobiernos
Consorcio GIRSU/DAMI

Catamarca / 250.000h
4 gobiernos
Ente Metropolitano (inactivo)/Plan Estratégico

San Juan / 550.000h
6 gobiernos
GIRSU (P)/Plan Ord. Territorial

Córdoba / 2.000.000h
27 gobiernos
Ente Metropolitano/GIRSU/Inst. Planeamiento (P)

UNICIPIO-Mendoza / 1.300.000h
7 gobiernos
Consejo de Coordinación Provincial/Plan Estratégico/DAMI

Valle de Uco / 125.000h
3 gobiernos

Valle de Lerma / 640.000h
5 gobiernos
Autoridad de Transporte (P)/DAMI

Santiago del Estero / 445.000h
3 gobiernos

San Francisco-Frontera / 80.000h
2 gobiernos

Villa María - Villa Nueva / 125.000h
2 gobiernos

Río Cuarto / 210.000h
6 gobiernos
Ente Metropolitano (EF)/Parlamento Metropolitano/Plan Estratégico

San Luis / 245.000h
3 gobiernos

Referencias

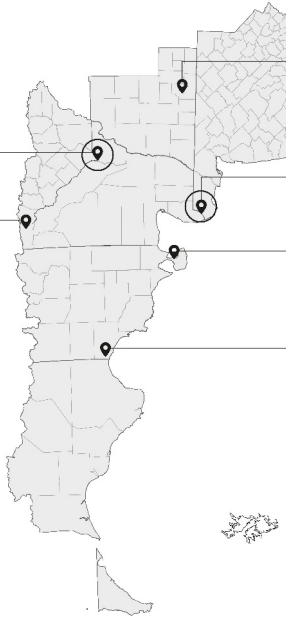
— Bi - Provinciales
- - - Transfronterizas

P - Autoridad provincial
F - Autoridad federal
M - Municipal

T - Tripartita
EF - En Formación

REGIÓN

PATAGONIA + BUENOS AIRES



Santa Rosa / 135.000h
3 gobiernos
Lineamientos ambientales/planificación (M)

Mar del Plata / 700.000h
2 gobiernos

Viedma-Carmen de Patagones / 100.000h
3 gobiernos
GIRSU

Virch-Valdés / 260.000h
6 gobiernos
Actualmente sin formalización/DAMI

Comodoro Rivadavia-Rada Tilly / 215.000h
2 gobiernos

Confluencia / 605.000h
12 gobiernos
Varios antecedentes, actualmente sin formalización/DAMI

Bariloche / 145.000h
2 gobiernos

Referencias

— Bi - Provinciales
- - - Transfronterizas

P - Autoridad provincial
F - Autoridad federal
M - Municipal

T - Tripartita
EF - En Formación

I.4.1 – Lo Metropolitano: un tema ausente en la agenda política

A pesar de las diversas experiencias que se han desarrollado a lo largo de un siglo y la creciente relevancia que ha adquirido el debate académico sobre la cuestión metropolitana durante las últimas décadas, así como de la multiplicidad de planes de ordenamiento territorial impulsados desde distintos niveles de gobierno, Argentina carece de un marco normativo de referencia y una definición a nivel federal que permita abordar de manera integral la gestión de las áreas metropolitanas. Esta situación resalta una disonancia entre la realidad urbana y la producción intelectual, con la formulación de políticas públicas.

A partir de la presente investigación, es posible sostener que la ausencia de un marco normativo federal ha generado un doble impacto en el desarrollo de institucionalidad metropolitana. Por un lado, ha reducido la visibilidad que la cuestión metropolitana ocupa en las agendas de gobierno. Consecuentemente, se ha condicionado el desarrollo e implementación de políticas públicas específicas para las áreas. En síntesis, esta carencia de regulación no solo dificulta la creación de nuevos arreglos metropolitanos, sino que también condiciona la sostenibilidad y la eficacia de las experiencias metropolitanas formalizadas.

En este sentido, la cuestión metropolitana constituyó una omisión significativa en la Reforma Constitucional de 1994. Si bien es cierto que la definición y regulación marco de las áreas metropolitanas presenta una mayor complejidad en los estados federales en comparación con los regímenes unitarios –dada la diversidad de competencias jurisdiccionales entre los distintos niveles de gobierno–, la experiencia de Brasil demuestra su viabilidad. La Constitución brasileña de 1988, representa un precedente relevante en el contexto latinoamericano.

Al intentar analizar las motivaciones subyacentes a esta ausencia normativa, se considera que no responden a una única causalidad, sino que es el resultado de la interacción de múltiples factores, que a su vez se potencian entre sí. Tensiones propias del sistema federal argentino (Batakis, 2021, pg. 26); conflictividad histórica que presentan las relaciones intergubernamentales (RIG) en nuestro país

(Jordana, 2002. Pg.27); baja propensión a formular y sostener en el tiempo acuerdos intermunicipales (Cravacuore, 2016); liderazgos locales personalistas, refractarios a los cambios que alteren el *statu quo* imperante; resistencias de los gobiernos locales de menor dimensión a consolidar una mayor hegemonía de las ciudades centrales, en un contexto de marcadas asimetrías institucionales y falta de planificación territorial; sostenimiento de identidades locales vinculadas al pasado, que no reflejan la realidad de la ciudad contemporánea y una autonomía municipal siempre en debate, que sin embargo resulta un prerrequisito para plantear una gobernanza a nivel metropolitano.

En adición, por su "primacía"[18] y por razones históricas, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) presenta en este sentido singularidades que la distinguen de las restantes áreas metropolitanas de nuestro país. Estas particularidades exigen que cualquier análisis o propuesta sobre gobernanza la considere de manera específica[19].

No es sólo su relevancia estratégica en la estructura política y económica de Argentina lo que la convierte en el caso más complejo en materia de institucionalización, sino que una cuestión central a considerar es la decisiva influencia que el gobierno federal detenta sobre la región. Es importante señalar que este fenómeno se ha afianzado a consecuencia del proceso de organización nacional (Augugliaro et al., 2025). En este sentido, la ausencia de una autoridad metropolitana formal ha perpetuado una fragmentación jurisdiccional que funciona como mecanismo catalizador de la influencia centralista. Esta carencia de un esquema de arreglo regional ha permitido que el Estado Nacional se consolide como un poder desequilibrante en el marco de las relaciones intergubernamentales en la región.

Sin embargo, el actual repliegue estatal en materia de provisión de servicios públicos agudiza y expone la fragilidad política que presenta la región, evidenciando la urgencia de transitar hacia un modelo de gestión metropolitana integrado (Fernández, 2025).

---

18 Vapñarsky (1969, pg. 12) refiere que la noción de "primacía" fue desarrollada por Mark Jefferson en 1939. En este sentido señala que "la regla de la escala de magnitudes establece que la aglomeración mayor de un sistema urbano debe tener el doble de población que la segunda". En caso de presentar la aglomeración principal una población aún mayor, puede decirse que se presenta el fenómeno de "primacía".

19 Pirez (2005, pg. 11) establece que el AMBA es una categoría en sí misma.

Ollier (2010, pg. 19) a su vez sostiene que la primacía de la Provincia de Buenos Aires en su relación con el gobierno central, en comparación con otras provincias, conlleva una consecuencia negativa: la resignación de "buena parte de su autonomía" a favor del Poder Ejecutivo Nacional. Desde esta perspectiva, la particular imbricación entre la política nacional y la provincial se configura como un obstáculo significativo para la consolidación de una institucionalidad metropolitana en la región.

A esta complejidad central, se añade una tradicional divergencia ideológica entre los gobiernos locales y del ejecutivo provincial, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta fragmentación político–partidaria, analizada por Cohen (2007, pp. 292–294), ha consolidado una dinámica confrontativa que obstaculiza sistemáticamente la articulación de políticas públicas y la conformación de un esquema de gobernanza regional. Cabe destacar que, si bien en tres periodos desde la restauración democrática se produjo una confluencia partidaria en los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y Ciudad), esto no se tradujo en avances significativos. Dicha inercia institucional se atribuye, en ciertos períodos, a la debilidad del gobierno de turno, que no pudo lograr las mayorías parlamentarias necesarias para avanzar en una normativa y en otros casos, directamente a la ausencia de la cuestión metropolitana en la agenda de prioridades políticas.

Esta combinación de factores dificulta sustancialmente los intentos de institucionalización, dado que cualquier modificación en el andamiaje institucional regional podría generar implicancias significativas, que excedan a la propia metrópolis. Esta afirmación se constata, por ejemplo, a partir del hecho de que los avances en materia de coordinación en esta área metropolitana se dieron a partir de leyes de gobiernos de facto (CEAMSE–Mercado Central) o por una manda judicial (ACUMAR), en ningún caso a partir de una iniciativa de la política[20].

20 Como se menciona en el desarrollo del apartado "I.4.5 - Las propuestas legislativas metropolitanas" del presente libro, la ley que crea una autoridad metropolitana de transporte para la RMBA fue sancionada por el Congreso Nacional, a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, pero ha fracasado en su implementación, hasta el momento.

Resultan tan evidentes las particulares dificultades para avanzar en materia de gobernanza en esta región, que el propio Plan Estratégico Buenos Aires 2010 las reconoce al sostener:

> "Si bien existe un amplio consenso sobre lo inviable que resultaría la creación de un organismo estatal central, resulta ineludible, dada las problemáticas mencionadas, que los diferentes actores de la región logren establecer ámbitos de diálogo que permitan, en primera instancia, iniciar un camino de entendimiento que brinde un adecuado marco de cooperación [21]".

Como se ha expuesto anteriormente, el nodo crítico en el abordaje de las problemáticas metropolitanas reside en la resolución de la fragmentación institucional que define a estos ecosistemas urbano–funcionales complejos. Si bien la evidencia empírica corrobora esta complejidad, el sistema político evidencia una resistencia intrínseca a institucionalizar esquemas de gobernanza coordinada para estas regiones. Esta carencia de consenso estratégico respecto a los beneficios de la integración actúa como una barrera estructural para el diseño e implementación de soluciones metropolitanas efectivas, consolidando a la desarticulación institucional como el principal desafío de la agenda pública en materia de gestión de estas áreas.

En consecuencia, se infiere que la decisión política constituye una variable determinante que condiciona tanto la delimitación territorial como las modalidades operativas de la gestión metropolitana. Esta premisa, que se enfoca en la dimensión política por sobre la técnica en relación con la cuestión institucional, representa una teoría que ha sido postulada por otros investigadores de la temática, y conforma una tesis que el presente estudio se propone demostrar mediante la evidencia recolectada.

Esto resulta porque la fragmentación institucional, que emana de la discrepancia entre los límites político–administrativos y la configuración funcional de la metrópolis, implica un déficit en la construcción de legitimidad política para las áreas. En este sentido, como sostiene Lefèvre (2005), la ausencia de una identidad común y de una

21 Plan Estratégico Buenos Aires 2010, año 2004, pg. 89.

ciudadanía metropolitana activa, que movilice demandas por derechos compartidos, convierte a la metrópolis en un "objeto político" supeditado a las decisiones coyunturales de los actores institucionales existentes. Este contexto dificulta la consolidación e institucionalización de los procesos metropolitanos.

En palabras de Cicioni (2010, pg.201), el "problema metropolitano" radica en que la ciudad real (la metrópolis), a pesar de ser un conglomerado político, no se constituye como una unidad de representación o acumulación. Desde esta perspectiva, la decisión política emerge como un elemento crucial, pues debe proporcionar un marco institucional que no solo garantice la legalidad necesaria para gestionar los temas metropolitanos, sino que también promueva una identidad común que legitime la organización y el desarrollo de las áreas.

I.4.2 – Consideraciones hacia una definición de áreas metropolitanas

Las complejidades que implica, a nivel global, el estudio de las áreas metropolitanas –dada la inexistencia de una definición unánimemente aceptada y su aplicación a diversas tipologías urbanas– se agudizan en nuestro país ante la ausencia de una definición oficial.

De forma adicional, el sostenimiento de delimitaciones administrativas o políticas que no refieren a una identidad territorial o espacio de gestión (por ejemplo, los departamentos), contribuyen a invisibilizar y aportan confusión sobre el tema metropolitano, tanto en las agendas gubernamentales, como para los ciudadanos.

Asimismo, la ausencia de una definición oficial sobre la cuestión metropolitana amenaza con replicar el escenario de indeterminación que históricamente afectó a los municipios. Este fenómeno guarda una estrecha analogía con lo ocurrido tras la sanción del artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853, el cual, al omitir una definición sustantiva del municipio y delegar en las provincias la responsabilidad de asegurar un "régimen municipal", dio lugar a una marcada fragmentación normativa. Como resultado, cada jurisdicción provincial

desarrolló marcos institucionales heterogéneos y particulares para sus gobiernos locales.[22]

Sin embargo, en relación con la principal metrópolis de nuestro país, es preciso señalar que el Área Metropolitana de Buenos Aires ostentó en algún momento una delimitación oficial. En efecto, a partir de la ley Nº 16.964 "Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo", en su decreto reglamentario[23] se establecen no sólo las 8 regiones de desarrollo en las que se divide el territorio nacional (Art. 11º), sino que también se detalla la delimitación de cada una de ellas (Arts. 12º a 19º).

Este último artículo es precisamente el que establece los alcances del "Área Metropolitana" (así refiere a la metrópolis bonaerense), que comprende "la Capital Federal y los partidos Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Las Heras, General Sarmiento, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, San Martín y Escobar de la provincia de Buenos Aires y el Delta Entrerriano y Bonaerense"[24]. Es importante señalar que, dada la extensión del territorio definido, la referencia conceptual se aproxima más a la de región metropolitana que a la de área metropolitana.

La Reforma Constitucional de 1994 se presentó como una oportunidad, a los efectos de avanzar en un encuadre formal de la realidad metropolitana en nuestro país. Si bien en la misma se verificaron significativos avances en temas vinculados a la gestión urbana y el desarrollo regional, como ser la consagración de la autonomía municipal plena (art. 123), la regionalización (art. 124), o el nuevo estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129), la cuestión metropolitana no fue abordada por los Constituyentes[25].

---

22 Mónica Iturburu profundiza acerca de las características y consecuencias de contar con un régimen municipal propio en cada provincia en el Capítulo 4 – "Los Municipios", del libro "Introducción a la Administración Pública Argentina – Nación, Provincia y Municipios", coordinado por Horacio Cao, Editorial Biblos, Buenos Aires 2007.

23 Decreto Ley Nº 1.907/67, del 21 de marzo de 1967.

24 Ibídem.

25 Recordemos que en 1988, Brasil incorpora en su Constitución, a través del Art. 25 la facultad de los estados de instituir áreas metropolitanas.

Años después, durante la pandemia de COVID–19, se puso nuevamente en evidencia la necesidad de establecer una definición oficial, como señalan entre otros autores Fernández[26] y Abba.

En efecto, a consecuencia de la pandemia, el fenómeno de las áreas metropolitanas se constituyó por primera vez en un tema central de debate en la opinión pública argentina. Esta realidad, sumada a los erráticos planteos de definición del Ejecutivo Nacional acerca de la principal área metropolitana de nuestro país[27], determina la urgente necesidad de promover una legislación específica para las áreas.

Esto era lo esperable en ese contexto, una vez superado el momento crítico de la pandemia, que desde los poderes del Estado se avance en promover un debate tendiente a establecer una definición oficial, como también un sistema de incentivos para la cooperación interjurisdiccional metropolitana. Pero nuevamente, se posterga el tratamiento del problema. El tema fue disipándose paulatinamente en la opinión pública, relegado por urgencias en materia económica –también a consecuencia de la pandemia– por lo que la política continúa sin asumir la trascendencia de la cuestión metropolitana.

I.4.2.1 – La definición de "aglomerados" del INDEC

Este escenario nos deja con una única referencia vinculada a lo que podría asimilarse a una definición oficial de área metropolitana, y es la que ha elaborado el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para definir a los aglomerados urbanos, y que es utilizada por primera vez por el mencionado organismo en el Censo de 1970.

La interpretación de aglomerado que realiza el INDEC, lo define como a una "Unidad territorial que se extiende en dos o más áreas político–administrativas, ya sean de primer o segundo nivel, o go-

26 ¿Qué es el AMBA? (I) – Leonardo Fernández – Julio de 2020 – Café de las Ciudades.

27 Resulta de interés recordar que el Fallo de la Corte Suprema de Justicia que declara la inconstitucionalidad del Decreto del Presidente Alberto Fernández que establecía la suspensión de las clases presenciales en el Gran Buenos Aires, en sus considerandos 22 y 23 establece que el AMBA no está constituido en los términos del Art. 124 de la CN, y que lo propio es competencia de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, por lo tanto concluye que el PEN no tiene facultades para hacerlo mediante un decreto. Fallos 344:809

biernos locales. Si supera los 100.000 habitantes, se lo designa con el nombre del componente principal del aglomerado precedido del término "Gran""[28].

Dicha definición parece pertinente en función de los debates vigentes hace medio siglo, pero en la actualidad ha perdido eficacia, no sólo a raíz de los avances en las formulaciones teóricas, sino también por las diferencias que pueden constatarse entre lo relevado por el organismo oficial y la territorialidad o institucionalidad que presentan las áreas. En este sentido, Vapñarsky comienza a advertir desde hace décadas sobre las diferencias entre la delimitación de aglomerado realizada por el INDEC a los efectos censales y la realidad en permanente transformación de las aglomeraciones en la práctica[29].

Estas diferencias se han ido agudizando con el tiempo, a consecuencia tanto de la expansión territorial de las áreas, como de la falta de actualización de la nómina de localidades que integran los aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares[30] del INDEC.

Entiéndase que no se pretende cuestionar la validez de esta formulación a efectos estadísticos o censales, pero claramente la definición del INDEC hoy no refleja la realidad de nuestras metrópolis. Considerando que en la actualidad no pueden plantearse políticas públicas si no es a partir de la evidencia, esta información carece de valor en términos de gestión para los arreglos institucionales. En síntesis, se produce poca información sobre los "aglomerados" y dicha información no se corresponde, en la mayoría de los casos, con la realidad de las experiencias institucionalizadas.

Este tema es a consecuencia, en gran medida, de la señalada carencia de una definición oficial de áreas metropolitanas. De esta forma, se continúa priorizando y relevando información a partir de divisiones administrativas o políticas, como son en algunos casos los departamentos, que no tienen implicancias en términos de la gestión local.

---

28 Definición obtenida en el Glosario del INDEC - https://www.indec.gob.ar/

29 Para el caso del AMBA, consultar "La Aglomeración Gran Buenos Aires" (Vapñarsky, 2000, pp 1 y 7).

30 EPH – Encuesta Permanente de Hogares – La nómina actualizada de localidades de cada aglomerado se consultó en el sitio https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-39-120

A los efectos de ilustrar algunas de las diferencias existentes, resulta de interés contraponer la realidad de institucionalización en materia de cooperación metropolitana en las principales áreas de nuestro país y la referencia del INDEC al respectivo aglomerado. A modo de ejemplo, Unicipio de Mendoza comprende 7 municipios, en tanto que el INDEC considera para su encuesta información de los 6 correspondientes al Gran Mendoza. En tanto, el acuerdo de El Gran Jujuy ha incorporado a San Antonio y se apresta a hacer lo propio con Perico, pero el organismo nacional sólo releva datos de los tres municipios que iniciaron el marco de coordinación. En el caso del AMBA, existe consenso en la comunidad académica en delimitarlo a partir de la Ruta Provincial Nº 6, comprendiendo en ese caso a la Ciudad Autónoma y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, hasta septiembre de 2024, el INDEC contemplaba dos unidades estadísticas en esta región: por un lado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 30 municipios, y por otro, La Plata junto a Berisso y Ensenada. En esa fecha, el organismo oficializó la unificación estadística de esos dos aglomerados, por lo que la Región Metropolitana de Buenos Aires para los estudios del INDEC pasa a integrarse por la CABA y 39 municipalidades de la Provincia[31]. Esto es los 40 de la definición más aceptada, con la única exclusión de General Las Heras.

Sin embargo, existen casos de mayor complejidad, como el de Rosario, cuyo ente de coordinación metropolitana (ECOM) está integrado actualmente por 32 gobiernos locales, mientras que el aglomerado relevado por el INDEC para la EPH abarca solo 11 de ellos. A esta divergencia se suma el caso de Villa Constitución, que forma parte del ECOM Rosario pese a que, para el INDEC, se contabiliza como un aglomerado urbano junto con San Nicolás de los Arroyos (Provincia de Buenos Aires). Precisamente, este último aglomerado se sitúa entre los diez con mayores indicadores de pobreza en la muestra del organismo estadístico. Frente este escenario, cabe interrogarse sobre la utilidad operativa de dicho dato ante la ausencia de una coordinación regional entre esos

31 Informe "Región Metropolitana Buenos Aires – Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022, INDEC, Septiembre de 2024, pg. 7, consultado en la versión digital en el link www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/población/censo2022_rmba.pdf

dos municipios, tratándose además de municipios pertenecientes a dos jurisdicciones provinciales distintas y donde una de esas localidades integra otro esquema de coordinación metropolitana.

I.4.2.2 – De Vapñarsky a Fernández: las definiciones sobre áreas metropolitanas

Como ha sido analizado previamente, uno de los problemas que se enfrenta al abordar la cuestión metropolitana es la inexistencia de una definición unánimemente aceptada sobre esta tipología urbana.

Existe un consenso teórico en torno a la conceptualización de las áreas metropolitanas como un paradigma urbano disruptivo, cuya morfología difiere sustancialmente de los modelos históricos tradicionales de ciudad. Esta nueva configuración emerge y se redefine en función de las revoluciones industriales, las innovaciones tecnológicas y la globalización económica. La constante reconfiguración de sus límites y funciones, derivada de la presión de estos procesos a escala territorial, imposibilita un acuerdo unánime sobre su definición, desplazando la visión clásica de la ciudad hacia una interpretación de red urbana en expansión.

En este sentido, se desprende que, en la actualidad, «área metropolitana» es utilizado como término genérico para referirse a las diversas realidades metropolitanas, sin que esto implique definir con claridad su escala, delimitación, funcionalidad o estadio de avance del proceso. El uso indistinto de este concepto –tanto en los ámbitos académicos como en el discurso político– frente a otros, refleja una ambigüedad conceptual que exige establecer, *a priori* de cada estudio, los alcances de la terminología empleada. Fundamentalmente entonces, resulta imperativo identificar de manera certera la «ciudad funcional» a la que referiremos, tal como señala Kralich (2012, p. 80).

Más aún, la confusión se extiende hacia otros conceptos vinculados a lo metropolitano, llegando a extremos tales que, en algunas publicaciones se utiliza la expresión “Gran Buenos Aires”, para referir al área conurbada que se extiende más allá de la ciudad que le da nombre, cuando en realidad, en nuestro país, al anteponer la palabra

"Gran" se hace referencia a toda el área[32], incluida la ciudad central, tal como bien señala Vapñarsky, en sus numerosos escritos vinculados a los alcances de esta terminología y a la definición del INDEC.

Más allá de las complejidades reseñadas, se entiende que es posible coincidir en describir a las áreas como un espacio urbano de relevancia, que comprende al menos, total o parcialmente, la jurisdicción de dos gobiernos locales (fragmentación institucional), caracterizado por flujos sociales y económicos (interdependencia)[33].

Ahora bien, sin abordar todas las denominaciones alternativas que se proponen y los diversos tipos de configuraciones que presentan las áreas, resulta de interés a los efectos de la presente investigación, establecer una diferenciación entre los alcances desde un punto de vista teórico entre Área (AM) y Región Metropolitana (RM).

Geisse y Coraggio (1972, pp. 177–178) identifican al AM como el centro urbano, esto es hasta donde se extiende la urbanización continua, en tanto al intentar definir RM interpretan que esta incorpora a la anterior "otros centros de pequeño o mediano orden ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción (presente o potencial), así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos".

Similar posición adopta Pírez (2004), para quien, "área metropolitana" refiere a la ciudad central y la zona conurbada, que en función de flujos sociales y económicos puede ser considerada una unidad sistémica. En cuanto a la definición de "región", Pirez retoma en lo fundamental los conceptos propuestos por Geisse y Coraggio.

Vapñarsky dialoga con la definición del INDEC, pero marca diferencias. Denomina a las AM "aglomeración" (no "aglomerado" como hace el organismo oficial), y en su caso refiere a urbanizaciones que pueden o no presentar una continuidad física (es aceptable para el autor una cierta distancia entre unas y otras), pero destaca que sus "habitantes forman parte de una sola comunidad local" (1979, pg. 30). Esto es, privilegia un criterio funcional, por sobre el meramente físico de la continuidad de un área urbanizada.

---

32 A partir de la definición propuesta por el INDEC. Glosario del INDEC - https://www.indec.gob.ar/

33 Definiciones similares han sido propuestas por ejemplo por Carmona y Couto (2000, pg. 3),

A partir del caso de Buenos Aires, Andrés Barsky (2004) basándose en los estudios de la CONAMBA desarrollados por Magariños y Garay, sostiene que el área llega hasta el segundo cordón (esto es hasta donde llega la mancha urbana continua), aunque posteriormente se evidencia un crecimiento de la misma hacia otros partidos. En cuanto a la definición de región, el autor destaca los estudios de Susana Kralich (1995) relativos a desplazamientos metropolitanos, por lo que el límite se ubicaría en el norte en Zárate y Campana y en el Sur en La Plata, unidos ambos puntos en la línea imaginaria del trazado de la ruta 6, lo que conforma hoy la definición más aceptada. En consecuencia, se refiere a la urbanización continua, la zona periurbana y en parte también algo de la zona rural, pero vinculada por flujos económicos y de producción con la ciudad. Leonardo Fernández (2020), que había colaborado con los mencionados artículos de Barsky, publica años más tarde una reflexión más acabada sobre región y conurbación en Buenos Aires, en la revista "Café de las Ciudades", donde no sólo hace un exhaustivo recorrido histórico por las definiciones y planes, sino que también delimita la región en función de cada uno de los temas centrales de la agenda metropolitana, mostrando que las áreas presentan distintas territorialidades.

I.4.3 – Los avances en materia de institucionalidad metropolitana

Las dinámicas metropolitanas en Argentina trascienden el reto de la fragmentación institucional para situarse en un escenario de tensiones estructurales de gestión. Entre los desafíos críticos, destaca la obsolescencia de los marcos jurídicos municipales, cuya rigidez colisiona con la necesidad de un replanteo profundo en atención a una consolidación de las autonomías. Esta problemática se agudiza ante la emergencia de paradigmas provenientes de las agendas urbanas globales, los cuales imponen exigencias inéditas a los gobiernos locales. Dicho escenario se ve tensionado por problemas recurrentes de restricciones presupuestarias y por la eclosión de nuevas demandas vinculadas al derecho a la ciudad, lo que pone en tensión las capacidades de respuesta estatales. En consecuencia, la articulación de arre-

glos regionales no representa una opción voluntaria, sino un requisito institucional *sine qua non* para dotar de eficacia y legitimidad a las respuestas estatales ante la complejidad metropolitana.

En esta instancia, resulta imperativo precisar que el concepto de institucionalización no refiere o se agota exclusivamente en la creación de nuevos organismos de gestión, sino que importa una cuestión multidimensional. Institucionalizar implica, fundamentalmente, la definición de reglas de juego y procesos claros –consensuados– que otorguen previsibilidad y sostenibilidad a la acción pública. Implica también, de manera simultánea, consolidar una mirada estratégica sobre la región, que guie y otorgue coherencia a la acción. Y que esos procesos integren a todos los actores del territorio (públicos y sociales). Bajo esta lógica, la robustez de la gobernanza metropolitana depende menos de una estructura funcional que de la solidez y coherencia de sus procesos institucionales.

Más allá de la limitación estructural que implica la carencia de un marco normativo federal, a lo largo de las últimas seis décadas, se ha observado la emergencia de múltiples experiencias de cooperación regional metropolitana que, apelando a marcos posibles y con resultados diversos, han generado evidencia sobre las alternativas de institucionalización metropolitana.

En este sentido, la investigación encarada, releva no sólo las experiencias vigentes a 2023, sino también sus antecedentes y los casos de arreglos metropolitanos fallidos o aquellos sectoriales/temáticos[34], que permitieran desarrollar un análisis de las fortalezas y debilidades de cada experiencia, a los efectos de sistematizar aprendizajes.

Cabe precisar que la formalización de estas iniciativas se concretó a través de encuadres jurídicos heterogéneos. Esta estrategia, supeditada frecuentemente a consensos mínimos determinados por la viabilidad política coyuntural, derivó en una marcada variabilidad de alcances y temporalidades de los acuerdos. En consecuencia, predomina en las experiencias de institucionalización una dinámica de múltiples etapas, caracterizada a su vez por la

34 El análisis de cada uno de los casos que forman parte de la investigación puede consultarse en el Anexo de Experiencias de la presente publicación o en el sitio www.ciudadaniametropolitana.org.ar

sucesión de distintos modelos de arreglo metropolitano en un mismo territorio, lo cual evidencia la complejidad de consolidar una institucionalidad resiliente, capaz de dar respuesta a los desafíos estructurales de las metrópolis.

En consonancia con lo expuesto, resultan de especial relevancia las observaciones de Fernanda Magalhães respecto al contexto brasileño; su análisis permite establecer un paralelismo crítico con la laxitud de muchos de los marcos de arreglo que, de manera recurrente, caracterizan a las experiencias argentinas:

> Es fundamental no perder de vista que un exceso de flexibilidad, pragmatismo o informalidad en los acuerdos puede, a largo plazo, constituir una debilidad considerable, en la medida en que no logra sostener un modelo de gobernanza que pueda perdurar más allá del contrato–programa consensuado, y esa ausencia de un mecanismo de gestión formal puede llegar a suponer un riesgo para la ejecución y la sostenibilidad de un proyecto metropolitano (Magallahes, 2010, pg. XX).

Antes de abordar el desarrollo de este apartado, resulta crucial destacar que la definición de modelos de institucionalidad metropolitana está intrínsecamente ligada a otros debates aún pendientes en la agenda pública argentina. Estos incluyen la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial –que responda tanto a los desafíos económicos del país en un contexto de globalización, como así también a un reequilibrio poblacional–, como a los debates siempre abiertos acerca de los alcances de la autonomía municipal y las relaciones intergubernamentales.

La complejidad y profundidad de estos temas exceden el alcance del presente trabajo, por lo que su abordaje detallado resulta inviable en esta publicación. No obstante, es pertinente señalarlos debido a la necesidad de contextualizar las implicaciones del problema central.

Como se ha señalado, la presente investigación se focaliza en los aspectos institucionales de las experiencias metropolitanas en nuestro país. En este sentido, se busca contribuir al debate vigente acerca de las alternativas para la definición de una “arquitectura

institucional[35]" posible, que promueva una gobernanza para las áreas y regiones metropolitanas.

En función de esta definición, y teniendo en cuenta las múltiples aristas y condicionantes que hacen a lo metropolitano, solamente se abordarán en el análisis que se presenta los antecedentes, aportes teóricos y avances normativos, así como lineamientos de políticas públicas que resulten relevantes en lo concerniente a contribuir a una reflexión acerca de modelos posibles de institucionalización de las áreas.

I.4.3.1 – Alternativas para encuadrar la institucionalización de las experiencias

La carencia de un marco regulatorio federal específico no supone un vacío legal para el abordaje de las dinámicas metropolitanas. Por el contrario, la evidencia preliminar demuestra que tanto el ordenamiento nacional como los regímenes provinciales ofrecen un abanico de alternativas legales para enmarcar modelos de coordinación y cooperación interjurisdiccional en las áreas.

En efecto, la propia Constitución Nacional establece en el art. 124 la figura de las regiones para el desarrollo que, si bien no ha sido aplicada a casos de coordinación metropolitana, diversos autores lo plantean como una alternativa posible.

Asimismo, la ausencia de una ley nacional no implica que no pueda dictarse una norma provincial que regule e impulse las áreas metropolitanas. De hecho, la provincia de Santa Fe ha normado la cuestión metropolitana y tiempo después también Catamarca. Asimismo, se han relevado en distintas provincias antecedentes de proyectos que lograron ser sancionados y en la actualidad se registran expedientes con estado parlamentario[36] en las provincias de Tucumán, Entre Ríos y Córdoba.

---

35 El término "arquitectura institucional", si bien ha sido utilizado por distintos autores, en este caso remite a la definición desarrollada por Alberto Arellano Ríos (2023), en su análisis del proceso metropolitano en México, para referir, como ciencia y arte al diseño y proyecto de estructuras institucionales que permitan una mejor gobernanza.

36 En la provincia de Tucumán tiene estado parlamentario el Proyecto de Ley Exp. 345-PL-24 de autoría del Diputado Manuel Courel, creando el Ente del Área Metro-

Adicionalmente, y como se analiza a continuación, la casi totalidad de las provincias argentinas establecen normativas marco para sus municipios destinadas a promover la cooperación para el desarrollo, o en temas que hacen al interés común. Recordemos que la mayoría de las experiencias metropolitanas que se han institucionalizado en los últimos años lo han hecho a partir de simples acuerdos entre los gobiernos locales.

1.4.3.1.1 – El art. 124 de la Constitución Nacional

Distintos juristas y organizaciones de la sociedad civil han planteado la oportunidad que presenta el art. 124 de nuestra Constitución Nacional como marco para promover una institucionalidad metropolitana.

Si bien el mencionado artículo fue incorporado para avanzar hacia un sistema de federalismo de concertación, y no se encuentran referencias en su texto, ni en los tratados de derecho constitucional comentado en referencia a la correlación entre lo normado en el artículo y las áreas metropolitanas, diversos constitucionalistas consideran que podría contemplarse su aplicación en el caso mencionado, particularmente en el caso de las biprovinciales.

En este sentido, Daniel Sabsay, al interpretar las motivaciones de los constituyentes al incorporar la figura de las regiones para el desarrollo expresó: "Su finalidad se vincula con el desarrollo económico y social, como así también con la necesidad de compatibilizar y armonizar facultades interjurisdiccionales y/o concurrentes. Ello, a fin de evitar superposición de autoridades y fragmentación de responsables en aras de lograr la resolución concertada de conflictos y la búsqueda de soluciones conjuntas a asuntos compartidos" (2013). Sin mencionar la palabra "metropolitano" queda clara la referencia a los principales lineamientos que hacen a nuestra temática, como la

---

politana de Tucumán. Asimismo, el Diputado Javier Noguera ha presentado durante 2024 un proyecto de Resolución de la Legislatura pidiendo al Poder Ejecutivo inicie los estudios de factibilidad para la creación del Área metropolitana de Tucumán. En la provincia de Entre Ríos encontramos el Proyecto de Ley Exp. 26806 de 2024, de autoría del Diputado Jorge Maier, estableciendo el Régimen General de Áreas Metropolitanas de Entre Ríos, que retoma una iniciativa similar del Dip. Juan Domingo Zacarías.

necesidad de dar respuesta a la fragmentación o generar mecanismos o espacios que tiendan a la coordinación interjurisdiccional.

El propio Sabsay (2002) en una investigación jurídico–institucional[37] destinada a formular aportes para la conformación de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en las recomendaciones propone como marco para institucionalizar esta experiencia, un acuerdo fundado en los arts. 124 y 125 de la Constitución Nacional. Sin embargo, en el modelo de Convenio Marco que propone en el anexo del mencionado trabajo no encontramos referencia alguna al art. 124. Esto seguramente está vinculado a la incorporación como partes en dicho convenio, tanto del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Interior, como de los Intendentes Municipales, de lo que en esos momentos se consideraba "la región", tema que no está resuelto en el artículo constitucional.

Con un singular enfoque en la noción de gobernanza, que es la que se sostiene en esta investigación, Agustín Moscariello (2024) plantea otro elemento a tener en cuenta en relación al art. 124 y su posible aplicación en casos de institucionalización de áreas metropolitanas, como ser el hecho que la región pueda comprender sólo parte de un territorio provincial[38]. Si bien es necesario aclarar que en el artículo referido no se ahonda en el análisis de esta alternativa, quizá por tratarse de un estudio relativo a la Provincia de Santa Fe, que cuenta con una legislación específica para áreas metropolitanas.

En tanto, Antonio María Hernández, uno de los más reconocidos constitucionalistas de nuestro país y Convencional Constituyente en 1994, en diversos documentos de su autoría y en relación a los alcances art. 124, establece algunas conclusiones, que entendemos aportan argumentos de significativa relevancia, a los efectos de sostener la viabilidad de promover una institucionalidad metropolitana a partir de este tipo de acuerdos, al definir que:

- Son 3 los criterios que deben utilizarse para la creación de regiones: flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional.

37 Daniel Sabsay et al. (2002) "Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte Jurídico Institucional para su Construcción".

38 Para sostener esta afirmación, el autor refiere al "Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo IV. La reforma constitucional de 1994"de Germán Bidart Campos.

- Además de las provincias (comprendiendo aquí también a la Ciudad de Buenos Aires), el Gobierno Federal y los Municipios pueden intervenir en estos convenios.
- Este proceso conlleva una profunda reforma y modernización de los distintos niveles gubernamentales.
- Se plantea a partir de una planificación estratégica, flexible y con una amplia participación de los actores no gubernamentales.

Desde la sociedad civil, la Fundación Metropolitana y particularmente su fundador y ex presidente, el Dr. Pedro del Piero, fueron quienes impulsaron para el caso de Buenos Aires la suscripción de un acuerdo de región, en los términos del art. 124.

En el ciclo "Federalismo y Regiones en la Constitución Nacional", celebrado en 2017 en el Senado de la Nación, Pedro del Piero expresó: "Se aduce que la operatividad del 124 es estadual, que es solo de las provincias y de la ciudad autónoma, y es cierto, ni la Nación ni los municipios son sujetos plenos en este federalismo de concertación. Sin embargo, ambos estados jurisdiccionales deben formar parte del funcionamiento de la Región. En un caso –los municipios– por capilaridad hacia el ciudadano en su calidad de vecino y en el otro –la Nación– por sus responsabilidades constitucionales con el progreso. Ya volveremos sobre el inciso 19 del artículo 75, la cláusula del progreso. No hay región metropolitana posible sin la presencia de los cuatro actores gubernamentales: la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, la Nación y los municipios"[39]. En este sentido, reconocía la importancia que tanto los municipios, como el estado nacional tienen en cualquier marco de acuerdo para la región metropolitana, con lo que quedaba planteada la duda en cuanto a la forma en la que se establecería esa participación.

Más allá de estas consideraciones, ningún área metropolitana de nuestro país se consolidó a partir de lo establecido en el art. 124.

Sin embargo, ha habido proyectos presentados en el Congreso de la Nación, por los Diputados Federico Pinedo y Jorge Vanossi[40] y

39 Tomado del sitio https://metropolitana.org.ar/idm/pedro-del-piero-diserto-en-el-ciclo-federalismo-y-regiones-en-la-constitucion-nacional/

40 Una síntesis del mencionado proyecto, junto a otras iniciativas parlamentarias

para el caso de Buenos Aires, que recurrían a la fórmula de "autorizar" al Poder Ejecutivo Nacional y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a celebrar un convenio entre sí y con la Provincia de Buenos Aires, en los términos del art. 124 con el objetivo de la constitución de la región, siendo esto claramente una facultad de las jurisdicciones. Es más, el proyecto de ley avanzaba hasta plantear objetivos, forma de integración y autoridades para el seguimiento del marco de acuerdo.

I.4.3.1.2 – La legislación provincial para áreas metropolitanas

Rosario ha legado no sólo la primera experiencia de una institucionalidad metropolitana formalizada que se registra en nuestro país, como es la Prefectura del Gran Rosario[41], sino que también ha sentado las bases de la legislación provincial que regula el fenómeno metropolitano.

En efecto, con la sanción de la ley provincial Nº 13.532 en 2016 el "modelo" Rosario se convierte en una referencia no sólo para la Provincia de Santa Fe, sino para toda Argentina.

Si repasamos el texto de la normativa, encontramos como principales hallazgos que la misma otorga a los entes metropolitanos que se constituyan el carácter de persona pública no estatal, con capacidad para actuar en el ámbito público y privado, con autarquía financiera y administrativa. Esto significa que los entes de coordinación metropolitana que crea dicha ley no son parte de la administración pública centralizada, ni descentralizada de ninguno de sus miembros.

En cuanto a la estructura que se plantea en la norma, el Consejo de Gobierno se constituye en el órgano político del Ente. Es integrado por todos los intendentes y presidentes comunales de las ciudades que lo componen, y por un representante del gobierno provincial, siendo presidido por el intendente de la ciudad cabecera. Órgano deliberativo y de decisión, tiene facultades como ser la de aprobar el plan anual

---

vinculadas al tema metropolitano, pueden ser consultadas en este capítulo en el punto I.4.5 "Las propuestas legislativas metropolitanas".

41 Los antecedentes y avances actuales vinculados al proceso de institucionalización metropolitana de Rosario, junto a los restantes casos incluidos en la presente investigación pueden ser consultados desde el Anexo de Experiencias.

de trabajo; los proyectos para el desarrollo del área; autorizar tanto la adquisición como la enajenación de bienes; aprobar la incorporación de nuevos miembros, entre otras.

El Directorio es un órgano ejecutivo. También presidido por el intendente de la ciudad cabecera, está integrado por entre tres y cinco intendentes o presidentes comunales. Además de ejercer la representación legal del Ente y de ser el encargado de hacer cumplir las decisiones del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Fiscalización es un órgano de control. Está conformado por al menos dos miembros (intendentes o presidentes comunales) elegidos por el Consejo de Gobierno mediante el voto y tiene a su cargo el control posterior de todos los actos de administración que realice el ECOM.

Por último, en lo que hace a la organización institucional de estos Entes de Coordinación Metropolitana, la ley crea un Consejo Técnico Consultivo, órgano de asesoramiento y consulta integrado por especialistas de reconocida trayectoria provenientes de diferentes ámbitos públicos y privados.

En cuanto a los recursos económicos con los que cuentan los Entes para el ejercicio de sus funciones, la normativa determina que los mismos estarán integrados por los aportes que realicen tanto los municipios y comunas que lo conforman como el gobierno provincial, de manera equitativa. Asimismo, prevé otros aportes provenientes de los tres niveles del Estado, los gestionados ante organismos de Cooperación Internacional, los resultantes de los servicios prestados por el Ente a terceros y aquellos que establezcan las leyes y ordenanzas que se dicten al efecto.

La Legislación de Santa Fe ha generado una estructura técnico–institucional y ha planteado una respuesta (aunque insuficiente) al tema del financiamiento que ha permitido no sólo la consolidación de la experiencia de Rosario, sino también avances en el caso de la ciudad de Santa Fe. Sin embargo, ha recibido críticas vinculadas al hecho que al estar basada en la experiencia de un área como la de Rosario, dificulta que sea aplicable a casos de áreas metropolitanas más pequeñas o de microrregiones que no responden a las características típicas de lo que se entiende por metrópolis.

Más allá de Santa Fe, sólo otra provincia[42] ha avanzado en una legislación para áreas metropolitanas. En efecto, la Provincia de Catamarca en 2018 aprueba una ley basada en gran parte en el texto de la norma de Santa Fe. Sin embargo, en este caso no existe el compromiso de aporte equivalente de la provincia, pese a ser más determinante el peso de esta en los procesos metropolitanos. En la práctica, la provincia hoy tiene ley, pero el acuerdo para la conformación del área metropolitana de Catamarca se encuentra desde hace algunos años en un *impasse*.

I.4.3.1.3 – Marco normativo de la intermunicipalidad en las provincias

"La intermunicipalidad, entendida como la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía" (Cravacuore y Villar, 2014), es una modalidad alternativa de gestión local que posibilita entre otras: mejorar la eficacia de las políticas públicas que se implementan en el territorio, promover la planificación regional sin desatender las particularidades locales, fortalecer la capacidades estatales frente a crecientes y cada vez más complejas funciones que asumen, permitiendo además a los gobierno locales negociar desde una posición de mayor firmeza tanto frente a los gobiernos supramunicipales como ante los organismos internacionales.

La relevancia de esta figura es claramente receptada por la normativa vigente en nuestro país, afirmación que es posible sostener mediante el análisis de las Constituciones provinciales, como así también de la legislación que regula la organización del régimen municipal en las provincias argentinas.

Partiendo de dicho análisis, limitado a la exclusiva exégesis de las normas, esto es, sin entrar en la evaluación de su efectiva implemen-

42 En 2018, la Legislatura de la Provincia de Salta dictó la Ley Nº 8130 - De constitución de Redes Urbanas o Mancomunidades o Áreas Metropolitanas, pero el texto de la misma resulta poco específico y no ha promovido en la práctica la conformación de ente alguno.

tación ni del resultado de dichas experiencias, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

1. Sea en sus Constituciones provinciales o en las leyes orgánicas de municipios todas las provincias (excepto San Luis y Santa Cruz) y la CABA prevén distintas formas de intermunicipalidad.
2. En la mayoría de los casos dicha previsión se encuentra contenida en las cartas magnas provinciales, a excepción de las provincias de Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza y Tucumán.
3. Con diferencias en cuanto a la profundidad en el tratamiento del tema, la intermunicipalidad es abordada por todas las leyes orgánicas de municipios (con la salvedad ya hecha respecto de Santa Cruz y San Luis).

En cuanto a las características y modalidades que presenta esta forma de asociativismo municipal, se observan multiplicidad de variantes entre las que pese a su diversidad es posible encontrar puntos en común:

1. En la mayoría de los casos la legislación provincial plantea que los acuerdos institucionales surgen por iniciativa del poder ejecutivo y deben contar con la aprobación del legislativo para su efectiva implementación.
2. Asimismo la normativa es mayoritariamente coincidente en que dichos acuerdos pueden versar sobre todo tipo de materias que hagan al desarrollo regional, especialmente en la ejecución de obras públicas y en menor medida, en la prestación de servicios públicos.
3. En el marco de la autonomía de la que gozan los municipios, la forma que asumen estos acuerdos es diversa: convenios, consorcios, cooperativas, organismos supramunicipales son sólo algunas de las previstas.
4. Es muy excepcional la mención a las fuentes de financiamiento de dichos entes. Tampoco se observan referencias a las formas de organización y funcionamiento, previendo sí en algunos casos que el departamento ejecutivo deberá tener representación en los órganos de decisión que se constituyeran en el marco de estos acuerdos.

Nos parece importante remarcar la importancia de la interpretación de la normativa, que pudiendo ser más amplia y favorable a la constitución de este tipo de entes, resulta restrictiva en la mayoría de los casos. A modo de ejemplo, podemos mencionar un dictamen de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba (Dictamen 912/83) que ya en el año 83 reconocía a los organismos intermunicipales el carácter de personas jurídicas públicas por considerar que los mismos cumplimentan los requisitos esenciales para gozar de tal carácter, esto es: creación legal, fin público específico y capital aportado por el Estado.

Si bien no menciona específicamente el término metropolitano, el decreto de creación del IFAM[43] prioriza entre sus objetivos el impulso a la realización de acuerdos entra municipios para "la elaboración de estrategias y la solución de problemáticas regionales".

Como conclusión final podemos decir que la legislación vigente otorga un marco legal lo suficientemente amplio como para que cada gobierno pueda utilizar esta herramienta de la forma más conveniente y acorde a su realidad, siendo válido además hacer extensiva su aplicación como fundamento legal de los acuerdos metropolitanos. No sólo no representa un obstáculo para la coordinación intermunicipal sino que por el contrario la misma es en la mayoría de los casos una manda constitucional, que más allá de la heterogeneidad por cuestiones que hacen a las características propias de cada territorio, a su identidad, a la época en que fueron sancionadas las normas (algunas de ellas muy antiguas), etc. sienta las bases para trabajar en ese sentido, entendiendo que redunda en múltiples beneficios para los gobiernos locales, promoviendo la integración regional, el trabajo mancomunado para el desarrollo de nuestras ciudades y mayor efectividad en la labor cada vez más desafiante que desarrollan a diario.

---

43 Recordemos que IFAM -organismo vigente entre 1993 y 2006- tenía como objeto el promover una mejora de la gestión y la representación a nivel local, a través de la asistencia técnica y la canalización de recursos de la cooperación internacional y de programas propios. El Art. 2º de su decreto de creación establecía entre sus objetivos el siguiente: "k) Impulsar la realización de acuerdos múltiples entre instituciones municipales para la elaboración de estrategias y la solución de problemáticas regionales o de interés común".

I.4.4 – Las políticas y programas para áreas metropolitanas impulsados desde el Gobierno Federal

A partir de la recuperación democrática, la reforma del estado se planteó como un tema recurrente en las diversas administraciones que se sucedieron. En este sentido, desde distintas concepciones, cada uno de los gobiernos que se sucedieron fueron delineando lineamientos tendientes a adecuar el estado y la gestión a los imperativos de un mundo en permanente cambio, lo que requería no sólo una burocracia profesional, sino también mejorar las capacidades estatales para atender los desafíos de una nueva concepción de ciudadanía.

En la materia que nos ocupa, además, la aceleración de las dinámicas de expansión territorial urbana implicó un incremento en términos de fragmentación institucional, que hacía necesaria una respuesta de parte de los gobiernos.

Es precisamente en este contexto, que durante la década de 1980 comienza a reflexionarse de forma sistemática en torno a la necesidad de promover una gobernabilidad metropolitana[44], como un tema de agenda pública en Argentina.

En este sentido, y fundamentalmente en el período que va hasta la reforma constitucional de 1994 y la efectiva autonomía de Ciudad en 1996, las iniciativas de carácter metropolitano que se plantearon desde el Estado Nacional para promover una gobernabilidad se centraron básicamente en al AMBA[45] y estaban orientadas a promover

44 En este sentido, es destacable señalar que en el año 1985 se crea la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, con el objeto de promover el intercambio de experiencias y aprendizajes entre sus miembros. El Área Metropolitana de Buenos Aires, al impulso del gobierno de la Provincia, fue una de las experiencias impulsoras, ocupando un rol de liderazgo en esos primeros años.

45 Si bien se trata de iniciativas de coordinación metropolitana temática para el AMBA, deben reconocerse como antecedentes los Decretos PEN 17.422/67 de creación de la Corporación del Mercado Central (que finalmente sería puesto en marcha en 1984) y 833/83 que ratifica el Convenio Tripartito para la rectificación y dragado del cauce del rio La Matanza-Riachuelo. En ambos casos, los órganos de dirección/ejecución se integran con autoridades en representación de las 3 jurisdicciones intervinientes. Posteriormente, mediante Decreto 598/87, el presidente Alfonsín crea el Ente Hospital de Pediatría S.A.M.I.C (Hospital Garrahan), inaugurando una obra que había comenzado más de 12 años antes y cuya génesis se remonta al Decreto Ley 17.102/67. Durante la gestión de Carlos Menem se dicta el Decreto 1093/93 que crea el Comité Ejecutivo para el saneamiento de la cuenca hídrica Matanza/Riachuelo,

dispositivos sectoriales. Los motivos que explican esta situación responden no sólo a la condición de la capital de la República de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la consecuente dependencia política del Gobierno Nacional, sino también a su complejidad político institucional, la relevancia que presenta en términos poblacionales y el significativo aporte en función del PBG nacional. Esto justifica que, en el presente apartado, se profundice acerca de sus propuestas de institucionalización para el AMBA.

Es entonces, que al analizar las políticas de intervención metropolitana desarrolladas desde el Estado Nacional, es posible identificar principalmente dos modelos de intervención, que se alternan según la orientación política de los mismos.

El primero puede caracterizarse como un modelo "institucionalista integrado", con una concepción más vinculada a la promoción de una institucionalidad metropolitana, a partir de la conformación de estructuras técnico–políticos de coordinación/cooperación integrales.

El segundo modelo que hemos denominado "Intervencionista/sectorialista", en cambio, se basa en la implementación de políticas públicas o programas sectoriales orientados a atender diversas temáticas específicas del ámbito metropolitano, sin una pretensión de gestión integral o mirada sistémica, ni coordinación general de sus estructuras.

En definitiva, el modelo institucionalista integrado plantea la importancia de la planificación y acción coordinada y centralizada para la superación de las desigualdades estructurales y sociales que caracterizan a las regiones metropolitanas, mientras que el intervencionista/sectorialista en el marco del cual se priorizan proyectos que deben centrarse en la resolución de problemáticas específicas, como la pobreza o la falta de acceso a servicios, para luego crear las condiciones mínimas de equidad que justifiquen la posterior creación de un marco institucional metropolitano formal. Sin embargo, ambos

---

con mayoría de representantes del PEN, un representante de Ciudad y uno de Provincia y la novedad que luego de conformado, se invita al CEAMSE a sumar un representante. Este decreto es abrogado por el 482/95 que establece en su reemplazo el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, designando en este caso un representante por cada una de las tres jurisdicciones para su coordinación.

enfoques no son necesariamente excluyentes, y presentan tensiones y desafíos, dado que la implementación de políticas públicas puede verse obstaculizada por la falta de coordinación entre actores o por la resistencia a los cambios estructurales.

I.4.4.1 – Las propuestas federales para institucionalizar una gobernanza metropolitana

En el contexto mencionado previamente, una primera iniciativa a resaltar es la que se enmarca en el Plan para una Segunda República, impulsado por el Presidente Raúl Alfonsín, y cuyos lineamientos fueron elaborados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, en 1986. La propuesta de traslado de la Capital Federal al conjunto Viedma–Carmen de Patagones–Guardia Mitre, incluía la creación de una nueva provincia "metropolitana", denominada Provincia del Río de la Plata, que comprendía a la Ciudad de Buenos Aires y 19 partidos de la provincia homónima.

En este marco, resulta de interés la mirada que el Presidente Alfonsín tiene sobre la región y las alternativas que plantea durante el año 1986, en el sentido de un necesario rediseño institucional del AMBA. De acuerdo con lo expresado por el propio Alfonsín ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia, el Proyecto de la nueva Provincia del Río de la Plata[46], articulaba con el Proyecto de Traslado de la Capital Federal a la Patagonia, en el marco del Plan para una Segunda República.

Alfonsín postula que no sólo es necesario atender el crecimiento descontrolado de la región, sino que también urge modificar un entramado institucional que no da respuestas acordes a los requerimientos de la población en materia de políticas públicas. En un mensaje al Consejo para la Consolidación de la Democracia, sobre la situación en el AMBA, el presidente afirmó:

---

46 Recordemos que una idea similar fue propuesta en 1980 por el entonces Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Arq. Guillermo Laura. Posteriormente, el Presidente Carlos Menem en el marco de la campaña presidencial de 2003 retoma la idea de crear una provincia del Río de la Plata, que aglutine a la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense (fuente: diario Clarín, del 02/03/2003)

> "Todo ello ha llegado a configurar un medio que afecta la calidad de vida de sus habitantes y resulta claro que esas situaciones son consecuencia de la falta de control existente, imprescindible para regular el equilibrio y el desarrollo de un área de la magnitud de ese conglomerado metropolitano. Esto demuestra que, a esta enorme concentración urbana es imposible organizarla en lo que hace a su ordenamiento físico y ambiental a través de un frondoso conjunto de normas de origen municipal, provincial y nacional, que en lugar de actuar mancomunadamente a veces lo hace en forma competitiva, sin considerar las necesidades del conjunto y buscando a través de acciones separadas e inconexas el logro de soluciones para cada uno de los distritos. Cabe señalar que este resultado es consecuencia del sistema vigente, ya que cada autoridad tiene una jurisdicción definida, hecho que los obliga a responder por ella perdiendo de vista el interés general y afectando a un conjunto que, en la práctica, es un complejo urbano único y solidario físicamente, que se materializa y crece sin solución de continuidad"[47].

A partir de estas convicciones, como se mencionara, es que junto al proyecto de Ley de Traslado de la Capital Federal, el Poder Ejecutivo Nacional plantea al Congreso la creación de una nueva provincia.

El traslado de la Capital Federal fue aprobado por el Congreso Nacional el 27 de mayo de 1987 y se convirtió en la ley Nº 23.512. Sin embargo, la propuesta de la nueva provincia metropolitana no logró generar consenso parlamentario. En consecuencia, en el artículo 6º de la citada ley se estableció que, una vez cumplido el traslado, la Ciudad de Buenos Aires, con sus límites vigentes conformaría una nueva provincia. Se desvanece de esta forma la posibilidad más concreta que se registra en nuestra historia reciente de dotar a la metrópolis de Buenos Aires de un verdadero gobierno metropolitano.

La idea de una provincia metropolitana como solución para el AMBA fue retomada fugazmente años más tarde por el Presidente Menem, durante la campaña de 2003, en esta ocasión con la denominación

47 Discurso de presentación del anteproyecto de traslado de la Capital Federal al Consejo para la Consolidación de la Democracia - Consultado en www.alfonsin.org

"Provincia del Plata" y sin que se haya plasmado en un proyecto legislativo. Es en este sentido, que dicha formulación puede ser entendida más como un mensaje hacia la interna del justicialismo bonaerense, que un lineamiento planteado efectivamente como una propuesta para atender la gobernabilidad de la principal área metropolitana de nuestro país.

A los efectos de la presente investigación, resulta de particular relevancia el análisis de las experiencias de la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) y de la Comisión Consultiva para el Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), en tanto se trata de las dos iniciativas tendientes a la institucionalización en la región bonaerense, destinadas a dotar de una mirada integral y acciones coordinadas a la labor del Poder Ejecutivo Nacional sobre la metrópolis, en cooperación con los gobiernos de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Desde esta perspectiva, constituyen un aporte significativo para la reflexión en torno a los lineamientos y desafíos inherentes a los procesos de institucionalización para las restantes áreas metropolitanas del país.

I.4.4.1.1 – La experiencia de la CONAMBA

Intentar trazar un recorrido y análisis de la CONAMBA implica necesariamente referir al antecedente inmediato de ese organismo, que fue el acuerdo celebrado en noviembre de 1984 entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, orientado a establecer un marco de coordinación para el área metropolitana.

El Acuerdo de 1984

A partir de los lineamientos de acción previstos por la Dirección Provincial del Conurbano[48] (DPC) de la Provincia de Buenos Aires, el 8 de noviembre de 1984 se realiza la suscripción de un Acuerdo entre la Provincia y la Ciudad, orientado a concretar "acciones man-

48 La creación de esta área había sido uno de los compromisos asumidos por la Unión Cívica Radical en su plataforma provincial de 1983, de acuerdo a lo sostenido por Juan Antonio Portesi en su libro "Ruido de Cadenas Rotas - Memorias de la recuperación democrática Argentina", Pg. 323.

comunadas tendientes a mejorar las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del Área Metropolitana de Buenos Aires"[49]. Según los propios impulsores de la iniciativa, se privilegiaba de esta manera "el acuerdo y la concertación como bases de la acción metropolitana"[50].

El primer tema abordado en las cláusulas del convenio está vinculado a la definición del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[51], estableciendo como marco de actuación del mismo a los 19 partidos[52] que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, aunque adicionalmente se plantea la posibilidad de extender las acciones a otros municipios por fuera del límite definido.

Respecto de los alcances de las acciones planteadas por el convenio, se establece: a) recopilación y sistematización de la información sobre el territorio, orientada a las cuestiones socio–económicas, físico–espaciales e institucionales; b) realización de estudios acerca de la situación existente en la región; c) proposición de obras de infraestructura y mejora de los servicios con una mirada regional; d) diseño de programas especiales, en tanto excedan el territorio de un municipio y e) elaboración de normas de uso de suelo, a partir de criterios comunes de los gobiernos municipales[53].

En lo referente a los organismos responsables de los avances de lo establecido en el convenio, se dispuso que por la Provincia de Buenos Aires fuera la Comisión Interministerial para el Conurbano Bonaerense y por la Ciudad, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano. Adicionalmente, se determina que la Provincia gestione la adhesión de los municipios al acuerdo.

Conscientes de la importancia que revisten las acciones del Estado Nacional en el territorio metropolitano, las máximas autoridades de

---

49 Justificación del Acuerdo, reproducido en el Anexo de la Ley Provincial Nº 10.784. Consultado en el sitio web del Sistema de Información Normativa y Documental del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

50 "Proyecto 90", publicación realizada por la CONAMBA, junio de 1989, pg. 178.

51 En la entrevista realizada al Dr. Portesi nos aclara que es a partir de esta experiencia que comienza a utilizarse el término AMBA para definir a esta región.

52 Los partidos integrantes del AMBA a los efectos del acuerdo son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

53 Basado en lo establecido en el artículo 2º del Acuerdo AMBA, del 8 de noviembre de 1984.

las dos jurisdicciones signatarias se dirigen al Ministerio del Interior, para solicitar la "adhesión de la Nación al acuerdo que han firmado, como así también la participación activa de representantes de los entes nacionales involucrados en la problemática del área"[54]. Como correlato de esta solicitud, el Ministerio del Interior declara a través de una resolución[55] el interés que presenta para ese Departamento de Estado las acciones de coordinación en el área metropolitana, y finalmente, el Gobierno Nacional adhiere al acuerdo entre las dos jurisdicciones, mediante el Decreto Nº 577/86[56], en el cual se designa al Ministerio del Interior para coordinar las acciones de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional involucrados en el AMBA, a los efectos del convenio.

En materia de gestión y administración del AMBA, Provincia y Ciudad suscribieron un acuerdo complementario el 27 de mayo de 1986, donde convinieron la colaboración, a tales efectos, de la Sociedad del Estado Cinturón Ecológico del Área Metropolitana (CEAMSE), basado esto en la experiencia de la mencionada sociedad de gerenciar en el territorio temáticas de alcance y características metropolitanas.

Con la decisión del Gobierno Nacional de adherir al acuerdo regional, se lleva adelante el Encuentro Fundacional del AMBA, que tuvo lugar el 1 de julio de ese año, en un acto en el Correo Central, que contó con la presencia del Ministro del Interior, Antonio Tróccoli, las autoridades de la provincia y ciudad, y al que fueron especialmente invitados los 19 intendentes municipales, junto a legisladores nacionales y provinciales, concejales y consejeros escolares de toda la región.

En el mencionado encuentro, Tróccoli reclamó el correlato político frente a la concentración demográfica y económica que representaba el AMBA, a la que definió como una unidad.

Asimismo, se refirió a la necesidad de un "tratamiento global, en la medida en que hace falta encarar una política homogénea"[57], fren-

54 Considerandos del Decreto Nº 577/86. Consultado en el sitio del Boletín Oficial de la República Argentina (www.boletinoficial.gob.ar). Boletín Nº 25.920, del miércoles 30 de abril de 1986, pg. 1.

55 Resolución Nº 1312 del 7 de noviembre de 1985.

56 Decreto de fecha 22 de abril de 1986.

57 Discurso del Ministro Tróccoli, tomado de la publicación del "Proyecto 90", rea-

te a problemas que son comunes y necesitan una respuesta común. Para finalizar, instó a las autoridades presentes a superar obstáculos y trabas administrativas, en el convencimiento que "nada justifica que la división jurisdiccional impida la mejora de la calidad de vida de millones de ciudadanos"[58].

La incorporación de la Nación al proceso del AMBA lleva a la firma de un nuevo acuerdo, en este caso entre las tres jurisdicciones, suscripto el 21 de agosto de 1986 y destinado a establecer los alcances de la gestión técnico–administrativa planteados en el convenio de 1984. Paralelamente, en el mismo convenio se ratificó la colaboración con el CEAMSE en esa materia.

Creación de la CONAMBA

El fracaso parlamentario de la propuesta para institucionalizar un nivel de gobierno metropolitano para el AMBA, junto con la posterior derrota electoral del oficialismo en las elecciones a gobernador de la Provincia de Buenos Aires en septiembre de 1987, motivó al presidente Raúl Alfonsín a impulsar la creación de la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).

Esta decisión se fundamentó en la necesidad de dar continuidad a las políticas públicas que se venían implementando a raíz del acuerdo tripartito de 1986. El impulso inicial de la experiencia del AMBA había provenido, en gran medida, de la gestión del gobernador Alejandro Armendáriz, cuyo mandato estaba finalizando. La creación de la CONAMBA, formalizada a través del Decreto Nº 2064/87, del 22 de diciembre de 1987, buscó asegurar la continuidad de la coordinación interjurisdiccional ante el cambio de gobierno provincial.

Integración y principales lineamientos de acción de la CONAMBA

Como mencionamos anteriormente, la CONAMBA le dio un nuevo impulso al acuerdo tripartito Nación–Provincia–Ciudad relativo

lizada por la CONAMBA, junio de 1989, pg. 179.

58 Ibídem.

al área metropolitana y retomó la agenda desarrollada en los años precedentes por la DPC.

Desde el punto de vista funcional, la CONAMBA dependía directamente del Presidente de la Nación y tenía por objeto asistir al PEN en lo relativo a la política metropolitana. En este sentido, ejercía la dirección de las acciones necesarias para tal fin, coordinando para ello la acción de ministerios, secretarías, organismos, empresas y sociedades del Estado en el territorio metropolitano. Adicionalmente, en el marco del proceso de traslado de la Capital Federal, debía coordinar sus acciones con los organismos respectivos.

El Dr. Juan Antonio Portesi, que había sido Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires e inspirador de la DPC, fue designado Presidente de la CONAMBA[59]. Los vocales nombrados a propuesta de la presidencia de la comisión cumplían funciones específicas: mientras uno se encargaba de la Coordinación Técnica, el restante lo hacía en relación a Asuntos Legislativos. En esta primera integración, el Arq. Rubén Pesci, que también había tenido responsabilidades en la citada dirección, fue nombrado Vocal de la Comisión Nacional, con rango de Subsecretario y como responsable de la Coordinación Técnica del organismo

Adicionalmente, el decreto de creación facultaba al presidente de la CONAMBA a designar un equipo técnico profesional y de apoyo administrativo (como personal temporario), como también a expertos para realizar trabajos específicos y a gestionar la adscripción de funcionarios de otros organismos del Estado, para el cumplimiento de los objetivos previstos para la comisión. Con una planta de personal con un reconocido perfil técnico, la dotación de recursos humanos de la CONAMBA, entre contratados y adscriptos, nunca superó los 40 agentes[60].

En este punto, el análisis de la CONAMBA va a circunscribirse a las iniciativas destinadas a promover una institucionalización, por ser ese el objeto de la presente investigación. Un análisis integral de

59 Decreto Nº 2065/87, del 22 de diciembre de 1987, publicado en el B.O.R.A. del 04 de enero de 1988.

60 Entrevista realizada al Dr. Juan Antonio Portesi, a los efectos de la presente investigación.

la acción y etapas de esta Comisión puede encontrarse en el capítulo referido a la RMBA.

El "Proyecto 90"

Como una consecuencia lógica de la maduración de las experiencias desarrolladas por los gobiernos de la región en el AMBA a partir del retorno de la democracia, el Proyecto 90[61] se plantea no sólo realizar un pormenorizado diagnóstico de la región, aportando datos y cartografía regional, sino también sentar las bases de una propuesta de institucionalización para la metrópolis.

En este sentido, se parte de la premisa de repensar el futuro del AMBA teniendo como finalidad una "disminución relativa de su importancia con referencia al resto del país"[62]. Evitar el colapso de la región[63], mejorar la calidad de vida de sus habitantes y promover un reequilibrio del territorio nacional se menciona asimismo como objetivos específicos a alcanzar.

Para abordar la problemática del AMBA, el documento partía de la convicción que los gobiernos locales no podían dar respuestas adecuadas a los desafíos de estas áreas, por las especiales características multiactorales, multiescalares y multidimensionales que los caracterizan.

Asimismo, se incorporaba como elemento de análisis una crítica de las experiencias que los planes reguladores y de edificación y zonificación habían tenido en las metrópolis de Latinoamérica, donde a diferencia de lo ocurrido en los países industrializados, no se había podido ordenar y contener el crecimiento explosivo que presentan estas áreas.

Como resultado de estas reflexiones, el documento plantea con carácter indispensable a los efectos de elaborar una propuesta conducente:

---

61 Denominado de esta forma como propuesta de actuación para el AMBA destinada a la década que estaba comenzando

62 "Proyecto 90", publicación realizada por la CONAMBA, junio de 1989, Presentación del Informe.

63 La CONAMBA en el mencionado documento entendía por región a un "sistema en armonía físico-política con singularidad locacional".

"–Considerar al fenómeno metropolitano como un sistema y proponer en consecuencia métodos de análisis, diagnóstico y actuación globalizantes, integradoras;
–Superar consecuentemente la división jurisdiccional en problemas que hacen al conjunto para pasar a actuar con clara vocación de concertación interjurisdiccional;
–Superar la división por sectores o áreas temáticas (las clásicas áreas de administración del Estado) para actuar con clara visión y articulación intersectorial;
–Superar la división entre la instancia técnica y la instancia política para ejercer una permanente articulación y enriquecimiento entre ambas (enfoque político–técnico)"[64] (CONAMBA, 1989, pg. 47).

Se define entonces, como propuesta de modalidad de actuación una "planificación concertada y coordinada", la promoción de mayores niveles de participación, el fortalecimiento de los poderes de los gobiernos locales y una necesaria coordinación interjurisdiccional.

Si bien el marco normativo definido en el proyecto se circunscribe desde lo territorial a la Ciudad de Buenos Aires más 19 partidos, para el diagnóstico se reconoce la existencia de un sistema metropolitano regional[65], integrado por cuatro subsistemas. Esta realidad, a partir del crecimiento urbano evidenciado en el área metropolitana en las últimas décadas, terminaría de integrar a los mencionados subsistemas en lo que hoy definimos como Región Metropolitana de Buenos Aires.

64 "Proyecto 90", publicación realizada por la CONAMBA, junio de 1989, pg. 47.
65 Se parte de una mirada similar a la planteada por el Informe preliminar del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB) de 1978, que define al sistema metropolitano de Buenos Aires, como un conjunto de centros urbanos "de rango metropolitano, netamente diferenciados entre sí y al mismo tiempo fuertemente interrelacionados". La cita del mencionado documento fue tomada de Novick et al. (2010) Informe Final "Planes y Proyectos para Buenos Aires y su Región Metropolitana".

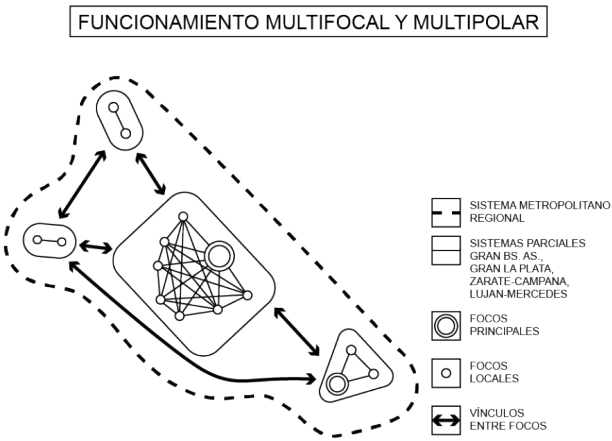


Diagrama tomado de la publicación "Proyecto 90" – Pg. 40

El Proyecto 90, finalizado a comienzos de 1989, plantea el desarrollo de un Esquema Director conformado centralmente por tres grandes grupos de estrategias:

- Descentralizar decisiones y desconcentrar actividades,
- Mejorar el nivel de empleo de rentabilidad económica en sectores compatibles con el área, y
- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes del AMBA[66].

Es interesante destacar en esta última estrategia, el planteo de avanzada en materia ambiental, no sólo promoviendo un sistema de áreas naturales de equilibrio o la tutela de los recursos naturales en general, sino también planteando acciones de monitoreo y control del crecimiento periurbano y la consolidación de áreas rurales, dentro del sistema metropolitano. Recordemos que Buenos Aires había coordinado estas temáticas en el marco de la Asociación Metrópolis desde mediados de la década de los 80.

Finalmente, es importante la mención reiterada en el documento a la necesidad de avanzar en una compatibilidad normativa entre los

66 Obsérvese la correspondencia entre los lineamientos esenciales definidos por la DPC al inicio de la gestión democrática y las estrategias del Proyecto 90.

distintos niveles de gobierno presentes en la región, para hacer más efectivas las políticas que se planteen para el territorio.

Una ley para institucionalizar la cooperación en el AMBA

El aporte principal del "Proyecto 90" al debate metropolitano fue sin duda el anteproyecto de Ley para el AMBA, presentado en la Casa de Gobierno, el 4 de mayo de 1989.

En líneas generales, el anteproyecto de ley se basa en la experiencia y los lineamientos de gestión desarrollados a partir de los acuerdos de 1984–1986.

Sobre la base de un articulado acotado, que sin embargo contenía definiciones sobre los principales temas que hacen a la institucionalización de las áreas metropolitanas, la propuesta se planteaba en primer término la declaración de interés nacional de las acciones "mancomunadas y coordinadas" orientadas a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del AMBA, desarrolladas a partir de "estrategias y acciones concertadas a nivel interjurisdiccional e intersectorial"[67].

Seguidamente, se establecen los alcances territoriales del AMBA, remitiendo en este caso a la definición incluida en el acuerdo de 1984, contemplando como en aquella oportunidad la posibilidad de incorporación de nuevos municipios, en función del desarrollo del área.

El artículo 3º crea el Ente Interjurisdiccional para el Área Metropolitana de Buenos Aires. El proyecto deja a una posterior reglamentación de la ley tanto la estructura, como las competencias del Ente, pero estableciendo que se debe eliminar superposiciones de atribuciones con empresas, organismos y oficinas del gobierno nacional.

El proyecto invita a los gobiernos a adherir a la ley, refiriéndose en este caso no sólo a la Provincia y la Ciudad, sino también a los municipios que integran el AMBA. Con criterio, se plantea asimismo que al momento de definir la nueva estructura del Ente y sus competencias, deben eliminarse superposiciones con organismos, dependencias o empresas del gobierno nacional

67 Lo entrecomillado corresponde a citas textuales del Artículo 1º del proyecto de Ley.

El Ente propuesto está facultado según la propuesta a desarrollar un Programa de Actuación, con sus respectivos planes y proyectos, lineamientos que además, deberán ser de aplicación por parte de los organismos de los estados involucrados. Asimismo, el Ente debe ser consultado y dar aprobación a las acciones y programas que involucren a toda el área metropolitana o a más de una jurisdicción de la misma.

En cuanto a las facultades, al Ente se le asignan tareas de coordinación y ejecución. Estas últimas, en la medida en que sean concertadas y no sean competencia de otros organismos, salvo en los casos en que medie delegación o convenio.

De particular importancia resulta el artículo 10º del proyecto, que crea el Fondo para el Área Metropolitana de Buenos Aires. En este sentido, se determinan dos fuentes principales para dicho fondo: una asignación anual en el presupuesto nacional y los aportes que se convengan con los gobiernos de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el proyecto establece la facultad del Ente de formular anualmente su propio presupuesto.

Más allá de las intenciones del gobierno de presentar el anteproyecto de institucionalización, el informe que contenía el modelo de normativa fue concluido y presentado a mediados de 1989, encontrando en ese momento a un gobierno nacional jaqueado por el contexto hiperinflacionario y presionado a adelantar la entrega del poder luego de haber perdido las elecciones del 14 de mayo, por lo que la iniciativa no logró llegar a tener estado parlamentario. Sin embargo, esa propuesta fue la base de varias iniciativas parlamentarias presentadas por legisladores nacionales en las décadas siguientes.

La CONAMBA en los tiempos del menemismo

Con la llegada de Carlos Menem a la Presidencia de la Nación, el nuevo mandatario decide darle continuidad a la gestión de la CONAMBA. Sin embargo, en el marco de la reforma del estado planteada por dicha administración, la comisión sale de la órbita de la Presidencia de la Nación y pasa a depender del Ministerio del Interior[68].

68 Decreto 1573/89, del 27/12/1989, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 15/1/1990.

Para esta nueva etapa, se designa como titular de la comisión a Arturo Héctor Ramón[69], que se había desempeñado como Intendente de Berazategui entre 1983 y 1987.

En este punto es necesario recapitular sobre el documento de la CERPAJ referido anteriormente. Si bien, como se mencionó, el mismo define a la región como una unidad funcional, y consecuentemente sujeto de políticas en común, marcaba ciertas diferencias en relación a la mirada institucionalista que impulsaba el radicalismo. La propuesta del justicialismo bonaerense se orientaba hacia un organismo de carácter regulador de los servicios públicos.

En esta nueva etapa, en el contexto de las políticas neoliberales imperantes en nuestro país, se descarta la propuesta desarrollada en el marco del "Proyecto 90", focalizándose el trabajo de la comisión a partir de ese momento en la realización de estudios sectoriales que pudieran constituirse en aportes para la implementación de políticas públicas para la región.

No obstante esto, fueron numerosas las apelaciones señaladas en los documentos emanados por el propio organismo acerca de la importancia de avanzar en la institucionalización de entes regionales que pudieran dar cuenta de los temas que claramente tienen impacto metropolitano. En este sentido, Néstor Magariños –que había sucedido como presidente de la Comisión a Ramón–, sostienen en una publicación del organismo de 1995 donde se analiza el impacto de la creación de nuevos municipios en el AMBA:

> "La reformulación de la estructura municipal tiende a mejorar la eficacia del sistema institucional. Sin embargo, la operación de subdivisión que aproxima los ámbitos de gestión a los vecinos, debe complementarse con la estructuración de entes regionales que administren cuestiones de importancia supramunici-

69 Designado mediante Decreto Nº 86/89 del 8/7/1989. Su renuncia a la presidencia de la Comisión es aceptada mediante el Decreto Nº 2498/93 del 9/12/1993. Posteriormente, se designa al Arq. Néstor Magariños (Decreto Nº 2499/93 del 9/12/1993), cuya renuncia se acepta mediante Resolución M.I. Nº 494/95. En septiembre de 1995 se designa nuevo presidente a Mario Julio Truffat, a través del Decreto Nº 404/95, quien venía de desempeñarse como Presidente de la Sindicatura General de Empresas Públicas.

> pal, como la administración de cuencas, control de empresas de servicios, definición de estrategias regionales, administración de fondos regionales de desarrollo". (CONAMBA – Magariños – Garay, 1995, pg. 218)

Entre esos documentos de la CONAMBA de esta última etapa que fueran relevados a los efectos de la investigación, se alude también a modo de recomendación, a la importancia de contar con una definición "jurídico–administrativa" acerca de la RMBA, y notablemente, a la trascendencia de la participación ciudadana al momento de definir políticas urbanas. En este sentido, se sostiene que "la participación real no puede quedar librada al voluntarismo, sino a instancias promovidas efectivamente a partir de decisiones políticas claras y no sólo de expresiones de deseo". (Clichevsky, 1994, pg. 42)

Sin embargo, durante este período otra política del Gobierno Nacional es la que se revela como de mayor trascendencia para el AMBA. Nos referimos al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, conocido como Fondo de Reparación Histórica del Conurbano. Sin ninguna pretensión de promover una institucionalidad y sin alinear el financiamiento previsto en la ley a los lineamientos desarrollados por la CONAMBA, esta política será analizada en particular en el capítulo de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Desdibujados sus objetivos iniciales, sin un fuerte respaldo político y con el Fondo del Conurbano en su apogeo, a partir de la reelección del Presidente Menem en 1995, la CONAMBA desaparece del organigrama del nuevo gobierno.

La importancia de este antecedente radica en que aborda la cuestión metropolitana desde una mirada integral, que va más allá de proponer un modelo de planificación urbana regional, y se centra en la dimensión política del problema. En este sentido, se asume que las estructuras de gobierno vigentes para la región habían demostrado ser incapaces de dar respuesta a las complejidades y la coordinación que requiere una agenda metropolitana, proponiendo entonces un nuevo esquema de gestión.

I.4.4.1.2 – La Comisión Consultiva para el Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)[70]

Contexto político institucional-

La experiencia de la CONAMBA en los años ochenta había demostrado tanto las posibilidades como las limitaciones de los acuerdos interjurisdiccionales para la gestión metropolitana. En ese marco, la COCAMBA retomó la idea de construir un espacio de coordinación estable, buscando dotar al área de un marco institucional que permitiera planificar y ejecutar acciones conjuntas en temas complejos como transporte, salud, saneamiento y desarrollo urbano.

La creación de este modelo institucional debe comprenderse en el marco de las carencias históricas de institucionalidad metropolitana que caracterizan al AMBA. La región, integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 40 municipios bonaerenses y el gobierno nacional, concentra casi el 40 % de la población argentina y una porción sustantiva de su producto económico. Sin embargo, su estructura de gobierno permanece marcada por la fragmentación jurisdiccional y la ausencia de una autoridad común capaz de coordinar políticas en temas de alcance regional.

En el año 2015, el escenario político abrió una ventana de oportunidad inédita para retomar esta agenda. Por primera vez en décadas, los gobiernos de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma coincidieron en una misma coalición de gobierno, lo que a priori facilitaba el diálogo tripartito y la búsqueda de acuerdos institucionales.

Creación de la COCAMBA

La Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) fue creada por Decreto 1.126/2016 del Poder Ejecutivo Nacional, bajo la órbita del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

---

70 Al igual que en el análisis de la CONAMBA, en este libro se refleja solo los debates vinculados a la institucionalidad metropolitana propuesta por cada organismo. Para consultar la versión integral del documento consultar el Informe sobre la RMBA.

El decreto estableció como objeto central la elaboración de proyectos de innovación institucional para el AMBA y la coordinación de la ejecución del Contrato de Préstamo BIRF 7706–AR, aprobado por el Decreto N° 684/2009 y sus modificatorios, destinado a financiar parcialmente el Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Entre sus funciones principales se dispuso:

a. Proponer medidas que favorezcan la coordinación entre las distintas jurisdicciones del AMBA.
b. Formular políticas públicas de innovación institucional orientadas al desarrollo humano, económico, tecnológico, ambiental y urbano.
c. Promover el diálogo y la construcción de consensos entre autoridades de los diferentes niveles de gobierno.
d. Presentar informes mensuales de avance al ministro del interior y/o a los organismos y jurisdicciones interesadas.
e. Elevar al secretario ejecutivo la propuesta final de la Comisión dentro del plazo fijado por el Ministerio.
f. Supervisar y monitorear el cumplimiento del contrato de préstamo BIRF N.° 7706–AR y la ejecución del proyecto asociado.

En materia de financiamiento, el decreto preveía la utilización de partidas del presupuesto vigente del Ministerio del Interior, aunque sin detallar asignaciones específicas, lo que dejaba a la comisión sin una fuente de recursos propia ni asegurada a largo plazo.

En términos de misión, la COCAMBA aspiraba a sentar las bases para una futura autoridad metropolitana con mayor estabilidad jurídica y capacidad de ejecución. En el corto plazo, se propuso diagnosticar las problemáticas comunes del AMBA, y formular lineamientos estratégicos que orientaran políticas conjuntas. Para ello, preveía el funcionamiento de mesas de diálogo y concertación, con el objetivo de avanzar hacia un esquema de gobernanza capaz de superar las limitaciones del federalismo argentino y la persistente fragmentación institucional.

Diseño institucional y agenda de trabajo

La norma de creación definió a la COCAMBA como un órgano consultivo de carácter tripartito, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Su estructura se organizó en dos niveles principales: una Mesa de Coordinación Tripartita y un Consejo Asesor Técnico.

Esta arquitectura buscaba equilibrar la conducción política de los gobiernos con el apoyo técnico necesario para diseñar políticas metropolitanas de largo plazo. La combinación de un núcleo decisorio con un consejo experto retomaba las lecciones de la CONAMBA, pero adaptada a un contexto de mayor complejidad territorial.

En cuanto a su agenda de trabajo, la COCAMBA se propuso abordar problemáticas estratégicas de alcance regional, entre las que se destacaban transporte, salud, gestión de residuos, gestión de cuencas y planificación territorial. Para cada uno de estos ejes se preveía la conformación de mesas sectoriales con participación de organismos nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, que funcionarían como espacios de diagnóstico y formulación de propuestas. Las conclusiones de estos grupos serían luego elevadas a la Mesa de Coordinación para su evaluación e implementación.

En un contexto donde la Nación, la Provincia y la Ciudad Autónoma poseen facultades, competencias y recursos fragmentados, en ocasiones superpuestos, se identificaba un escenario institucional que la comisión buscaba superar mediante mecanismos de coordinación. El objetivo final consistía en fortalecer la capacidad de acción conjunta de los tres niveles de gobierno y establecer un ámbito en el que las decisiones y la asignación de recursos fueran compartidas.

Esta postura, sin embargo, fue objeto de debate en el seno del Consejo Asesor. Entre los instrumentos iniciales se contemplaba la elaboración de un Plan Estratégico Metropolitano, destinado a fijar metas de corto, mediano y largo plazo. No obstante, la ausencia de una base normativa supramunicipal y la falta de recursos financieros propios condicionaron severamente la capacidad de la COCAMBA para avanzar desde la fase de planificación hacia una etapa de ejecución.

La centralidad del debate acerca de una institucionalización

Durante el debate sobre el diseño institucional se planteó la creación de una Autoridad Metropolitana con competencia en múltiples dimensiones.

La propuesta incluyó la conformación de una Agencia Madre, integrada por representantes de la Nación, la Provincia y la Ciudad, con funciones de coordinación, supervisión y planificación interjurisdiccional, complementada por Agencias Temáticas flexibles destinadas a abordar problemáticas específicas. Asimismo, se propuso la creación de un Consejo de Planificación Regional, de perfil técnico, como órgano consultivo y de análisis estratégico.

A lo largo de las deliberaciones, emergió un amplio consenso respecto de la necesidad de consolidar una institucionalidad específica para el AMBA. Las diferencias no se centraron en la pertinencia de dicha institucionalidad, sino en su diseño y alcance.

Una postura inicial sostuvo la conformación de una estructura formal, estable y dotada de atribuciones de planificación, supervisión y control sobre las distintas agencias temáticas, subrayando la importancia de un marco con continuidad y capacidad operativa. En contraposición, otra corriente manifestó cautela ante la creación de un nuevo organismo de nivel superior, por el riesgo de superposición burocrática, y abogó por mecanismos más flexibles y específicos, sustentados en acuerdos políticos y de cooperación interjurisdiccional. La tensión principal se estructuró entre dos enfoques contrapuestos: por un lado, la búsqueda de una institucionalidad metropolitana duradera y con autoridad; por el otro, la prudencia frente a la proliferación de estructuras que pudieran afectar la gobernabilidad y la eficiencia de la gestión.

A pesar de las diferencias existentes, y considerando que lo metropolitano es por definición multidimensional y multiescalar, hubo un acuerdo general respecto de la necesidad de contar con un nodo articulador metropolitano capaz de integrar políticas sectoriales, especialmente en materia de transporte, ambiente y hábitat.

En relación con el Consejo de Planificación Regional, también se registraron amplios puntos de coincidencia. Se reconoció su valor

como instrumento estratégico para orientar el desarrollo metropolitano de manera integrada y sostenible, aunque persistieron diferencias respecto de su grado de institucionalización y distribución de competencias. Mientras una posición impulsó la creación de un Consejo con capacidad decisoria efectiva, otra lo concibió como un ámbito de concertación política y técnica, orientado a generar consensos y lineamientos comunes sin pretensiones jerárquicas. En cuanto a su composición, hubo acuerdo sobre la inclusión de municipios y diversos actores sociales, aunque algunos advirtieron que una integración excesivamente amplia podría afectar la agilidad y eficacia del organismo.

En relación con la gradualidad del proyecto para la conformación de una eventual autoridad metropolitana, se registró un amplio respaldo entre los participantes. En paralelo, las Agencias Temáticas incorporarían en una primera etapa a los municipios del primer cordón metropolitano, con la posibilidad de sumar otros distritos conforme a un cronograma preestablecido.

El apoyo a este enfoque se sustentó en el reconocimiento de la complejidad política, institucional y administrativa del AMBA. Se consideró que la creación inmediata de un organismo de gran escala resultaba poco realista sin antes transitar procesos de articulación, cooperación y aprendizaje compartido entre las distintas jurisdicciones. En este marco, el consenso general apuntó a que un desarrollo progresivo por sectores, etapas o competencias, facilitaría la construcción de acuerdos interjurisdiccionales y permitiría consolidar capacidades institucionales de manera paulatina.

Las diferencias se concentraron en el tipo de gradualidad a adoptar. Algunos especialistas propusieron una gradualidad funcional, iniciando la coordinación en áreas de gestión específicas (como transporte o ambiente) para luego avanzar hacia instancias de mayor integralidad. Otros, en cambio, defendieron una gradualidad territorial, comenzando la cooperación en subregiones con mayores niveles de consenso político o con infraestructura de gobernanza previamente existente. Existen diversos organismos sectoriales con competencias de alcance metropolitano como por ejemplo en materia de alimentos,

la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires[71]; en el ámbito de los residuos, la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)[72]; y en materia ambiental, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)[73].

La tensión principal se expresó entre una gradualidad pragmática, orientada a garantizar la viabilidad política y técnica de los primeros pasos, y una estratégica, concebida como una trayectoria hacia una institucionalidad metropolitana plenamente desarrollada y con horizonte definido.

El debate retomó las preocupaciones sobre la escala y la heterogeneidad interna del AMBA. Predominó la idea de que no resultaba conveniente aplicar un modelo institucional uniforme a todo el territorio metropolitano, dadas sus marcadas diferencias socioeconómicas, políticas y administrativas. Se subrayó, en cambio, la conveniencia de iniciar los procesos de articulación en ámbitos o temáticas con mayores niveles de coincidencia política y capacidades instaladas, impulsando experiencias piloto susceptibles de ser ampliadas o replicadas posteriormente. No obstante, varios especialistas advirtieron sobre el riesgo de fragmentar aún más la acción pública si esos procesos parciales no se inscriben en una visión estratégica común que oriente y coordine los distintos esfuerzos.

Las dificultades identificadas eran la reticencia de los gobiernos a ceder competencias, necesidad de coordinar organismos existentes y riesgo de mayores costos de transacción por la multiplicidad de actores. Para reducir estos obstáculos, se recomendó limitar el número de participantes y definir con precisión los alcances de cada unidad de decisión.

La posibilidad de configurar el Área Metropolitana de Buenos Aires como una región en los términos establecidos por el artículo 124 de la Constitución Nacional se constituyó en uno de los ejes más

71 Creada por la Ley 17.422 en 1967, administra el principal mercado concentrador de la región bajo una estructura tripartita integrada por la Nación, la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), sin representación municipal.

72 Constituida en 1977 por la Ley 20.705, se encarga de la gestión y disposición final de los residuos sólidos urbanos en casi toda la región, sin participación directa de los municipios (Cravacuore, 2017).

73 Creada en 2006 por la Ley 26.168, coordina políticas públicas y ejecuta el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca, integrando a los tres niveles de gobierno y a un consejo municipal.

controvertidos del debate. Una parte significativa de la literatura especializada y de los actores consultados sostuvo la inaplicabilidad práctica de dicha figura en el contexto metropolitano, debido tanto a la especificidad político–administrativa del AMBA como a la ausencia de voluntad política sostenida para su institucionalización. Desde esta perspectiva, se argumentó que el esquema previsto por el artículo 124 carece de la elasticidad institucional necesaria para dar cuenta de un territorio en el que convergen la nación, una provincia, una ciudad autónoma y múltiples municipios con distintos grados de autonomía y capacidades de gestión. En contraste, otros participantes destacaron el potencial jurídico–instrumental del artículo 124 como fundamento habilitante para la cooperación interjurisdiccional. Desde esta posición, la figura constitucional podría operar como marco normativo de referencia para articular acuerdos entre gobiernos locales y subnacionales, evitando la necesidad de crear nuevas estructuras legales o administrativas adicionales. El acuerdo parcial emergente de estas posiciones reconoce que el artículo 124, en sí mismo, no resuelve la problemática institucional del AMBA; sin embargo, puede desempeñar un rol complementario como soporte jurídico dentro de una arquitectura institucional más amplia y gradual. En términos analíticos, la tensión central identificada se sitúa entre la viabilidad jurídico–constitucional de la herramienta y su utilidad política efectiva en los procesos de construcción metropolitana.

El debate en torno a la distribución de competencias se estructuró alrededor de la necesidad de establecer con precisión cuáles atribuciones deberían ser compartidas, delegadas o coordinadas en un eventual esquema de gobernanza metropolitana. Existió consenso en que la definición competencial clara constituye una condición necesaria para evitar superposiciones funcionales, conflictos de autoridad y ambigüedades en la gestión pública interjurisdiccional. Las divergencias se manifestaron, principalmente, en relación con el grado de delegación. Una posición sostuvo la conveniencia de transferir competencias específicas, particularmente en planificación urbana, transporte y gestión ambiental, a un ente metropolitano dotado de capacidad decisoria y autoridad efectiva. Desde esta perspectiva, la cesión formal de atribuciones sería indispensable

para asegurar coherencia en la formulación y ejecución de políticas comunes. En contraste, otra postura enfatizó la posibilidad de promover la cooperación interjurisdiccional sin transferencia de competencias, a través de mecanismos de coordinación, articulación programática y gestión compartida. Este enfoque priorizó la flexibilidad institucional y la preservación de las autonomías locales, entendidas como elementos constitutivos de la identidad político–administrativa de las jurisdicciones involucradas.

El rol de los municipios en la gobernanza metropolitana constituyó uno de los puntos de mayor convergencia dentro del debate. Los participantes coincidieron en la necesidad de fortalecer el protagonismo municipal en cualquier esquema de coordinación regional, subrayando tanto su proximidad a las problemáticas cotidianas de la ciudadanía como su papel central en la ejecución territorial de las políticas públicas. Las diferencias se manifestaron respecto del grado y la modalidad de participación municipal en las instancias decisorias. Una posición sostuvo que los gobiernos locales deberían contar con representación sustantiva, con voz y voto en los órganos de decisión metropolitana, a fin de garantizar la legitimidad democrática y la pertinencia territorial de las políticas acordadas. En contraste, otra postura advirtió que una participación municipal demasiado amplia podría complejizar los procesos de decisión y afectar la eficiencia de la gestión, especialmente en ámbitos que requieren capacidad de acción coordinada y respuesta ágil. A pesar de estas divergencias, prevaleció el consenso en que no es posible construir una gobernanza metropolitana sostenible sin la integración activa de los municipios. En términos analíticos, estos fueron conceptualizados como actores ejecutores y, simultáneamente, socios estratégicos en la definición, implementación y evaluación de políticas comunes a escala metropolitana.

En una segunda instancia, desde la Secretaría Ejecutiva se presentó un documento que proponía la creación de un Consejo de Planeamiento para el Área Metropolitana (CP). Este órgano, de carácter estratégico, no tendría funciones de ejecución, sino de reflexión y formulación de propuestas prospectivas sobre problemáticas metropolitanas.

El CP se pensaba como un puente institucional para dar continuidad al trabajo iniciado por la COCAMBA antes de que se consti-

tuyeran la Agencia Madre y las Agencias Temáticas. Una vez creadas estas estructuras, el CP pasaría a integrarse en la órbita de la Agencia Madre como órgano de asesoramiento y formulación de políticas para los tres niveles de gobierno y los municipios de la región. A diferencia de las áreas de planeamiento urbano existentes en las distintas jurisdicciones, el CP no aprobaría normas ni planos de obra, sino que se concentraría en la coordinación estratégica y en el vínculo con universidades, centros de investigación y organismos especializados.

Pese a la calidad de los diagnósticos y la solidez técnica de las propuestas, la falta de un marco jurídico vinculante impidió que las recomendaciones de la COCAMBA se tradujeran en decisiones obligatorias para las jurisdicciones participantes. La agenda se vio además debilitada por el cambio de signo político en la Provincia de Buenos Aires y en el gobierno nacional en 2019, lo que redujo el impulso inicial y limitó el alcance de las iniciativas.

Aun así, la COCAMBA dejó como saldo un espacio de diálogo institucionalizado que permitió retomar debates postergados sobre la gobernanza metropolitana e instalar en la agenda académica y política la necesidad de una autoridad metropolitana permanente para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Propuesta de Institucionalización

En diciembre de 2017, la gestión saliente de la COCAMBA presentó un informe final al gabinete presidencial. En esa oportunidad propuso la creación de un Consejo de Políticas Metropolitanas (CPM), concebido como un órgano de articulación, coordinación y planificación estratégica para el AMBA.

Institucionalidad y estructura

El CPM fue concebido como un órgano de articulación interjurisdiccional dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pensado para integrar y coordinar a los tres niveles de gobierno a través de un Consejo de Administración conformado por representantes de Nación, Provincia y CABA. Su estructura se complementaba con un Foro Consultivo, integrado por universidades, organizaciones de la sociedad civil y expertos, y un Equipo de Gestión encargado de la ejecución técnica y la elaboración de diagnósticos y planes metropolitanos.

El esquema organizativo contemplaba, además, la creación de agencias sectoriales metropolitanas, orientadas a temas estratégicos para el desarrollo urbano y ambiental del AMBA. Entre ellas se destacaban la Agencia Metropolitana de Cuencas (vinculada a organismos como Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y Comité de Cuenca del Río Reconquista), la Agencia Metropolitana de Movilidad (con competencias en transporte ferroviario, subterráneo y vial), y la Agencia Metropolitana de Agua y Saneamiento (articulada con Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado y empresas públicas del área). Este entramado institucional situaba al CPM como una “agencia madre” de segundo nivel, encargada de coordinar las acciones de los organismos existentes y de generar sinergias entre políticas sectoriales fragmentadas.

Financiamiento

El modelo de financiamiento propuesto para el CPM se basaba en la reasignación presupuestaria de las áreas y reparticiones con competencias metropolitanas pertenecientes a los tres niveles de gobierno. Esta estrategia buscaba evitar la creación de nuevos gastos, priorizando la racionalización y coordinación del gasto existente. Si bien este diseño permitía reducir resistencias políticas y financieras en el corto plazo, implicaba una dependencia estructural de los presupuestos de otras jurisdicciones, limitando la autonomía económica del organismo y su capacidad de planificación a largo plazo.

Participación ciudadana

En materia de participación, el consejo incorporaba de forma incipiente un Foro Consultivo como espacio de diálogo entre el Estado y los actores sociales, académicos y técnicos del AMBA. Sin embargo, este mecanismo tenía un carácter asesor y no vinculante, lo que restringía su potencial para incidir en la toma de decisiones. En términos institucionales, la propuesta mostraba una visión tecnocrática y de coordinación vertical, priorizando la eficiencia en la gestión por sobre la construcción de legitimidad democrática y la participación directa de la ciudadanía metropolitana.

Alcances y competencias

En términos analíticos, la propuesta del consejo expresaba una visión integral de la gobernanza metropolitana, que buscaba articular políticas intersectoriales e interjurisdiccionales bajo una estructura flexible y técnicamente sólida. No obstante, su viabilidad política y administrativa dependía de la voluntad de cooperación entre las jurisdicciones y de la capacidad del Estado nacional para sostener institucionalmente un espacio de coordinación metropolitana con autonomía suficiente.

Evolución y cambios de gestión

La experiencia demostró que la institucionalidad metropolitana sigue siendo, en gran medida, una agenda de la academia más que de la política. La alineación partidaria de manera aislada, no garantiza la continuidad si los actores políticos no incorporan el tema a sus prioridades. En este caso, la coincidencia inicial no se tradujo en un compromiso sostenido.

Las gestiones que se sucedieron desde fines de 2017 redujeron significativamente el impulso inicial de la COCAMBA, limitándose actividades de diagnóstico y transferencias de fondos para obras públicas, sin avanzar en ninguna línea técnica vinculada a la gobernanza metropolitana. Finalmente, a partir de 2019, la falta de coincidencia política entre los tres niveles de gobierno impidió sostener los acuerdos iniciales. La ausencia de un presupuesto específico y de un marco normativo que garantizara la permanencia de la comisión profundizó su fragilidad institucional, dejando a la COCAMBA en una situación de virtual parálisis.

Conclusiones

La experiencia de la COCAMBA arroja un balance ambivalente, caracterizado simultáneamente por avances en la construcción de consensos interjurisdiccionales y por limitaciones estructurales que impidieron su consolidación como instancia metropolitana con autoridad efectiva.

En términos positivos, la Comisión logró reinstalar la agenda de gobernanza del AMBA, generando diagnósticos compartidos, metodologías de planificación y espacios de diálogo entre los tres niveles de gobierno. Su diseño tripartito, complementado con un Consejo Asesor Técnico, representó un esfuerzo por articular decisión política y respaldo profesional, evitando que las discusiones quedaran subsumidas por contingencias político–partidarias. La puesta en marcha de la Red Pública de Salud evidenció que es posible alcanzar acuerdos sectoriales aún en ausencia de un marco legal robusto, siempre que exista convergencia de prioridades y mecanismos mínimos de coordinación.

La COCAMBA funcionó como un laboratorio de concertación interjurisdiccional: relevante por su contribución diagnóstica y su visibilización de la cuestión metropolitana, pero insuficiente para estructurar una gobernanza regional estable. Su trayectoria confirma que la institucionalización del AMBA requiere más que acuerdos coyunturales; demanda la construcción de un pacto federal duradero, respaldado por normas claras, financiamiento garantizado y mecanismos de participación efectiva de los municipios. Este último aspecto resulta crucial: aun cuando las obras puedan ser financiadas o coordinadas desde niveles superiores, la ejecución y la respuesta social a las políticas son esencialmente locales. Por ello, la ausencia de los gobiernos municipales en la toma de decisiones reduce la capacidad de traducir acuerdos metropolitanos en mejoras concretas en infraestructura y servicios.

La principal lección que deja su experiencia es que la voluntad política, aun cuando se manifieste en los tres niveles de gobierno, no resulta suficiente sin un marco normativo y financiero que garantice la continuidad de las iniciativas. La ausencia de una ley que establezca competencias, fuentes de financiamiento y procedimientos de decisión interjurisdiccional limita cualquier esfuerzo de cooperación a acuerdos frágiles y altamente dependientes de los ciclos gubernamentales. Por otra parte, la adhesión de los intendentes del AMBA a este proceso fue acotada, en gran medida, por la ausencia de incentivos.

La institucionalización de la gobernanza metropolitana en el AMBA continúa siendo una tarea pendiente. Aunque la Comisión no logró constituirse en una autoridad estable, dejó como legado redes de trabajo, metodologías de articulación y diagnósticos sectoriales que permanecen disponibles para futuros procesos de cooperación. Contribuyó asimismo a alimentar debates posteriores sobre la planificación territorial, la integración del transporte y la creación de entes sectoriales de coordinación, consolidándose como precedente técnico y político.

I.4.4.2 – Los programas para áreas metropolitanas con financiamiento internacional

Como se mencionó anteriormente, una de las consecuencias de la falta de definición y un marco jurídico para encuadrar a las áreas metropolitanas es la carencia de programas y proyectos desde las áreas centrales de la administración nacional, que atiendan las particularidades que presenta el fenómeno metropolitano.

Tenemos entonces que los programas que se implementaron en Argentina son aquellos impulsados por organismos internacionales de cooperación, en función de los lineamientos que desde los mismos se priorizan, aportando consecuentemente un financiamiento para su ejecución.

En el análisis de estos programas, hemos desarrollado en este apartado con mayor profundidad el Programa de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas (PTUMA), ya que la descripción de las distintas etapas del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) y su antecesor el Programa Grandes Aglomerados Urbanos (GAU), han sido incorporadas a cada una de las experiencias metropolitanas analizadas en particular, a los efectos de posibilitar una mejor comprensión de los alcances y la importancia que tuvieron los mismos en los procesos de institucionalización metropolitana en nuestro país.

I.4.4.2.1 – Programa Grandes Aglomerados Urbanos (GAU)

El Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados Urbanos (préstamo BID N° 1068/OC –AR), se crea mediante decreto 284/98. El GAU tenía por objetivo contribuir al desarrollo económico integral de las cinco (5) mayores aglomeraciones urbanas del interior del país, las que se enumeran a continuación: Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucumán. Se buscaba la mejora en materia de competitividad y eficiencia económica para contribuir al desarrollo de los aglomerados. Para tal fin, se centraba en el asesoramiento y soporte técnico tanto para la organización administrativa (rediseño de la estructura administrativa y fortalecimiento de las capacidades ge-

renciales, técnicas y operativas, reformas sectoriales, mejora mediante capacitación de los recursos humanos) como fiscal (habilitación de negocios para fomentar las pequeñas y medianas empresas (PYMES), reformas de códigos tributarios y desarrollo de proyectos de inversión de los municipios y/o comunas integrantes de los aglomerados. Para la instrumentación del programa, el decreto preveía la suscripción de Convenios de Adhesión y Convenios Subsidiarios de Préstamo con las municipalidades y/o comunas que participan del mismo, y Convenios de Garantía con los gobiernos de las provincias cuyas municipalidades y/o comunas intervengan.

Con un presupuesto inicial de U$S 260.000.000, el programa se vio afectado por el cambio de las condiciones macroeconómicas en Argentina entre el momento de la firma del préstamo y la efectiva implementación del mismo. La crisis económica de 2001 terminó de afectar la operación, ya que se redireccionaron fondos del GAU para atender programas sociales. Finalmente, Córdoba y Rosario[74] fueron los dos aglomerados donde se mantuvo la operación hasta su finalización, pudiendo concretar proyectos específicos, de los que se da cuenta en sus respectivos planes estratégicos.

Asimismo, y en materia federal, se apuntaba al fortalecimiento institucional del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), que dependía del Ministerio del Interior. El IFAM fue creado por Decreto Nº 2295 de fecha 8 de noviembre 1993[75], con el objeto de promover una mejora de la gestión y la representación a nivel local, a través de la asistencia técnica y de medios, para lo cual entre sus funciones se contaba la coordinación de la asistencia internacional para municipios y comunas.

A los efectos de aportar elementos que contribuyan a reforzar la necesidad de impulsar modelos de gobernanza metropolitana, tal cual se plantea en los objetivos de la presente investigación, resultan

74 En los análisis de caso de las experiencias de Rosario y Córdoba puede encontrarse mayores referencias en cuanto a los resultados de la implementación del presente Programa.

75 Abrogado por Decreto Nº 1131/2006, publicado en el Boletín Oficial de fecha 31/08/2006, el patrimonio y las funciones del IFAM fueron transferidas a la Secretaría de Asuntos Municipales.

de interés algunas consideraciones planteadas en el Informe de Terminación de Proyecto del presente programa.

En el apartado que analiza la Revisión de la Calidad del Diseño del Programa, se sostiene que "En Argentina no existe un sistema político institucional metropolitano. Esta falencia pretendió cubrirse a través de un Mecanismo de Coordinación (Convenios Interinstitucionales) que no pudo ser implementado. El escaso rol reservado al nivel provincial de gobierno tampoco ayudó a remover las restricciones de la organización institucional propuesta para el Programa"[76].

Como se observa, las dificultades que tuvo que enfrentar el programa para poder avanzar en cuanto a los objetivos establecidos no sólo fueron aquellas vinculadas al contexto económico de nuestro país, sino también a la carencia de una institucionalidad a nivel metropolitano, que no puede ser suplida por acuerdos interjurisdiccionales circunstanciales, y sin un compromiso y rol relevante de los estados provinciales.

I.4.4.2.2 – Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)

El Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), puede considerarse la continuidad del GAU, a partir de 2011. DAMI tuvo, en principio, dos etapas, la primera en 2011 – DAMI I (préstamo BID N° 2499/0C AR), y la segunda en 2017 – DAMI II (préstamo BID N° 3780/OC–AR).

Hasta el año 2019, la Unidad Ejecutora Central (UEC) del programa DAMI era el Ministerio del Interior y dentro del organismo, la dependencia es definida por resolución ministerial. A partir de esa fecha, una parte del segundo componente de los dos que forman el programa, el componente 2.2 (inversiones metropolitanas), pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, hasta el año 2021, cuando ambos componentes, es decir todo el Programa, pasa definitivamente a la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. En la presente gestión, el Programa fue transferido al

76 IDB – Informe de Terminación de Proyecto – Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados Urbanos del Interior (GAU) – pg. 9

Ministerio de Economía, dependiendo de la Secretaria de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda[77], aunque en la actualidad no se encuentra activo.

En línea con lo mencionado, los dos (2) componentes del Programa son:

1. Apoyo a la gobernabilidad (Componente 1). Que apunta a la identificación y priorización de acciones que den respuesta a las problemáticas metropolitanas, para lo cual se elaboran: diagnósticos de problemas metropolitanos, talleres de capacitación para funcionarios técnicos, políticos y de la sociedad civil, asistencia técnica para el fortalecimiento del abordaje metropolitano y difusión de buenas prácticas para posicionar y sistematizar experiencias de gestión metropolitana. El Plan de Ejecución del Área Metropolitana elegible (PEM) es el documento donde se plasman las acciones provenientes del diagnóstico elaborado en el área metropolitana.

2. Gestión (componente 2). Fortalecimiento institucional (Componente 2.1), que financia consultorías y adquisición de bienes para:
   - Diseñar y poner en ejecución proyectos de desarrollo institucional para entidades metropolitanas que promuevan la implementación de inversiones y la provisión de servicios.
   - Formular lineamientos estratégicos metropolitanos.
   - Preparar planes y programas sectoriales para abordar las problemáticas del desarrollo urbano metropolitano.
   - Formular proyectos de inversión de alcance metropolitano con énfasis en la mitigación y adaptación al cambio climático para postular a financiamientos provinciales o federales.

Inversiones metropolitanas (componente 2.2), este componente financia obras que contribuyan al funcionamiento efectivo de servicios urbanos de beneficio metropolitano, tales como:

77 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/habitat/mas-programas/dami-ii

- Sistemas de parques y espacios públicos.
- Manejo integrado de cuencas hidrográficas.
- Gestión integrada de Residuos Sólidos Urbanos (RSU).
- Acciones complementarias a sistemas de movilidad metropolitana, incluyendo vías peatonales y para ciclistas.
- Otras intervenciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

A los efectos de este programa se considera Área Metropolitana del Interior elegible (AMI), a las áreas urbanizadas cuya extensión territorial sobrepase los límites jurisdiccionales de un municipio, que integren actuaciones en una o más provincias y que en conjunto tengan más de 100.000 habitantes. En el anexo IV del Reglamento Operativo figuran las AMI que se consideraron para cada edición del programa. En el capítulo 3, cuando analicemos los casos de estudio de Rosario y Confluencia, especificaremos qué municipios de las áreas mencionadas contempló cada edición del Programa.

El programa consiste en el aporte no reembolsable de fondos a las provincias de las áreas metropolitanas participantes, para financiar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos elegibles, en el marco del PEM previamente aprobado por la UEC y que cuenta con la no objeción del BID. Algunas de las áreas metropolitanas que participaron del programa: Valle de Lerma (Salta), Mendoza, Rosario, Neuquén, Confluencia (Río Negro – Neuquén), VIRCH–Valdés (Chubut), Tucumán, Posadas y El Gran Jujuy.

El interés por describir sucintamente los programas BID que financiaron proyectos en las áreas metropolitanas analizadas, durante el periodo seleccionado, radica en la importancia que tienen los planes elaborados y las obras ejecutadas para el surgimiento y/o consolidación de los procesos de institucionalización. Toda vez que aportan a la dinámica de trabajo con enfoque metropolitano, de manera coordinada entre los actores tanto políticos como técnicos de las jurisdicciones involucradas y consolidan una agenda de temas metropolitanos seleccionados por el territorio (en muchos casos con involucramiento de actores no estatales como universidades y asociaciones civiles), que hacen al desarrollo sostenible del mismo.

El Programa Desarrollo de Áreas Metropolitana del Interior (DAMI)[78], por su componente vinculado al fortalecimiento institucional de las áreas, ha promovido la conformación de entidades/mesas de coordinación metropolitana en diversas experiencias de nuestro país. Sin embargo, es necesario remarcar que en muchos casos la sostenibilidad de esa institucionalización estuvo muy vinculada al financiamiento de las obras priorizadas, desarticulándose cuando la etapa del programa concluía o dejaba de financia sus proyectos[79].

Asimismo, es importante destacar que la asistencia de los equipos técnicos vinculados al programa, ha sido un aporte muy valorado por los funcionarios metropolitanos provinciales en las entrevistas realizadas para la presente investigación.

I.4.4.2.3 – Programa de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas (PTUMA)

El transporte en las áreas metropolitanas ha sido un tema de análisis en los últimos cincuenta años, dado el gran crecimiento urbano experimentado en Argentina desde la segunda posguerra. A la búsqueda de soluciones eficientes en costo y tiempo, se le han agregado desde principios del nuevo milenio demandas cada vez mayores que ponen el foco sobre factores ambientales. En este sentido, ciudades europeas han planteado iniciativas como restricciones, cuando no prohibición de acceso proyectadas en el futuro cercano, para vehículos que empleen combustibles pesados con el fin de reducir las emisiones de gases contaminantes.

Estas se agregan a continuados esfuerzos por mejorar la accesibilidad en sentido amplio (infraestructura adecuada, estaciones de transferencia entre medios de transporte, boletos electrónicos únicos) que han sido emprendidas o analizadas.

En este contexto, la República Argentina en el año 1997 emprendió sendos proyectos con financiamiento internacional del Banco Mundial (Proyectos BIRF 4363–AR y 7442–AR), orientado inicial-

78 Ejecutado desde 2008 hasta 2023.

79 Los aportes del Programa DAMI a cada una de las experiencias es analizada en profundidad en los capítulos respectivos de esta publicación.

mente a la Ciudad de Buenos Aires –principal metrópolis de nuestro país– el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA).

Hacia 2010 y con un enfoque de mayor alcance geográfico se inició el Proyecto de Transporte Urbano de Áreas Metropolitanas (PTUMA), también con financiamiento del Banco Mundial: el BIRF 7794–AR por un monto de US$ 150 millones. Hacia 2018, se negoció con el BIRF un financiamiento adicional por US$ 45 millones, el BIRF 8700–AR.

Descripción del Proyecto

El objetivo del proyecto fue mejorar la calidad del transporte urbano en ciudades de mediana densidad poblacional por medio de obras de infraestructura, asistencia técnica, herramientas de planificación y acciones complementarias.

Siguiendo el esquema de los proyectos con financiamiento internacional, el PTUMA se estructuró en diferentes componentes que atendían los objetivos de proyectos mencionados más arriba:

- Se proyectaba la creación de una Agencia interjurisdiccional, que coordinara las acciones y decisiones entre CABA y los municipios vecinos en Provincia de Buenos Aires. La Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), una vez estructurada, tendría a su cargo el monitoreo del transporte urbano (en el llamado Observatorio del Transporte Urbano). Con el conocimiento provisto por este monitoreo, se proyectaba avanzar con una planificación integrada del transporte. Finalmente, esto se completaba con la consolidación del sistema de tarifas.
- Un segundo componente abordaba la mejora del transporte urbano en áreas metropolitanas del interior del país, en donde se preveían iniciativas en Mendoza, Posadas, Tucumán, Córdoba y Rosario, aunque el Proyecto estaba en condiciones de recibir propuestas de financiamiento para el sector, sea de obras o asistencia técnica, de otras áreas metropolitanas interesadas.
- Un tercer componente apuntaba a fortalecer el acceso al transporte público y a la integración modal en el AMBA, mediante acciones

que mejoren la accesibilidad de las estaciones, que financien obras de cruces vehiculares a desnivel (viaductos) o la creación o mejora de centros de transferencias y señalización ferroviaria.

Componentes adicionales incluían tareas administrativas propias del proyecto y tareas de capacitación, como el establecimiento de una Maestría en Planificación en Transporte Urbano, con las tareas pedagógicas, docentes y administrativas asociadas.

Desarrollo del Proyecto

El proyecto aportó financiamiento para un conjunto de obras y asistencias técnicas las que detallamos en el Cuadro del apartado siguiente, y que se materializó en obras en los denominados "metrobuses" de la Ciudad de Rosario, Santa Fe, Avenida Sáenz en CABA y Centro de Transbordo en Av. Sáenz, como las de mayor magnitud.

Como resultado de los otros componentes descriptos, se creó la AMT y se diseñó y puso en funcionamiento el Modelo de Transporte Urbano; se puso en marcha la Maestría en Planificación del Transporte, por vía de un convenio con la Universidad de Buenos Aires, a través de sus Facultades de Ingeniería, Arquitectura y Ciencia Económicas.

Obras y acciones ejecutadas

Descripción de la intervención	**Área Metropolitana**	**Objeto**
Centro de Transbordo Estación Sáenz - Belgrano Sur - Subte H - Metrobus Av. Sáenz	AMBA	Obra
Metrobus La Matanza - RN3 (11.5 km., 21 líneas de colectivos y 240.000 pasajeros)	AMBA	Obra
Obra Carriles Exclusivos Av. Blas Parera - Metrobus Santa Fe – (6 km. Y se incluyó una ciclovía)	Santa Fe	Obra
Obra Carriles Exclusivos 1 Av. Alberdi - Metrobus Rosario (2,5 Km.)	Rosario	Obra
Obra Ciclovías Av. América (1,85 km.)	S.M. de Tucumán	Obra

Obra Ciclovías y Rotonda de Limache (ampliación y mejoras en un recorrido de 7,3 km.)	Salta	Obra
Proyecto Ejecutivo Sistema de Transporte – Estación de Transferencia Chacabuco y carriles exclusivos 3 de abril	Corrientes	Asistencia Técnica
Proyecto Ejecutivo Carriles Exclusivos Tramos 2 y 3 (Boulevard Rondeau, 4,8 km. y Av. San Martín, 2,2 km.)	Rosario	Asistencia Técnica
Fortalecimiento Institucional del Área de Movilidad y Transporte de la Ciudad de La Rioja y Diagnóstico sistema de transporte	La Rioja	Asistencia Técnica
Estudio Integral de Movilidad Urbana para el Área Metropolitana de Salta y Fortalecimiento de la AMT, en cuanto a planificación y gestión de movilidad	Salta	Asistencia Técnica

Síntesis Financiera del Programa

Como se comentó más arriba, el PTUMA surgió como la continuidad del PTUBA, financiado por dos contratos de préstamo del BIRF. Esto puede verse en la matriz de financiamiento (resumida) que se ofrece a continuación:

BIRF 7794					
Componente	**Presupuesto Aprobado**		**Ejecución Acumulada al 30/06/19**		**% de Avance FF22**
	F22	**Ap. Local**	**F22**	**Ap. Local**	
Creación de una Agencia Metropolitana de Transporte	10.762.267,39	377.278,62	10.762.267,39	377.278,62	100%
Mejoras en el transporte urbano de áreas metropolitanas	16.956.326,96	5.900.000,00	16.676.610,66	5.877.084,49	98%
Acceso al transporte público e integración modal en Bs As	115.134.637,79	49.104.824,47	115.392.905,38	49.100.920,04	100%
Capacitación sectorial: maestría en transporte urbano	600.000,00	50.000,00	618.044,76	31.401,52	103%
Administración del Proyecto	5.851.753,31	3.225.000,00	5.855.157,26	3.193.811,40	100%
Obras Ptuba	0,00	13.207.896,91	149.304.985,45	13.207.896,91	
Comisión Inicial	375.000,00	-	375.000,00	-	100%
Totales (US$)	**149.679.985,45**	**71.865.000,00**	**298.984.970,90**	**71.788.392,98**	**100%**

Financiamiento del PTUMA - BIRF 7794-AR

Las obras del PTUBA (por encima de los US$ 149,3 millones) se incluyen en una línea dentro de la inversión ejecutada del PTUMA BIRF 7794–AR. Puede observarse también que, a mediados de 2019 se encontraba casi completamente ejecutado en todas sus líneas.

Por su parte, el BIRF 8700–AR, aportó un financiamiento adicional por US$ de 45 millones, requerido para las dos obras del AMBA mencionadas. Dicho programa también se encontraba totalmente ejecutado a finales de 2019.

I.4.5 – Las propuestas legislativas metropolitanas

Desde el retorno de la democracia, numerosas fueron las iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de la Nación, vinculadas a dotar de una cierta institucionalidad a las experiencias metropolitanas. En este sentido, en relación a la recopilación de proyectos que se presenta a continuación, corresponde hacer dos aclaraciones: la primera, como se mencionó al comienzo de este punto, es que en su gran mayoría los proyectos presentados refieren al Área Metropolitana de Buenos Aires, por las particularidades que presenta, pero se entiende que esos desarrollos pueden ser de utilidad al momento de reflexionar sobre alternativas de alcance federal; en segundo término, sólo se han incluido proyectos vinculados a la conformación de una autoridad general o sectorial, o plantean algún nivel de institucionalización o visión planificada de las temáticas, razón por la cual las iniciativas que proponen líneas de financiamiento, cuestiones tarifarias o consideraciones particulares sobre las áreas en general o alguna en particular, no han sido incorporadas[80].

80 En su gran mayoría, las iniciativas no incorporadas en este análisis están vinculadas a lineamientos de financiamiento del transporte interurbano de pasajeros, como ser la creación del Fondo Federal de compensaciones para los sistemas de transportes públicos de pasajeros urbanos y suburbanos del interior del país o la creación del Programa Federal y equitativo de compensación nacional tarifaria al transporte público urbano y suburbano de pasajeros. Esto se verifica fundamentalmente en los años recientes, a partir de la decisión del gobierno federal de quitar los subsidios al transporte en el interior del país. Asimismo, son numerosos los proyectos vinculados a la creación y financiamiento de universidades, tanto en el AMBA, como en el interior.

En lo que respecta al nivel de aprobación de las iniciativas legislativas relevadas cabe señalar que salvo en los casos de creación del ECOTAM (Ley Nº 25.031/1998) y ACUMAR (Ley Nº 26.168/2006), las propuestas raramente han superado el tratamiento en comisiones.

En el breve análisis que se consigna de cada uno de los proyectos, el foco está puesto en cómo han sido planteadas las propuestas en relación a cada uno de los ejes que en términos de nuestra investigación se consideran determinantes en estos procesos, como el modelo de articulación de la cooperación que plantea, las fuentes de financiamiento y los espacios de participación ciudadana.

Asimismo, a los efectos de una mejor comprensión, hemos diferenciado los proyectos en 4 categorías, según se trate de iniciativas relativas al AMBA o a todas las áreas metropolitanas y aquellos que plantean alternativas de coordinaciones de carácter general, o los que proponen la creación de dispositivos sectoriales.

Proyectos de creación de entes o acuerdos de carácter general para el AMBA

- **Creación del Área Metropolitana de Buenos Aires** (**Vanossi, Jorge R. Proyecto de ley – 2767–D–1989, reproducido posteriormente mediante los expedientes 0107–D–1991 y 0065–D–1993**). Si bien proyecto retoma y ratifica los acuerdos celebrados por la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de la Ciudad y el Poder Ejecutivo Nacional de 1984/87, la gestión del AMBA en este caso recae en una Asamblea de Representantes, integrada por 3 representantes de cada Concejo Deliberante, con funciones generales, como ser la elaboración de directrices y líneas de actuación; y un órgano de promoción y coordinación, integrado por 1 delegado del Presidente de la República, 1 del Gobernador de la Provincia y 1 del Intendente Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, encargado del efectivo cumplimiento de las decisiones de la Asamblea. El proyecto no prevé financiamiento, ni la participación ciudadana, pero sí la posibilidad de conformar entes

intermunicipales o mancomunidades para la gestión o administración de los temas que son objeto de la ley.

- **Creación del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires** (Mosca, Carlos M. A. y otros. Proyecto de ley – 2529–D–1991). A partir de un proyecto impulsado por legisladores de la Provincia de Buenos Aires de diversas bancadas, y fundamentado en un acabado diagnóstico en relación a los efectos negativos de la fragmentación[81] y los temas de la nueva agenda de estas áreas, se plantea un ente denominado Consejo Metropolitano, con una representación igualitaria de todos los gobiernos involucrados en la región. Asimismo, a los efectos de promover amplios niveles de consenso, se planteaba que las decisiones debían ser tomadas por mayoría absoluta de los miembros. En materia de financiamiento, se comprometía al Estado Nacional con partidas específicas incluidas en el presupuesto.
- **Creación del Área Metropolitana Buenos Aires** (**AMBA**) (Villaverde, Jorge A. Proyecto de ley 1576–S–2001, representado luego como 0251–D–2006 y 0082–D–2008) Se establece una Asamblea General Metropolitana, como instancia máxima en la definición de políticas y acciones concertadas para el área, integrada por el Jefe de Gabinete de Ministros de Nación, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la CABA y los Intendentes Municipales. La ley plantea la adhesión de las jurisdicciones y en la práctica establece un espacio de coordinación y concertación entre las jurisdicciones, cuando se trata de cuestiones que afectan a más de una de ellas.
- **Autorización para constituir la Región AMBA, en el marco del Art. 124 de la CN (**Pinedo, Federico y Vanossi, Jorge R. Proyecto de ley – **5562**–D–2004, reproducido por el Dip. Pinedo como 3093–D–2006 y posteriormente como

81 Carlos Mosca en los considerandos del proyecto expresa: en el "Área Metropolitana de Buenos Aires coexiste en equilibrio inestable distintos planos gubernamentales, en estados de inaudita confusión e incertidumbre, estos distintos niveles oficiales (nacional, provincial, comunal provincial y comunal federal) confrontan permanentemente entre sí, dado que tienen jurisdicción y distintos grados de competencia sobre un mismo territorio y materia, rivalidad exacerbada por estólidos localismo, banderías político-partidaria, electoralistas, demagógicas y populismo". Cámara de Diputados de la Nación, Trámite Parlamentario Nº 83, del 29 de agosto de 1991, pg. 2486.

0808–D–2008, 0611–D–2010, 0451–D–2012, 1101–D–2014 y 3756–S–2016). Una vez sancionada la reforma constitucional de 1994, la fórmula adoptada por este proyecto se enmarca en las Regiones establecidas en el Art. 124 de la CN. En cuanto a los municipios de la Provincia involucrados, en este caso son 22, producto de las divisiones planteadas a efecto del Programa Génesis 2000[82]. Como autoridad se determinaba una Comisión de Promoción y Seguimiento, integrada por un representante del PEN, 1 representante del Gobierno de la Ciudad y 1 de la Provincia de Buenos Aires, además de los Intendentes de los partidos que hayan adherido al acuerdo. Se plantea la creación de un órgano directivo y el financiamiento a partir de asignaciones presupuestarias de las jurisdicciones intervinientes. El proyecto considerado tiene como antecedente un proyecto de **Comunicación 80–S–1998, presentado por el Senador José María García Arecha**, que manifiesta que sería de agrado del Senado el inicio de conversaciones entre los gobiernos de la Provincia y la Ciudad para suscribir un acuerdo en el marco del Art. 124 de la CN, que diera un marco institucionalizado a la cooperación en el AMBA. En gran medida el proyecto repasa la experiencia de los primeros años de la vuelta a la democracia y resalta la complejidad de esta particular área metropolitana.

- **Creación de la Agencia Metropolitana de Gestión** (Gambaro, Natalia; Ferrari, Gustavo y De Narváez, Francisco. Proyecto de Ley – 1989–D–2011). En este caso se propone la creación de

82 A comienzos de la década del 1990, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Eduardo Duhalde encomienda a un grupo interdisciplinario la realización de un estudio para descentralizar y optimizar la gestión de los municipios del Conurbano Bonaerense. El Programa "Génesis 2000" fue el resultado de ese trabajo y los principales cambios que impulsó fue la división de municipios más poblados de la región, ya que se sostenía que unidades que no superaran los 300.000 habitantes podría presentar notables mejoras en materia de gestión y participación. Sin embargo, de los 10 municipios que se planteaba modificar a partir de la ley votada en 1994, sólo 4 fueron finalmente reconfigurados: General Sarmiento dio paso a tres nuevas municipalidades San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas; Morón cedió parte de su territorio para conformar Hurlingham e Ituzaingó; un sector de Esteban Echeverría se convirtió en el municipio de Ezeiza y Presidente Perón surgió a partir de terrenos cedidos por San Vicente y Punta Indio. Notablemente, el municipio más grande de la región –y el único que se extiende por los 3 cordones del Conurbano- no sufrió alteraciones.

una agencia como ente de derecho público Interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas de los principales temas de alcance metropolitano. El Directorio del Ente se compone de 6 integrantes, 2 por cada uno de las principales jurisdicciones presentes en la región. Finalmente se crean dos consejos, uno de Intendentes y representantes de las comunas de CABA y otro de Organizaciones de la Sociedad Civil, ambos de carácter consultivo. Finalmente, se crea un Fondo de Gestión Metropolitana, integrado por porcentajes a definir de la coparticipación de la Provincia y la Ciudad y una suma superior a estas dos, que será aportada por Nación.

- **Creación del Consejo del Área Metropolitana de Buenos Aires (CAMBA), para la elaboración de políticas generales y sectoriales entre los estados miembros** (Cabanchik, Samuel M. Proyecto de ley – 0686–S–2012) Se propone la creación del Consejo del Área Metropolitana de Buenos Aires (CAMBA), persona jurídica de derecho público constituida por el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se plantea al CAMBA como un organismo permanente para la "concertación y elaboración de políticas generales y sectoriales entre los estados miembros". La mesa de decisiones se encontraba integrada por representantes de las tres jurisdicciones, con rango ministerial; mientras que se planteaba un espacio de carácter consultivo/asesor que reuniera a los intendentes municipales de la región.
- **Creación la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires como ente descentralizado interjurisdiccional** (Suárez Lastra, Facundo y Quetglas, Fabio. Proyecto de ley 2826–D–2020). Crea la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires, como ente descentralizado interjurisdiccional. Si bien la mencionada agencia es conformada por el estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, se establece la participación de los municipios en el proceso de definición las de políticas públicas de alcance regional. La conducción de la agencia quedaba en manos de un triunvirato integrado por un representante de cada una de las jurisdiccio-

nes impulsoras, con una presidencia rotativa entre las mismas. Planteaba un organismo de carácter eminentemente técnico en cuanto a la función de coordinación. Por otra parte, se establecía la posibilidad de crear entes sectoriales o temáticos, aprovechar la experiencia de los existentes (CEAMSE, Mercado Central, etc.) en el marco de un proceso de transferencia de competencias desde los estados integrantes. La participación ciudadana, se canalizaba a partir de un consejo de carácter general. Y finalmente, se creaba dentro de la estructura propuesta un Instituto de Planificación Regional.

Proyectos de creación de entes o acuerdos de carácter general para todas las áreas metropolitanas

- **Planificación para el desarrollo integrado y optimización del gasto e inversión pública en Regiones Metropolitanas** (Cantero Gutiérrez, Alberto y otros. Proyecto de ley – 3870–D–2007, reproducido como 5528–D–2015 por el Diputado Asseff, Alberto) En el presente proyecto se crea una Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo Integrado Regiones Metropolitanas, como organismo asesor en materia de ordenamiento territorial. El proyecto promueve la institucionalización de espacios de coordinación y toma de decisiones en común de todas las jurisdicciones involucradas a partir de un modelo que se emparenta con la idea de parlamento metropolitano. En cuanto a los lineamientos de gestión se mencionan los principios contenidos en las agendas internacionales. Asimismo, se plantea en distintos artículos la apelación a instancias de participación ciudadana. Finalmente, en materia de financiamiento lo refiere a la instancia del Estado Nacional, y lo condiciona al cumplimiento de parte de los municipios de las prescripciones de la ley.
- **Creación de Áreas Metropolitanas** (Fabio Quetglas, Juan Martín y Daniel Arroyo. Proyecto de ley – 4803–D–2023, representado con modificaciones 3256–D–2025, junto a otros coautores) Planteado como un proyecto de contenidos mínimos

en relación a la generación de incentivos para la institucionalización de las áreas metropolitanas, el articulado avanza fundamentalmente sobre tres ejes: la definición, adoptando una de carácter amplio basada en los postulados de ONU–Hábitat; la creación de una dependencia en el Poder Ejecutivo Nacional que, al tiempo que genere un registro voluntario, se constituya en una referencia para el apoyo a las áreas a través de la promoción de políticas específicas, capacitación de los cuadros técnicos e intercambio de experiencias. Finalmente, se plantea la creación de un fondo metropolitano, a partir del aporte de los distintos niveles de gobierno presentes en las áreas. El proyecto se enmarca en la noción de gobernanza metropolitana.

Proyectos de entes o programas sectoriales específicos para el AMBA

- La primera propuesta relevada corresponde al Senador por la Capital Federal Juan Trilla, que presenta el proyecto de ley 3–S–1985, representado como 270–S–1989, para la creación del **Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros** (**COMETRAPA**), encargado de la planificación, coordinación y contralor del transporte terrestre interjurisdiccional de pasajeros. Al frente del COMETRAPA se establece un directorio integrado por 3 directores titulares y 3 alternos, designados en partes iguales por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, se establecía que una de las autoridades designadas debe pertenecer a Ferrocarriles Argentinos, otro a Subterráneos de Buenos Aires y un tercero como representante de un municipio del Gran Buenos Aires. Asimismo, se invitaba a la Provincia de Buenos Aires a adherir a la ley. Si bien el proyecto logra media sanción del Senado el 24 de septiembre de 1985, no tiene tratamiento en Diputados
- Ese mismo año, el Senador Pedro Conchez impulsa el proyecto de ley 381–S–1989, reproducido como 491–S–1991, para la creación de una **Autoridad Metropolitana de Transporte**, como

organismo autárquico interjurisdiccional integrado por los poderes ejecutivos de la Nación, Provincia y Municipalidad de la Ciudad, para hacerse cargo de la planificación, la regulación y el control del sistema de transporte urbano de la metrópolis. En 1989, el proyecto recibe dictamen favorable de la Comisión de Transporte del Senado de la Nación.

- Mediante Mensaje 1969/92 el Presidente Menem remite al Congreso un proyecto de ley por el que se dispone la creación de un organismo autárquico interjurisdiccional denominado **Autoridad del Transporte del Área Metropolitana** (**ATAM**) – 397–PE–1992. En el marco de las privatizaciones dispuestas por el Gobierno Federal, se le asignan al organismo funciones vinculadas la supervisión, eficiencia del servicio, mejorar la llegada de servicios a todas las áreas, etc. La Autoridad estará a cargo de un directorio integrado por los titulares de la Secretaría de Transporte de Nación, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia y Secretaría de Producción y Servicios de la Municipalidad de la Ciudad. En tanto, la responsabilidad administrativa recae en un Comité Ejecutivo, integrado por 2 representantes de cada uno de los organismos citados. La norma plantea un Comité Técnico con representantes de los municipios del GBA, entidades empresarias, operadores del sistema, usuarios y entidades gremiales. En función del acuerdo de 1991 entre Nación y la Municipalidad que da origen al proyecto, se invita a la Provincia a adherir al mismo una vez sancionado. Sin tratamiento por dos períodos, el proyecto es representado bajo el número 1406–S–1994 por el Senador Snopek, Guillermo y otros.
- **Constitución del Área de Reserva de Usos Múltiples Ribereña Metropolitana** (De la Rúa, Fernando y otros. Proyecto de ley – 573–D–1992). El proyecto crea el Ente Unidad Metropolitana Costera, integrado por organismos y empresas del Estado Nacional y representantes de la Provincia de Buenos Aires y los municipios costeros. Tenía responsabilidad en materia de planificación, determinación de usos, conservación y desarrollo. Se planteaba asimismo, una asamblea de carácter consultivo integrada por representantes de entidades intermedias.

- **Declarar en estado de emergencia ambiental al área metropolitana de Buenos Aires** (Vázquez, Silvia B. y otros. Proyecto de ley – 4854–D–1993). La importancia del aporte de este proyecto radica en la integración del Comité de Emergencia Ambiental, por su composición diversa que no sólo incluía a los representantes de los 3 niveles de gobierno, tanto de sus ramas ejecutivas como legislativas, sino también a las asociaciones ambientalistas con sede en el área metropolitana. Asimismo resulta de interés los alcances de los objetivos, como de las atribuciones previstas para el Comité.
- **Creación de la Comisión Metropolitana de Racionalización y Estudios Ferrourbanísticos** (**CMERF**) (Vaca, Eduardo. Proyecto de ley 606–S–1994).
- **Creación en el ámbito del H. Congreso de la Nación de una Comisión de Urbanización del Área Metropolitana** (Digón, Roberto S. Proyecto de ley –3421–D–1995, reproducido como 1448–D–1997). Si bien el título del proyecto refiere a "urbanización", la comisión bicameral que se plantea en el texto tiene como objetivo presentar un plan maestro para la regulación y planificación en el área metropolitana de Buenos Aires.
- En 1996 el Diputado por la Provincia de Buenos Aires Jorge Telmo Pérez, que previo a su paso por la cámara baja había sido electo Intendente de Pilar, presenta el proyecto de creación del **Ente Coordinador del Transporte Metropolitano** (**ECOTAM**) – 3427–D–1996, junto a otros legisladores de su bancada, que retoma los principales lineamientos de la ATAM. El proyecto de Pérez es aprobado por la cámara en agosto de 2007, y regresa con modificación del Senado, para ser finalmente sancionado el 14 de octubre de 1998, bajo el número 25.031. El proyecto de Pérez plantea un organismo interjurisdiccional integrado por Nación, Provincia, Ciudad y los municipios del área metropolitana. La conducción recae en un Directorio compuesto por 4 miembros, los 3 secretarios de Obras y Servicios Públicos de las principales jurisdicciones integrantes y 1 intendente del AMBA, con mandato anual y rotativo. La gestión administrativa del Ente recae en un Comité Ejecutivo donde a

cada una de las jurisdicciones se les asigna 2 representantes, mientras que 3 lo hacen a nombre de los municipios. El Directorio establece la integración de un Consejo Consultivo, donde más allá de los municipios se incorpora a entidades empresarias y gremiales, operadores, usuarios y OSC vinculadas a la temática. El articulado planteaba la necesaria adhesión a la ley de la Provincia, la Ciudad y los municipios, requisito sin el cual la ley no entra en vigencia. **APROBADO como Ley Nº 25.031**, aunque sin las adhesiones jurisdiccionales necesarias, la institucionalización de la coordinación metropolitana planteada en la normativa nunca se concretó. Es en este sentido que el Senador Samuel **Cabanchik presenta el proyecto 679–S–2012**, limitando el alcance del marco de acuerdo a las tres principales jurisdicciones, con la intención de facilitar la puesta en vigencia del Ente. Sin embargo el proyecto no es aprobado.

- **Creación de la Comisión para la elaboración del Plan Maestro del Área Metropolitana de Buenos Aires** (Santa María, José F. y Rollano, Eduardo. Proyecto de ley – 2657–D–1997) En este caso, la comisión que se propone se integra por representantes de organismos del Poder Ejecutivo, el Congreso y la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, respectivamente. Adicionalmente, delimita el AMBA. Como espacio de asesoramiento crea un Consejo integrado por las universidades nacionales presentes en el territorio, la Sociedad Central de Arquitectos, el Centro Argentino de Ingenieros y la Sociedad de Planificadores Urbanos. Con la misión de controlar el seguimiento del plan a desarrollar, se crea un Gabinete de Control, integrado a partir de un concurso público.
- **Proyecto de Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, ACUMAR** (Néstor Kirchner, Proyecto de Ley 0187–PE–2006). El proyecto plantea la creación de un ente de derecho público, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, presidida por su titular, e integrada por otros siete miembros: 3 en representación del PEN y dos por cada una de las otras jurisdicciones. El organismo cuenta también con un

Consejo Municipal, integrado por un representante de cada uno de los municipios; y una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas, integrada por representantes de organizaciones con intereses en el área. En cuanto al financiamiento, crea el Fondo de Compensación Ambiental "destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales" (Art. 8) Dicho fondo está integrado por los aportes de las distintas jurisdicciones, las indemnizaciones por daño ambiental que se fijen en sede judicial, los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos, y los que provengan de subsidios, donaciones, etc. Además el proyecto plantea la transferencia de las partidas presupuestarias, vienen muebles y demás patrimonio perteneciente al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo. **APROBADO como Ley Nº 26.168.**

- **Proyecto de Creación de la Autoridad Única de la Cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo, AUCMAR** (Macri, Mauricio y otros, Expte. 2385–D–2006) Se trata de un proyecto mucho más breve que el anterior, que se limita a crear el ente y dar lineamientos muy generales respecto de su funcionamiento y competencias. Dicho Ente está integrado por un representante de cada jurisdicción (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Respecto al financiamiento, faculta al PEN a gestionar créditos internacionales para las acciones que demande el saneamiento de la Cuenca en tanto que posterga definiciones respecto a los recursos necesarios para el funcionamiento del organismo, sujeto a convenios a realizarse en el futuro. No propone instancias de participación ciudadana.
- **Derogación de la Ley Nº 25.031 del ECOTAM** y reemplazo por un texto actualizado. (Bisutti, Delia y otros. Proyecto de Ley 3752–D–2007, reproducido como 634–D–2009). En estos casos los proyectos presentan propuestas similares, proponiendo la creación de un organismo autárquico interjurisdiccional, conducido por un directorio integrado por representantes de las 3 jurisdicciones (nación, provincia y ciudad) y estableciendo

un financiamiento del organismo a partir de un presupuesto integrado por las jurisdicciones.

- **Creación del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITRAM)** (Filmus, Daniel. Proyecto de ley – 4161–S–2010, reproducido como 0555–S–2012) Este proyecto plantea, a partir de proponer la derogación de la Ley Nº 25.031 – ECOTAM, su reemplazo por un nuevo organismo interjurisdiccional. El SITRAM contaría con un Directorio de 6 miembros, 2 por cada una de las jurisdicciones que participan de su gestión y administración. Adicionalmente, se determina la creación de 3 espacios adicionales: un Comité Ejecutivo, un Consejo de Municipios y un Consejo Consultivo, todos ellos con funciones a determinar por la reglamentación. En cuanto al financiamiento plantea la responsabilidad solidaria de todas las jurisdicciones involucradas, al tiempo que en materia de definición del área metropolitana, lo deja a la consideración del SITRAM.
- **Proyecto de Creación de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Matanza – Riachuelo, ACUMAR; derogación de la Ley Nº 26.168** (Giudici, Silvana y otros, Expte. 6714–D–2010) Planteado en términos muy similares a los del proyecto del Poder Ejecutivo, la diferencia fundamental radica en que propone la creación de ente de derecho público interestadual, con autonomía funcional y autarquía financiera, con competencia en el AMBA y con el objeto principal de sanear la Cuenca, rehabilitando sus riberas y recomponiendo el ambiente. Dicho ente consta de un Directorio integrado por nueve miembros (tres por cada jurisdicción); un Consejo Municipal integrado por un representante de cada municipio; y una Comisión de Participación Social, integrada por organizaciones no gubernamentales con interés en el área. Propone la implementación de un sistema de información de acceso público. El proyecto otorga al ente una supremacía en términos ambientales respecto de las competencias locales, promoviendo la armonización de las mismas. En cuanto al financiamiento, deja librado a convenios que oportunamente se celebrarán el aporte que corresponde a cada una de las tres jurisdicciones para el cumplimiento de sus

fines. Crea, un Fondo de Compensación Ambiental, destinado a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales, e integrado por asignaciones presupuestarias, fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial, créditos internacionales, entre otros.

- **Proyecto de Creación del Organismo Coordinador del Transporte del Ärea Metropolitana, OCTAM** (Giudici, Silvana y otros, Expte. 8093–D–2010) El proyecto plantea la transferencia a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del servicio de transporte de pasajeros automotor y ferroviario, tanto subterráneo como premetro, las actividades complementarias vinculadas a las mismas y la infraestructura edilicia inherente a dicho servicio, previendo además la transferencia de las partidas presupuestarias correspondientes. Crea además el Organismo Coordinador del Transporte en el Area Metropolitana (OCTAM), autoridad de aplicación de todos los actos jurídicos y actividades relacionadas con la prestación del servicio público de transporte interjurisdiccional de pasajeros en el AMBA. Dicho ente es dirigido por un Consejo Directivo, integrado por dos representantes de cada jurisdicción (Nación, PBA y CABA), que ejercen la presidencia de forma alternada. Crea además un Consejo Consultivo con funciones de asesoramiento, integrado por un representante de cada uno de los municipios del AMBA, de los operadores de transporte y de ONG con interés en la materia. En cuanto al financiamiento, prevé distintas fuentes entre las que podemos mencionar: Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte, que hace extensiva al transporte por ferrocarril; fondos recaudados por penalidades, multas, tasas y tributos; aportes de las jurisdicciones que lo integran; créditos nacionales e internacionales, etc. Deroga la Ley Nº 25.031.
- **Agencia Metropolitana de Transporte** (**AMT**)**.** Entre los años 2011 y 2014, Gabriela Michetti impulsa la derogación de la ley del ECOTAM y su reemplazo por la AMT, a partir de un texto que con ligeras modificaciones, fuera presentado sucesivamente bajo los expedientes 3509–D–2011, 3459–D–2012 y 1102–

S–2014. El proyecto original plantea la creación de un ente con "capacidad de derecho público y privado, como organismo interjurisdiccional consultivo, de coordinación y planificación en materia de transporte e infraestructura de la Región Metropolitana". Se plantea a los efectos de la conducción del mismo un Directorio compuesto por 3 miembros designados por el PEN, a propuesta de cada una de las tres jurisdicciones involucradas (Nación, Provincia y Ciudad). La competencia del Ente estaba reservada al transporte interjurisdiccional, quedando fuera de su alcance el transporte propio de cada jurisdicción, más allá de un compromiso de coordinación regional. Un Comité Ejecutivo integrado por 2 miembros de cada una de las jurisdicciones está a cargo de la gestión administrativa de la Agencia. Este proyecto además, avanza en materia de traslado de competencias sectoriales desde el Estado Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, articulado que no será reproducido en las representaciones sucesivas. Por lo demás, estos últimos proyectos duplican el número de integrantes del Directorio, aunque conservan la forma de asignación entre las jurisdicciones. El Art. 9º establece la responsabilidad de desarrollar un Plan Maestro, que debe ser actualizado cada dos años. A partir del proyecto presentado en 2012 se incorpora como Art. 10º un nuevo director "con voz pero sin voto, en representación de las asociaciones de defensa de usuarios del servicio de transporte público de pasajeros, elegido de acuerdo con lo que establezca la reglamentación". Ninguno de los 3 proyectos logra ser aprobado.

- **Creación del Sistema de Transporte "Metrobus Metropolitano"** (Santilli, Diego. Proyecto de Ley – 1546–S–2014). Propone la creación de un sistema de metrobus que consta de cuatro corredores interjurisdiccionales y troncales, tres de los cuales comunican el oeste, el sur y el norte de la Ciudad de Buenos Aires con los municipios que integran el AMBA, y un cuarto transversal que une el norte con el sur del AMBA. Tiene por objeto reducir el tiempo y mejorar la calidad del viaje para los usuarios del sistema público de transporte de pasajeros, desalentando el uso de los vehículos particulares como una medida

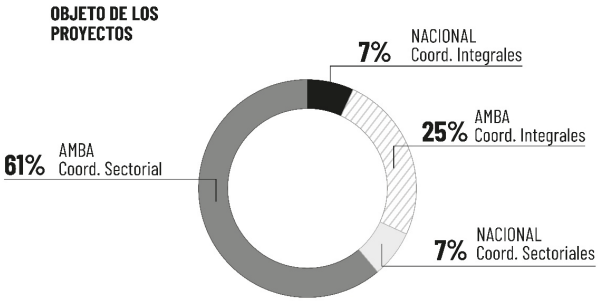
de protección del medio ambiente. La autoridad de aplicación correspondiente es designada por el Poder Ejecutivo Nacional, a quien corresponde además el financiamiento de las obras necesarias para la implementación del sistema, a requerimiento de las jurisdicciones intervinientes.

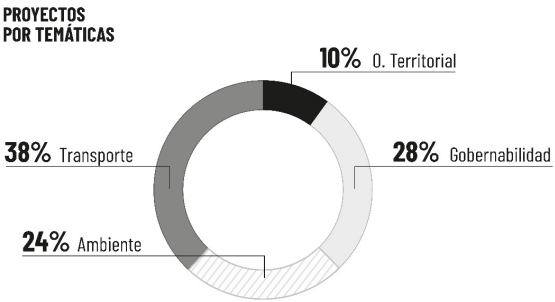
Proyectos de entes o programas sectoriales para todas las áreas metropolitanas

Creación de la Comisión para el estudio y propuesta de solución para el tratamiento de los residuos en las Áreas Metropolitanas (Erro, Norberto y otros. Proyecto de ley – 4031–D–2009) Se crea una comisión integrada por representantes del Poder Ejecutivo, ambas cámaras del h. Congreso y de universidades nacionales y el CONICET para proponer un plan estratégico de tratamiento y valorización de residuos en áreas metropolitanas.

Programa "Ecobuses": creación con el objeto de eliminar la contaminación ambiental generada por el autotransporte público de pasajeros en Áreas Metropolitanas (Carrió, Elisa y otros. Proyecto de Ley 1129–D–2014). La norma propuesta plantea un proceso de conversión de las unidades de transporte público de pasajeros a energías no contaminantes. Se plantea en el texto la generación de incentivos desde la esfera nacional para impulsar este proceso.

Los proyectos analizados:





Fuente: Elaboración propia, a partir de la documentación recabada en la Oficina de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.

Del análisis de los proyectos brevemente enunciados podemos concluir que, tanto en el caso de los que refieren al AMBA como a las áreas metropolitanas en general, aquellos que proponen acuerdos de alcance general prevén también la creación de espacios de coordinación y/o toma de decisiones, cuestión que no siempre se encuentra presente en los referentes a temáticas sectoriales. Esta particularidad de institucionalizar instancias de decisión y de gestión sobre lo metropolitano que presentan los proyectos de alcance general resulta transversal a todas las identidades político–partidarias.

Respecto a esto podemos observar que, en el caso de los proyectos de alcance general para el AMBA, si bien se plantean diversas formas de organización interna para los entes creados al efecto, todos tienen en común la conducción tripartita por parte de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, en tanto que una mayoría de ellos prevé la participación de los municipios mediante distintas figuras. Uno solo hace referencia a las comunas de la CABA, cuestión a considerar particularmente en el caso de aquellas que son linderas a localidades de PBA y que por tanto tienen en la gestión diaria cuestiones en común a resolver, aunque también es necesario tener en cuenta el débil desarrollo de estas unidades descentralizadas en materia de competencias y presupuesto

En cuanto al financiamiento, otro de los temas que consideramos indispensable analizar, sólo es abordado de forma amplia e indefi-

nida en la mayor parte de los proyectos analizados. A excepción del proyecto que crea la Agencia Metropolitana de Gestión, que plantea que el presupuesto debe estar integrado por el aporte que realizan las jurisdicciones intervinientes (calculado en base a un porcentaje de los ingresos que reciben en concepto de coparticipación) más una suma a determinar integrada por Nación, los restantes proyectos plantean alternativamente que el financiamiento corresponde al gobierno nacional o a los gobiernos locales, sin abundar en detalles sobre la forma de determinar su cuantía o dejándolo sujeto a la necesidad resultante de la ejecución de proyectos concretos.

Una particularidad a destacar en relación con los dos proyectos aprobados, es que los mismos corresponden a iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional vinculadas a la realidad del AMBA, contribuyendo este hecho a reafirmar la importancia determinante del gobierno federal sobre esta metrópolis y sus políticas. Adicionalmente, encontramos que el AMBA es el objeto de regulación en el 85% de las iniciativas de alcance metropolitano relevadas (ver gráficos de la página precedente), lo que de algún modo reafirma lo expresado anteriormente, pero a su vez el bajo número de normas sancionadas y la casi inexistencia de proyectos orientados al nivel federal contribuye a sostener la afirmación acerca de la irrelevancia del tema metropolitano en las agendas públicas del nivel federal.

Al respecto podemos observar también el particular interés en tres temáticas que abarcan prácticamente la totalidad de los proyectos de alcance sectorial para el AMBA: transporte, ambiente y ordenamiento territorial. De los proyectos sobre transporte surge la comprensión de la necesidad de una coordinación interjurisdiccional en la materia. Sin mayores diferencias en el tipo de entes que proponen (a excepción de las que surgen por el cambio de status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires tras la reforma constitucional del 94), podemos observar a partir de 2010 un interés en incluir la participación ciudadana bajo diversas modalidades, entendiendo a los usuarios como una parte importante de la gestión del transporte. En cuanto a los proyectos sobre ordenamiento territorial, la preocupación gira en torno a la necesidad de regular el uso del suelo y planificar el crecimiento y desarrollo del área. Prevén, asimismo, la creación de comisiones de

composición diversa para elaboración de un Plan Maestro. Finalmente, en cuanto a los proyectos en materia ambiental podemos concluir que el mayor interés en esta temática lo concentra la gestión de la cuenta Matanza – Riachuelo, sobre la que existen varios proyectos sin mayores diferencias entre sí en cuanto a objeto y funciones, pero con propuestas que plantean entes con mayor independencia funcional y económica que el vigente, creado por ley Nº 26168. Como dato a considerar sobre la relevancia del ente creado por esta norma, cabe mencionar que las facultades de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental tienen prevalencia sobre las competencias locales, lo que habla del poder que se le otorga por encima del de las jurisdicciones que lo integran, quienes están obligadas a adaptar su accionar a las directrices que disponga este Ente.

En este punto cabe mencionar una de las dificultades principales de articulación que plantea el AMBA: la existencia de tan numeroso y heterogéneo grupo de jurisdicciones involucradas. Sea por sus diferencias estructurales, como por los encontrados signos políticos de sus gobiernos, los proyectos que plantean incorporar a todos los actores a los ámbitos de toma de decisiones seguramente encuentren serias dificultades para lograr la total adhesión, como ha ocurrido en el pasado, lo que termina frustrando la implementación de las iniciativas aprobadas.

Finalmente se considera importante resaltar que la participación ciudadana, a la que entendemos fundamental en términos de coadyuvar a la legitimación y fortalecimiento de estos procesos, no se encuentra particularmente desarrollada en los proyectos analizados, siendo excepcional la referencia a la creación de espacios participativos abiertos a organizaciones de la sociedad civil, pero en todos los casos sin roles o funciones decisorias.

Finalmente se considera importante resaltar que la participación ciudadana, a la que entendemos fundamental en términos de coadyuvar a la legitimación y fortalecimiento de estos procesos, no se encuentra particularmente desarrollada en los proyectos analizados, siendo excepcional la referencia a la creación de espacios participativos abiertos a organizaciones de la sociedad civil, pero en todos los casos sin roles o funciones decisorias.

I.4.6 – Los debates teóricos y propuestas sobre institucionalidad metropolitana

Desde el inicio de la presente investigación, se identificaron tres cuestiones fundamentales a abordar en relación con la problemática metropolitana:

- La centralidad de la fragmentación institucional como un objeto de estudio crucial.
- La consiguiente importancia de los marcos de arreglo metropolitano y la institucionalidad que se deriva de los mismos, como respuesta a esa fragmentación.
- La necesidad de promover una nueva perspectiva desde la política para abordar estas temáticas.

Para introducir la recapitulación de los principales aportes académicos sobre la cuestión metropolitana en Argentina, se seleccionaron tres reflexiones destacadas que condensan estos desafíos:

> "Lo específico de lo metropolitano estará dado no sólo por referirse a una urbanidad compleja caracterizada por altos niveles de interjurisdiccionalidad de las problemáticas de un continuo urbano, sino porque la complejidad institucional de ese continuo urbano constituye uno de los elementos fundamentales a considerar en cualquier política y/o gestión que deba definirse para resolver un problema dado (Abba et al., 1990).

La importancia de contar con un marco de arreglo metropolitano institucionalizado es una constante en las formulaciones teóricas. Este tema ha sido abordado y enfatizado de manera recurrente tanto en la literatura académica como en los diversos trabajos de índole social e investigativa. Margarita Gutman define de manera magistral este reto en el contexto del AMBA:

> "El desafío será el de hacer que "metropolitano" sea más que una mera realidad socioeconómica o construcción estadísti-

> ca. Más aún, su doble desafío será el de crear instituciones y políticas metropolitanas que encaren estos problemas, y el de alentar el surgimiento de una política metropolitana que asegure que las instituciones públicas sean democráticamente responsables ante los ciudadanos del Área Metropolitana" (Gutman–Hardoy, 2007, p. 313).

En esa misma línea, se ha planteado de forma recurrente que el rol de la política es fundamental para impulsar tanto el debate sobre lo metropolitano, como una arquitectura institucional adecuada. En este sentido se orienta la reflexión de Michael Cohen:

> "Si las instituciones nacionales, provinciales y municipales pueden adjudicarse la responsabilidad por los muchos éxitos de las últimas dos décadas, también merecen achacárseles muchos de los problemas e impactos negativos que ha experimentado el Área Metropolitana. A diferencia de la mayoría de las grandes ciudades de todo el mundo –tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo– Buenos Aires es una de las pocas ciudades que no poseen un marco administrativo metropolitano. Esta laguna no constituye una cuestión trivial" (Cohen, 2007, pg. 292).

Más aún, en el ámbito académico, se ha puesto en evidencia no sólo el bajo número de experiencias exitosas en materia de institucionalización metropolitana, sino también lo infrecuente que resulta la coordinación (formalizada o informal) de políticas públicas entre los gobiernos locales de una misma área metropolitana. En este sentido, como señala Carlos Lebrero, si tenemos en cuenta los distintos procesos de planificación encarados por municipios integrantes de una metrópolis (en este caso la RMBA), resulta poco usual encontrar algún nivel de compatibilización en proyectos específicos que los vinculan, tanto como en la articulación de situaciones de borde. (Lebrero et al., 2001, pg. 56–59).

Lo precedente justifica la referencia que se hace en la Introducción a la "anomalía argentina" en materia de institucionalidad metropolitana, parafraseando a Mariona Tomas, en su referencia al caso español.

Antes de abordar la revisión de los principales aportes académicos, resulta pertinente reconocer que, al examinar las diversas perspectivas teóricas y las propuestas de los autores sobre la institucionalidad metropolitana, se constata una marcada centralidad del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como referente empírico.

Esta preponderancia se atribuye tanto a la trayectoria histórica de dicha área como a su rol estructural en la dinámica política y socioeconómica nacional.

No obstante lo anterior, se argumenta que los lineamientos y las alternativas metodológicas formulados para abordar la complejidad institucional del AMBA constituyen antecedentes valiosos que deben ser considerados en el diseño de mecanismos de intervención para otras regiones metropolitanas del país, siempre y cuando se contemplen las especificidades inherentes a cada una de ellas.

I.4.6.1 – Los aportes previos a la etapa de la restauración democrática

Con el transcurrir de las décadas del siglo XX, se desarrollan reflexiones y estudios, tanto por parte de organismos oficiales como de la academia, que al tiempo que dan cuenta de la nueva realidad metropolitana, comienzan a aportar lineamientos para atender las principales problemáticas resultantes de ese fenómeno.

Los trabajos iniciales en esta materia se enmarcaron preponderantemente en la disciplina del urbanismo, orientados a la formulación de planes y alternativas para ordenar el crecimiento de las aglomeraciones urbanas[83].

En esta etapa, sin embargo, el análisis de la coordinación y la cooperación interjurisdiccional, fundamental para la gestión eficaz de es-

83 A los efectos de profundizar en el conocimiento de estos planes Vapñarsky realiza una detallada recopilación de los estudios de distintas disciplinas que van dando cuenta de la evolución del aglomerado Gran Buenos Aires a lo largo del tiempo, tanto desde un punto de vista demográfico, como físico en "La Aglomeración Gran Buenos Aires" – César A. Vapñarsky – Eudeba – Buenos Aires, 2000 -

tas "nuevas ciudades", aún no constituía un eje central en los debates metropolitanos. La discusión se enfocaba principalmente en el abordaje de las consecuencias del fenómeno metropolitano, priorizando el análisis y la gestión de las problemáticas socio–urbanas derivadas. En consecuencia, los planes reguladores se establecieron en el centro de las discusiones sobre las AM.

Carlos María della Paolera es una figura clave en esa primera etapa, no sólo por su impulso a la disciplina del urbanismo en nuestro país, sino también y particularmente por sus planes para Buenos Aires y Rosario.

Como se ha señalado previamente, la reflexión académica en torno a la fragmentación institucional metropolitana y la búsqueda de respuestas efectivas a esta problemática se desarrolla fundamentalmente en nuestro país a partir de la década de 1990.

Sin embargo, desde inicios de la década de 1960, algunos académicos comienzan a reflexionar acerca de la relevancia de la institucionalización de la coordinación en las AM. Carlos Mouchet, desde su formación jurídica, se revela como un profundo conocedor de los debates internacionales sobre la temática metropolitana de la época, legando numerosos ensayos académicos[84] sobre el gobierno de las metrópolis, desarrollados a partir del análisis comparado de las experiencias y considerando los marcos jurídicos de nuestro país.

Si bien Mouchet define las áreas metropolitanas a partir de una estructuración monocéntrica, reconoce también las diferencias que las distinguen de las regiones metropolitanas[85].

Al abordar la cuestión metropolitana, sostiene que resulta imprescindible "racionalizar una interdependencia real", que se ha desarrollado hasta el momento de manera desordenada e improvisada. En consecuencia, aboga por el establecimiento de ordenamientos jurídicos adecuados e instituciones administrativas específicas. En

84 Entre los escritos de Mouchet, se han relevado para la presente investigación "Problemas jurídicos e institucionales del planeamiento de las áreas metropolitanas", publicado en la revista La Ley, Tomo 103, Buenos Aires, 1961, pag. 816 y sig. y "Ordenamiento y gobierno de las áreas metropolitanas: el problema de Buenos Aires", en Revista de Administración Pública, Año VI Nº 24, enero-marzo de 1967, Buenos Aires, pag. 13 a 26.

85 En particular, se hace referencia a la que conforman las áreas metropolitanas de Buenos Aires y La Plata.

línea con las discusiones contemporáneas, subraya la importancia de contar con autoridades metropolitanas para el planeamiento conjunto de las áreas.

Sobre el caso del área metropolitana de Buenos Aires, el autor plantea que en ese tiempo los análisis y la política se centran en la problemática que implica la región en términos del desequilibrio político y en materia de desarrollo a nivel nacional, pero sin que se aborde como objeto de estudio la racionalización de la gestión de la metrópolis bonaerense. En este sentido, aclara que la dimensión metropolitana no debe considerarse incompatible con el concepto de autonomía municipal.

Por ello, propone la creación de un organismo técnico de planificación y coordinación del área metropolitana, como resultado de un acuerdo entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad, bajo la supervisión del Gobierno Nacional, advirtiendo que iniciativas unilaterales estarían destinadas a carecer de eficacia.

A partir de mediados de la década de 1960 la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), a impulso de su presidente Jorge Ernesto Hardoy[86], desarrolla un programa editorial bajo la denominación de 'Ediciones SIAP', consistente en la publicación de libros y de la Revista SIAP, entre otras iniciativas:

> SIAP se imagina como un espacio de intercambio de experiencias a escala regional con el fin último de implementar directrices científicas y tecnológicas tendientes al desarrollo de los países latinoamericanos. Este objetivo implica la delineación o readaptación de los principios de la planificación democrática participativa en clave "latinoamericana" (Monti, A., 2017, pg. 4).

86 Jorge E. Hardoy (Buenos Aires, 1926-1993). Arquitecto (UBA), cursó también estudios de Historia y Sociología en la Universidad de París, Dr. en Planificación Urbana en la Universidad de Harvard y Doctor Honoris Causa de la UBA. Fue dos veces presidente de la Sociedad Internacional de Planificación (SIAP). Fue fundador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), creó y dirigió la publicación Medio Ambiente y Urbanización del IIED - Latinoamérica. Asimismo, dirigió el Human Settlements Programme del IIED – Londres y la sección Historia Urbana de la revista DANA (Documentos de Arquitectura Nacional y Americana) y fue presidente de Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos.

Debates como la relación "centro–periferia", la planificación del desarrollo en América Latina, la noción de integración regional, la preocupación por los desequilibrios estructurales en el subcontinente, entre otros, son una referencia constante en los trabajos de los autores convocados por la SIAP.

La cuestión metropolitana ha sido abordada de manera recurrente a lo largo de las publicaciones de Ediciones SIAP. Guillermo Geisse y José Luis Coraggio investigan la evolución y las problemáticas de las metrópolis latinoamericanas desde la perspectiva de la planificación urbana, en un artículo publicado en el libro "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina", en 1972. En su análisis, los autores describen el contexto de desarrollo de las áreas metropolitanas en Latinoamérica e identifican varias hipótesis que justifican la necesidad de revisar la planificación regional en nuestro subcontinente. Estas se basan en la observación de que las áreas metropolitanas presentan mayores niveles de pobreza y desigualdad en su interior.

Geisse y Coraggio definen que el patrón de crecimiento espacial característico de estas áreas es una "extensión contigua a partir del foco, en un proceso de suburbanización de la población y las actividades productivas" (1972, p. 181). Dentro de este proceso, distinguen dos etapas: una primera de suburbanización contínua y una segunda de suburbanización discontinua, cada una de ellas con sus propios determinantes y problemáticas a resolver.

Frente a esta realidad, los autores postulan una nueva visión para el planeamiento regional: la concepción de la región metropolitana como una "gran ciudad". Esta visión no se refiere al "paisaje urbano", sino a las características sistémicas que presentan estas áreas. Asimismo, los autores resaltan la importancia de enfrentar la fragmentación, argumentando que "En la mayoría de las áreas metropolitanas de América Latina, la organización municipal en base a gobiernos locales independientes se ha mantenido sin cambios, no obstante que los problemas generados por la expansión urbana demandan tareas de escala metropolitana–regional" (Geisse & Coraggio, 1972, p. 183).

La experiencia pionera de la Prefectura del Gran Rosario también fue objeto de un artículo[87] en las publicaciones de SIAP. Raúl Basal-

87 Basaldúa, R. O. y Moreno, O. - "La organización jurídica institucional de un área

dúa y Oscar Moreno, como investigadores del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) del Instituto Torcuato Di Tella, analizan el modelo de institucionalidad de la metrópolis rosarina, a partir del encargo de la propia municipalidad de la ciudad central.

Para los autores, la industrialización y los requerimientos de la división internacional del trabajo asignaron a las principales ciudades latinoamericanas un rol preponderante en la producción y exportación de materias primas. Es en este contexto, que la ciudad de Rosario emerge como un puerto estratégico para la salida de los productos agropecuarios argentinos hacia el mercado global.

En este contexto, el primer antecedente de coordinación interjurisdiccional en la región se estableció en 1961 con la creación de la "Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria", no para mejorar los problemas comunes de este tipo de aglomeración, sino para facilitar la salida de materias primas. Es así que de acuerdo a la mirada de los autores, este organismo sentó las bases para la posterior conformación de la "Prefectura del Gran Rosario" ocho años más tarde, ampliando en este caso el objeto no sólo al funcionamiento de servicios, sino también al desarrollo económico y social de la región.

La estructura que adopta la Prefectura de alguna forma permea en la organización del Ente de Coordinación, conformado cuarenta años después. En el artículo los autores describen la composición y funciones de los órganos: la Asamblea de Intendentes y Presidentes de Comunas, como espacio de decisión política; el Prefecto, como responsable de la dirección y administración; el Directorio, como cuerpo técnico para la elaboración de planes y una Secretaría Técnica de Planificación, a cargo de la elaboración de los elementos necesarios y establecer las metas para cada una de las etapas, a los efectos de llevar adelante el plan de desarrollo regional.

En cuanto a la evaluación del modelo Rosario, Basaldúa y Moreno en primer lugar establecen las limitaciones que tienen las metrópolis de los países del sur global en materia de planes de desarrollo económico, social y urbano, comparadas con las experiencias de los países desarrollados.

---

metropolitana en la Argentina", en "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina", de Hardoy, J. E. y Geisse, G. (compiladores).

Luego de esto, plantean tres cuestiones básicas que deben considerarse en la organización de un sistema de planeamiento regional. El primero es el problema decisional, esto es de dónde provino el impulso de la organización metropolitana; el segundo tiene que ver con el problema municipal, vinculado a las competencias de los gobiernos locales en materia de planificación y la concurrencia con otros niveles para dar respuesta a esta temática; finalmente la forma organizativa, esto es el andamiaje jurídico–administrativo necesario para el cumplimiento de los objetivos del área.

Sin embargo, la contribución más significativa de los autores reside en el análisis que efectúan sobre la experiencia. En este sentido, Basaldúa y Moreno identifican factores endógenos y exógenos que fueron determinantes para el que el avance de la Prefectura sea relativo, poniendo énfasis en condicionantes exógenos.

Entre los factores endógenos se menciona la falta de conciencia de los actores políticos locales sobre el rol de la Prefectura, en tanto organismo de cooperación metropolitana. Asimismo, la carencia de equipos técnicos en los gobiernos locales de menor dimensión contribuye en esa falta de comprensión. En segundo lugar, los autores señalan que la Prefectura se fundó sobre un órgano preexistente, sin la posibilidad de asumir las condiciones necesarias para afrontar una nueva etapa y nuevos desafíos. Finalmente, establecen que, si bien se dota a la Prefectura de un sistema flexible, que permita reajustes para evitar el fracaso en el cumplimiento de los objetivos previstos, esa flexibilidad no fue eficaz para adecuar la disponibilidad de personal técnico, ni para habilitar los canales de participación de particulares y privados.

Los factores exógenos refieren principalmente a desafíos derivados de la ausencia de reconocimiento formal de la dimensión metropolitana como un nivel de representación y acumulación política, en contraste con los niveles de gobierno establecidos. En primer lugar, los autores observan que la administración municipal de Rosario, y en particular los equipos técnicos, carecen de una comprensión clara del fenómeno metropolitano y del rol de liderazgo que debe desempeñar la ciudad central en el marco de estos procesos.

En cuanto a la esfera provincial, la burocracia tampoco ha receptado la importancia de la coordinación metropolitana, sometiendo a trabas administrativas habituales, por ejemplo, la asignación de fondos, lo cual constituye un impedimento significativo para el desarrollo de las actividades de la Prefectura.

Finalmente, a nivel nacional, la Prefectura se inserta en un esquema federal de planificación que experimenta dilaciones y deficiencias en su implementación. Por consiguiente, la experiencia de Rosario aislada no encuentra a nivel federal anclaje institucional, ni el apoyo necesario para generar sinergias en este nivel, tal como estaba previsto en la Ley de Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

A más de cincuenta años de la publicación de los estudios de Basaldúa y Moreno, se observa una notable persistencia de los problemas identificados en sus análisis. Este hecho subraya la continuidad de los desafíos en la gestión y coordinación metropolitana.

I.4.6.2 – Los desarrollos teóricos de Pirez y Abba

Dos investigadores de diferentes campos académicos, Pedro Pirez y Artemio Abba, han realizado en las últimas cuatro décadas contribuciones fundamentales en materia de comprensión y metodología para analizar la gobernabilidad metropolitana en Argentina: Pírez, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba y con una extensa trayectoria académica en toda Latinoamérica, centrando los aportes desde su rol como Investigador Principal del CONICET; mientras que Abba, arquitecto y planificador urbano y regional, ha impulsado los debates desde la coordinación del Observatorio Urbano Local Buenos Aires Metropolitana (FADU/ONU Hábitat),

Pedro Pirez, aporta una mirada política sobre la cuestión metropolitana. En este sentido sostiene que en los regímenes federales como el nuestro se encuentra una descentralización en diversos niveles de gobierno, pero que hay una marcada ausencia en materia de coordinación metropolitana.

A partir de sus estudios sobre el AMBA, el autor conceptualiza lo metropolitano en función de la interacción de dos dimensiones clave: la urbano–territorial, que se refiere a la configuración de la ciudad real a través de nuevos procesos sociales, económicos y urbanos y la político–institucional, que entiende a las estructuras de gobierno y su relación con el territorio. Este enfoque multidimensional deja en evidencia la fragmentación política del espacio metropolitano. De este modo, para el autor la principal dificultad que presentan las metrópolis radica en la gestión de los procesos urbanos desde múltiples aparatos institucionales preexistentes, lo que implica serias limitaciones para dar respuesta efectiva a la complejidad de la nueva realidad metropolitana (2001), en un contexto donde la rigidez inherente a la estructura federal argentina resulta un obstáculo para el gobierno de la ciudad real (2005, pg. 2).

Esa falta de correspondencia entre el ámbito geográfico donde se manifiestan los problemas y el de las capacidades institucionales para resolverlos genera según Pirez, lo que denomina contradicciones metropolitanas. En su análisis, el autor distingue tres tipos de contradicciones que articulan este fenómeno:

- Contradicción técnica: Se refiere al desajuste entre el lugar de origen de los problemas y el espacio donde residen las capacidades técnicas necesarias para su resolución.
- Contradicción política: Describe la tensión entre el espacio físico de los problemas y la jurisdicción en la que se define la representación y la acumulación política.
- Contradicción económico–financiera: Surge de la disparidad entre las necesidades de financiación para la gestión de un problema o una necesidad y los recursos económicos de los gobiernos involucrados para cubrirlas.

El autor argumenta entonces que la gobernabilidad metropolitana está intrínsecamente ligada a la capacidad de gestionar la fragmentación política y administrativa del territorio. Su análisis se desmarca de una simple enumeración de múltiples jurisdicciones, para enfocarse en los circuitos de acumulación política que operan

en las áreas metropolitanas y cómo las lógicas de funcionamiento orientadas a los intereses particulares de cada una de las unidades territoriales obstaculizan avanzar en una consolidación de lo metropolitano como unidad.

En este marco, Pirez (2022) sostiene que al priorizar los actores locales la competencia por sobre la colaboración, se obstaculiza cualquier intento de coordinación. Esta dinámica, a su vez, se ve reforzada por la limitada o nula institucionalidad regional, lo que en la práctica conlleva la imposibilita de avanzar en términos de gobernabilidad metropolitana.

Asimismo, en sus artículos Pírez sostiene que las áreas metropolitanas exhiben distintos niveles de complejidad institucional, los cuales se definen por la relevancia de las jurisdicciones implicadas en cada caso. Esta perspectiva dialoga, en cierta medida, con los desarrollos teóricos de Abba. En este marco, el autor distingue tres categorías principales: áreas metropolitanas provinciales, áreas metropolitanas interprovinciales y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Este último, por sus particularidades demográficas, económicas, las asimetrías institucionales de los gobiernos locales que lo integran y la decisiva influencia del Estado nacional en su territorio, constituye una categoría de estudio en sí misma y representa el nivel más elevado de complejidad (2005, pg. 11).

El autor sostiene que, para abordar la complejidad metropolitana, es indispensable establecer una autoridad o coordinación a ese nivel. Argumenta que la metrópolis constituye una entidad unificada, tanto desde una perspectiva espacial como de los flujos que la definen. Sin embargo, identifica una barrera significativa para la implementación de una gobernanza: la ausencia de una demanda social organizada que la respalde.

En este sentido, Pirez afirma que una mayoría de los actores sociales experimentan la ciudad metropolitana de forma fragmentada, ya que su interacción no excede los confines de sus respectivos municipios, o a lo sumo de un municipio vecino. Esta percepción parcial impide que se forme una conciencia colectiva de la metrópolis como una unidad. Como resultado de esto, considera que las iniciativas de organización metropolitana, como las observadas en Buenos Aires,

han fracasado en parte por la falta de un sustento social que les dé legitimidad e impulso.

En consecuencia, postula que la necesidad de "asumir a la ciudad (metropolitana) como proyecto implica su construcción como representación social (Pirez, 1994b, pgs. 168–170).

De los numerosos aportes conceptuales y escritos de Artemio Abba es necesario centran la mirada en dos en particular, por la significancia de estos en el contexto argentino. En este sentido, se hecho referencia en los párrafos precedentes a la cuestión de la complejidad metropolitana, según la mirada de Pirez, pero va a ser Abba –continuando los desarrollos de Torres[88]– quien sistematice y le otorgue un marco conceptual a la complejidad interjurisdiccional metropolitana, a partir de la "diferenciación institucional de sus componentes". Asimismo, el autor va a plantean un nivel de interjurisdiccionalidad, a partir de la relación entre la población de la ciudad central o cabecera y la del total de los restantes gobiernos que componen el aglomerado (Abba, 2010, pg. 102–107). Para profundizar sobre estos desarrollos teóricos y su aplicación a la realidad actual de las áreas metropolitanas argentinas, se ha incluido en la presente publicación un capítulo específico de autoría de Abba.

El otro de los aportes singulares de Abba al debate sobre la institucionalidad metropolitana es su propuesta de un Parlamento Metropolitano. El autor plantea la creación de un "organismo interjurisdiccional encargado de establecer políticas de Estado integrales, de cumplimiento obligatorio para los gobiernos municipales, provinciales y nacionales"[89].

La propuesta de Abba (2006) se distingue por no requerir la creación de nuevas estructuras administrativas ni generar erogaciones presupuestarias adicionales, además de ser compatible con el esquema federal de gobierno. Este nuevo espacio de definición de políticas estaría integrado por legisladores de la CABA y dipu-

88 El Arq. Horacio Torres fue Director del Programa para el estudio interdisciplinario del Hábitat (PROHAB), en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

89 Entrevista a Abba por Javier D' Alessandro, para el portal digital CTyS, publicada el 29 de junio de 2011 - https://www.ctys.com.ar/proponen-un-parlamento-metropolitano-para-la-ciudad-y-el-conurbano/

tados provinciales de las secciones electorales que comprende la región metropolitana, designados por sus propios cuerpos legislativos, con una representación proporcional a la población de cada gobierno local.

Esta iniciativa guarda una estrecha relación con el modelo de integración del Consejo Metropolitano de la AMB, del cual es contemporáneo. Asimismo, es importante señalar que el desarrollo de Abba fue considerado como antecedente por los diputados nacionales Facundo Suárez Lastra y Fabio Quetglas para definir la forma e integración del órgano de decisiones, en el marco del proyecto de ley para la creación de la Agencia para el AMBA[90].

I.4.6.3 – La propuesta de FARN de un acuerdo marco basado en el art. 124

Entre los años 1999 y 2000 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN, con el apoyo de Fundación Avina, desarrolla el Proyecto "Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable", bajo la Dirección del Dr. Daniel Sabsay, para el Consejo del Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La investigación propuesta se plantea "explorar el potencial de la noción de región incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994, como forma institucional apta para la resolución de los graves problemas con que se enfrenta el más vasto conglomerado urbano de nuestro país"[91].

Este trabajo resulta relevante, no sólo por ser el primer desarrollo teórico en analizar la pertinencia de la aplicación del art. 124 de la Constitución Nacional en materia de institucionalización de la coordinación metropolitana, sino también por el proceso de construcción colaborativo que se diseña para elaborar el modelo de acuerdo interjurisdiccional.

---

90 Para profundizar acerca de los alcances del proyecto 2826-D-2020, consultar en el apartado I.4.5 - Las propuestas legislativas metropolitanas

91 "Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte jurídico-institucional para su construcción" – Daniel Sabsay et al – Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2002 – pg. 9.

La investigación de FARN comienza analizando los problemas de gobernabilidad de los "espacios metropolitanos", tal la terminología utilizada en el mismo para referir a este fenómeno urbano. A continuación, el estudio establece una distinción conceptual entre "área", "zona" y "región". Para los autores, el "área" es definida como la mancha urbana, mientras que la "zona" se refiere a los territorios bajo la jurisdicción de los gobiernos locales que conforman dicha mancha. Por su parte, la "región" se concibe como una unidad funcional más amplia, que integra la mancha urbana con otros centros interdependientes, incluyendo sus sectores periurbanos y rurales.

Esta diferenciación resulta similar a la adoptada por otros autores de nuestro país, como ha sido relevado en la presente investigación, más allá que la definición de "región" mencionada no refiere al desarrollo teórico propuesto por FARN, vinculado a la cláusula constitucional. En este sentido, se argumenta que: "El término región receptado en el artículo 124 de la Constitución Nacional no se refiere específicamente a fenómenos metropolitanos. Lo característico de esta cláusula constitucional es la posibilidad de institucionalizar mecanismos interjurisdiccionales a fines del desarrollo económico y social de un territorio compartido por varias jurisdicciones provinciales"[92].

De este modo, se evidencia que los autores emplean el término "región" desde un criterio estrictamente jurídico, distanciándose de una perspectiva urbanística vinculada al fenómeno metropolitano.

El principal aporte del documento de FARN al debate metropolitano sin lugar a duda es la "Propuesta de Convenio Marco para la Región Metropolitana de Buenos Aires", que se incorpora como anexo. Lejos de un simple marco de acuerdo general, el texto del convenio propuesto aporta no sólo el reconocimiento de la realidad metropolitana y la necesidad de cooperación, sino que formula criterios en relación con el proceso, propone una institucionalidad con una conducción política y una secretaría ejecutiva, planes de trabajo anuales, comisiones técnicas y hasta la participación ciudadana a través de un consejo y normas sobre transparencia.

92 Ibídem, pg. 18.

En este sentido, la "Cláusula III – Compromisos"[93], enumera las acciones que deberán llevar adelante las partes (Nación, Provincia, Ciudad y municipios) en función del acuerdo. Y es en este punto donde se plantean cuestiones claves en relación a estos procesos, como ser: Impulsar la compatibilización normativa; Coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región; Implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos; Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos de las distintas jurisdicciones; Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la Región e Instrumentar mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región, entre otros.

En síntesis, la propuesta de convenio de FARN constituye un aporte de gran valor y vigencia para abordar la coordinación metropolitana, especialmente en vista de los desafíos de institucionalización que enfrenta la región de Buenos Aires. A partir del reconocimiento de las dificultades existentes, el estudio propone alternativas viables, capitalizando la cláusula constitucional sobre Regiones para el Desarrollo.

Este aporte no solo resulta pertinente para el caso de Buenos Aires, sino que también ofrece un camino viable para otras áreas metropolitanas bi–provinciales que busquen una solución en términos de la gestión interjurisdiccional.

El convenio desarrollado por FARN influyó de manera determinante en la posición institucional que adoptó la Fundación Metropolitana respecto a una alternativa de gobernanza para el AMBA. En este sentido Pedro del Piero, fundador de la organización pionera en materia metropolitana en nuestro país, ha sostenido que la propuesta del equipo de Sabsay representa "el más profundo y completo aporte realizado hasta la fecha para poner a disposición de las voluntades políticas de turno un modelo de acuerdo para cooperar y coordinar la planificación y ejecución de políticas metropolitanas"[94]. En este

93 Ibídem, pg. 104.

94 Del Piero, P. "Construyendo gobernabilidad para la metrópoli Buenos Aires

sentido, en ocasión del III Foro Metropolitano (2006), la Fundación presenta como propuesta de debate el Convenio FARN, con la única modificación de reemplazar la Secretaría Ejecutiva por una Agencia Metropolitana en el rol de coordinación y seguimiento del Plan de Trabajo Metropolitano.

I.4.6.4 – La cooperación interjurisdiccional como alternativa

Daniel Cravacuore ostenta una reconocida trayectoria académica a nivel iberoamericano en materia de gobiernos locales. Tanto desde la Universidad Nacional de Quilmes, como desde FINDEL, ha sido no sólo un prolífico investigador, sino un ferviente difusor de los temas municipales.

Su aporte al tema metropolitano se circunscribe principalmente a las investigaciones sobre asociativismo intermunicipal en Argentina, a partir del análisis de múltiples casos y políticas específicas. Para Cravacuore la intermunicipalidad es definida como "la articulación institucionalizada de gobiernos locales interconectados e interdependientes para ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal" (Cravacuore, 2016, pg.32).

En una de sus aproximaciones a esta temática, el autor introduce su artículo *spoileando* de alguna manera una de las conclusiones de la investigación, al sostener que "El asociativismo intermunicipal resulta un fenómeno infrecuente en la gestión local en Argentina". Desde esa afirmación de Cravacuore (2006) han pasado casi 20 años, pero es necesario señalar que la misma mantiene su vigencia.

Más allá de esta realidad, el autor sostiene la conveniencia de avanzar en este tipo de acuerdos, como respuesta a la fragmentación de las áreas metropolitanas, al afirmar que:

> La coordinación interjurisdiccional originada en las municipalidades emerge como la mejor opción para la gestión metropolitana en Argentina. Dadas las características del régimen

---

desde la institucionalidad y la gestión", en "La Gran Buenos Aires – Rompecabezas Metropolitano" – Cicioni, A. (compilador). Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2010. Pgs. 227/228.

> municipal que, a diferencia de otros países, impide proceder de manera centralizada y que las reformas constitucionales provinciales han sido conservadoras en los aspectos territoriales, aparece como el instrumento más concreto para mejorar la gestión metropolitana (Cravacuore, 2017).

Basado en el análisis de las experiencias relevadas en municipios metropolitanos durante el último cuarto de siglo, el autor elabora un decálogo de contribuciones, las cuales deben ser tenidas en cuenta al momento de planificar un proceso de institucionalización de la cooperación metropolitana, a los efectos de asegurar su eficacia y sostenibilidad. En este sentido, resulta importante recapitular sobre algunas de las contribuciones propuestas por Cravacuore, a los efectos de reafirmar y sostener diagnósticos compartidos por otros estudiosos y que también fueran relevados en nuestra investigación:

Debilidad institucional. Estos arreglos presentan esta característica, no solo a nivel de municipios metropolitanos, sino en general. Como señala el autor, en la práctica el convenio de creación intermunicipal conforma un acuerdo marco, aunque luego resulta infrecuente avanzar en acuerdos particular vinculados a la implementación o suscripción de estatutos. Es más, una parte de las experiencias carecen de cualquier tipo de institucionalización.

Ausencia de Coordinación Técnica–Administrativa. El estudio releva que en la mitad de las iniciativas se carece de la figura de un coordinador, recayendo las definiciones en la mesa política de intendentes, lo que implica relentizar y acotar el cumplimiento de objetivos.

Limitado apoyo extra–territorial. Sólo un tercio de las experiencias han recibido apoyo técnico o económico tanto del gobierno provincial, como del gobierno nacional. Esto resulta particularmente grave y limitante, si se tiene en cuenta que estamos hablando de arreglos interjurisdiccionales complejos. Sin embargo, se releva un mayor nivel promedio de asistencia financiera de la cooperación internacional que en el resto de los casos de intermunicipalidad.

Al analizar las debilidades de las experiencias de asociativismo intermunicipal en el caso de Argentina y basándose en los datos relevados por Cravacuore, el investigador Enzo Completa refiere a la cen-

tralización y personalismo de los intendentes en estos procesos, como a las limitaciones en materia de organización técnico–administrativa, la carencia de un sistema integral de gobernanza y limitaciones en materia de competencias, para agregar que:

> El cuadro de debilidad institucional que afecta a estas articulaciones se agrava por la ausencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos y reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional que poseen y de su disfunción estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas (Completa, 2016, pg. 634).

La sentencia acerca las debilidades que presenta la alternativa de la intermunicipalidad en Argentina para el caso de áreas metropolitanas es compartida y desarrollada por Enrique Marchiaro en sus trabajos. En este sentido, para abordar la cuestión metropolitana, el autor prefiere referir a una dimensión "supramunicipal". Es así que sostiene necesario

> deslindar si lo "supra" es una nueva competencia de tipo concurrente (personalmente me inclino por ello). ¿Por qué? Porque cuando lo supramunicipal implica delegación de abajo para arriba o incluso desde niveles provinciales y nacionales hacia las "áreas metropolitanas" no hay duda de que el tema deja de ser puramente interlocal para ser supralocal y la "dimensión y área de lo supramunicipal" puede superar la mera suma de competencias locales (Marchiaro, 2004, pg. 4).

Marchiaro reconoce la complejidad jurídica al tratar de definir un diseño institucional metropolitano, fundamentalmente por la carencia o poco desarrollo de experiencias, sosteniendo que en esta temática solo resulta posible "conocer" a partir del "hacer"[95]. En cuan-

95 Marchiaro, E. (2025) "El área metropolitana en la Reforma de la Constitución Santafesina" – Nota publicada en Mundo Metropolitano, Nº 29, agosto de 2025 - Con-

to a la necesaria coordinación, entiende que la misma es "un deber jurídico constitucional" del cual son responsables los distintos niveles de gobierno.

Al referirse a la incorporación de la temática metropolitana en el nuevo texto constitucional, en el transcurso de las Audiencias Públicas celebradas en el marco del proceso de Reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, el especialista en derecho municipal sostuvo

> Es necesario en primer lugar reconocer la dimensión metropolitana y la personalidad jurídica pública de esa dimensión, que no es un nuevo nivel de gobierno, pero sí una autoridad sectorial. En este sentido entendemos que la participación en los entes sea voluntaria, pero lo que se decida en la dimensión metropolitana tiene carácter decisorio. Esa decisión se ejecuta tanto por la autoridad metropolitana, como por los propios gobiernos locales (Marchiaro, 2025[96])

En esta última aseveración entendemos se alinea con la noción de "principio de responsabilidad metropolitana", que ha sido planteada en varias ocasiones por participantes de los debates previos a la reforma constitucional de Santa Fe[97], en el sentido que la autonomía municipal no puede estar reñida con la necesidad de dar respuesta a los emergentes de la realidad metropolitana.

I.4.6.5 – Lanfranchi y las contribuciones del CIPPEC

Arquitecto (UBA) y Magister en Economía Urbana (UTDT), Gabriel Lanfranchi ha sido un gran impulsor del debate metropolitano en Argentina en la última década, tanto desde la Coordinación del Programa de Ciudades del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), como desde el Posgrado en Urbanismo Metropolitano (PUM), en FADU/UBA.

---

sultado en el sitio web de Ciudadanía Metropolitana.

96 Ibídem.

97 El Dr. Esteban Gaggiamo, ex Fiscal Municipal de la Ciudad de Santa Fe, ha sido quien lo ha planteado con mayor claridad en la convocatoria de las organizaciones Encuentro y Demos, en julio de 2025.

El legado de Lanfranchi en CIPPEC ha quedado plasmado en numerosos informes, planes y actividades que representan un valioso aporte a la comprensión y la investigación del fenómeno metropolitano. Su influencia se extiende también en el impulso que imprimió a la celebración del Día Mundial Metropolitano, lo que subraya su capacidad de liderazgo y su impacto en la temática metropolitana a nivel local.

Los principales aportes del autor se sintetizan en dos documentos clave. El primero, titulado "Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe", publicado en 2016 como un documento de trabajo de CIPPEC. Posteriormente, en 2018, se publicó "Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires", también a través de CIPPEC. Ambos documentos plantean investigaciones sobre los avances en materia de coordinación metropolitana en nuestro subcontinente, que se apoyan en una minuciosa recopilación de desarrollos teóricos, marcos normativos y fundamentalmente, datos estadísticos. A partir de esto, Lanfranchi formula una particular metodología para el análisis de los entes de gobernanza de América Latina, identificando no sólo los principales temas que desarrollan los mismos, sino el tipo de funciones en relación con las competencias temáticas.

De esos aprendizajes, los estudios de Lanfranchi/CIPPEC se orientan a proponer alternativas posibles, tanto desde una mirada jurídica como política, para promover instituciones de gobernanza, centrados fundamentalmente en el caso de la RMBA. En este sentido, el documento de 2018 plantea tres opciones, como las más aptas: un Instituto o Ente de coordinación, monitoreo y planificación; una corporación de entes sectoriales o un acuerdo de conformación de una Región para el Desarrollo, en los términos del art. 124 de la Constitución Nacional.

Más allá de las opciones, el investigador plantea que para un área metropolitana que decide organizarse, tres son las cuestiones a tener en cuenta: la primera está referida a la importancia de poder compatibilizar datos al interior de la región, la segunda es la capacidad de apertura y convocatoria a otros actores y finalmente, la necesidad de construir una mirada prospectiva sobre la región. En síntesis:

> Es fundamental crear una organización compartida por las distintas fuerzas y niveles de gobierno, capaz de monitorear, de reunir a los principales actores y que cuente con aptitud técnica para la planificación. Esto implicaría formar un Instituto Metropolitano en el que confluyan esas tres capacidades suaves, sin requerimiento de obra pública, lo cual necesita de un gran apoyo institucional para llevarse a cabo (Lanfranchi, 2022, pg. 63–64).

También, sobre el caso de la RMBA, CIPPEC lidera el proceso de revisión de los "Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires"[98], en 2017. Recordemos que esos lineamientos fueron desarrollados en 2007, a partir de un trabajo coordinado por Alfredo Garay, del cual Lanfranchi forma parte del equipo técnico.

También merece una mención el modelo "PlanificAcción"[99], un enfoque innovador para la planificación urbana en ciudades, promoviendo el desarrollo integral y la implementación de proyectos. La metodología desarrollada por Lanfranchi se compone de dos fases: la primera con el acompañamiento de CIPPEC –más vinculada al diagnóstico– y una segunda liderada por actores locales, de implementación. En ese sentido, el trabajo desarrollado en el Gran Catamarca[100] ha sido un insumo de base para el impulso a la institucionalización en esa área metropolitana, más allá de reconocer la implentación de esta metodología en otras ciudades.

ADN–Urbano[101] es otra de las iniciativas de esta etapa, en este caso centrada en analizar y clasificar áreas urbanas y proyectar las tendencias de crecimiento de los aglomerados, en función de tres indicadores: A) Acceso a infraestructuras básicas de servicios, (D) Densidad de población y N) Necesidades básicas insatisfechas.

---

98 Consultado en https://www.cippec.org/publicacion/revision-de-los-lineamientos-estrategicos-para-la-region-metropolitana-de-buenos-aires-2007-2017/

99 Lanfranchi, G., Nacke, M., Duarte, J. I., Deleersnyder, D. (septiembre de 2018). *PlanificACCION para el desarrollo integral de ciudades*. Documento de Trabajo Nº 169. Buenos Aires. CIPPEC.

100 Lanfranchi, G. et al - *Hacia el Desarrollo Urbano Integral de Gran Catamarca - Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificACCIÓN* – Buenos Aires, CIPPEC.

101 Lanfranchi, G. (enero de 2017). *ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). Documento de Políticas Públicas* – Recomendación 183 – Buenos Aires, CIPPEC.

Otro estudio de Lanfranchi que significó un importante aporte en términos de comprender las dinámicas metropolitanas en nuestro país es "¿Cómo crecen las ciudades argentinas?"[102]. El estudio, desarrollado por CIPPEC, se propuso analizar y cuantificar la expansión urbana de los principales aglomerados de Argentina. La investigación se fundamenta en cuatro premisas esenciales. En primer lugar, se establece que el patrón de crecimiento de las ciudades influye directamente en la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, la gestión de las finanzas públicas y el desarrollo de una economía urbana robusta. En segundo lugar, se argumenta que la dinámica actual de expansión en las ciudades argentinas es insostenible, ya que el crecimiento del área urbana supera desproporcionadamente el incremento demográfico, lo que denota problemas en las características de esa expansión. Esta particularidad se da, en tercer lugar, sobre un bien de vital importancia y escaso como es el suelo. Este recurso cumple funciones críticas para el bienestar social, como la producción de alimentos, la recarga de acuíferos y la retención de excedentes hídricos. Finalmente, el estudio considera estratégico generar evidencia empírica sobre el conjunto de los aglomerados urbanos para sustentar propuestas de políticas públicas orientadas a mitigar y reorientar estas dinámicas urbanas (Lanfranchi et al., 2018, p. 21).

Luego de la salida de Lanfranchi de CIPPEC, ya desde la Coordinación del Plan Urbano Ambiental (PUA) de la Ciudad de Buenos Aires, impulsa en 2020 la revisión de dicho plan, a partir de la incorporación como cuestión transversal de la temática metropolitana, en un singular proceso participativo, que incorpora la mirada de actores gubernamentales y de la sociedad civil, en colaboración con la Dirección General de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura de CABA.

Más allá de este cambio de equipo, el impulso al tema metropolitano por parte de CIPPEC ha continuado desde los investigadores del Programa de Ciudades, como María Victoria Boix y Alejandro Sáez Reale.

---

102 Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T., Rodriguez, S., Ferlicca, F., (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados.* Buenos Aires, CIPPEC.

La comprensión y el abordaje del fenómeno metropolitano en Argentina han sido enriquecidos por una prolífica producción académica y profesional. Diversos centros de investigación, institutos universitarios y observatorios han contribuido de manera significativa al estudio de esta problemática desde distintas perspectivas.

Entre los aportes institucionales más relevantes, se destacan los del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), a través de las contribuciones de investigadores como Gustavo Badía, José Luis Coraggio, Adriana Rofman, Rodrigo Carmona, Bárbara Couto, entre muchos otros, destacando también su labor en la formación de profesionales orientados a las problemáticas del AMBA. Otros referentes en esta línea son el Observatorio Metropolitano del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU), impulsado por Margarita Charriere, Pedro Linares y Alicia Novik, y el Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), bajo la dirección de José Barbero. Asimismo, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), el Instituto de Política y Gestión Pública de la UNLP con los trabajos de Pablo Reca; el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), dirigido por Matías Barroetaveña; la Sociedad Central de Arquitectos, con Diego Rusticucci, el Centro de Ciudades Inteligentes de la FCE–UBA, liderado por Omar Quiroga, el Observatorio de la Deuda Social de la UCA, con Agustín Salvia y la Sociedad Argentina de Planificación Territorial (SAPLAT), a partir de Iliana Mignaqui.

A nivel de producción académica, desde distintos espacios resultan particularmente relevantes las contribuciones de Víctor Mazzalay[103], Pablo Ciccolella, Fredy Garay, Fernando Murillo, Cynthia Goytía, Cecilia Galimberti, Guillermo Tella, Cecilia Schneider y Andrés Borthagaray. Sus investigaciones, tanto individuales como en colaboración, han aportado una perspectiva valiosa para la comprensión y el análisis de la gobernanza y la planificación de las áreas metropolitanas en el país.

103 Las aportaciones teóricas de Víctor Mazzalay y Rita Grandinetti sobre gobernanza metropolitana han sido analizadas en títulos anteriores, por lo que no se incorporan en el presente punto.

Finalmente, es fundamental reconocer el trabajo de los centros de investigación del interior del país, que han abordado las particularidades de sus respectivas áreas metropolitanas. Estos incluyen al Instituto de Gestión de Ciudades (IGC), con las aportaciones de Roberto Monteverde, Patricia Nari y Rita Grandinetti y el Instituto de Desarrollo Regional (IDR), ambos de Rosario; el Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana Santa Fe–Paraná, coordinado por Mirta Soijet; y en el NEA, el Observatorio Metropolitano de la UNNE y el trabajo de Brian Thompson en Resistencia. En la región del NOA, los estudios de Marta Casares y Estela Massa en Tucumán han sido particularmente relevantes. Los aportes de estos equipos e investigadores, ajustados a las realidades locales, son analizados detalladamente en los capítulos correspondientes a las experiencias de nuestro país.

1.4.7 – La importancia económica de las áreas metropolitanas

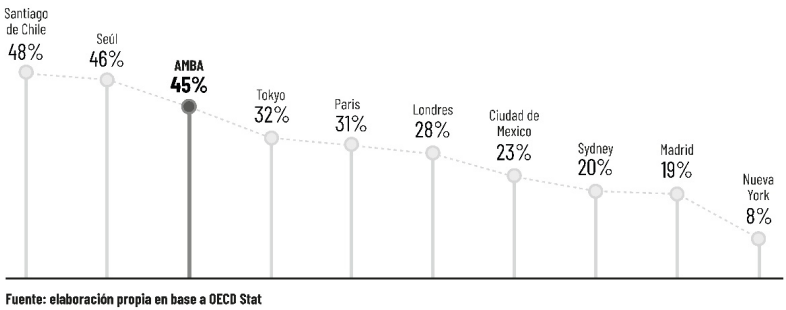
Entre los diversos motivos por los cuales la cuestión metropolitana debe ser parte de la agenda pública y de gobierno, encontramos la importancia de estas áreas en la economía global, plasmada en el siguiente dato: si consideramos las cien principales economías del mundo, cuarenta de ellas corresponden a áreas metropolitanas, según lo estimado por el especialista en temas urbanos y metropolitanos Pedro Ortiz.

Ana Díaz Aldret (2018) sostiene que, en cualquier caso, el hecho de que hoy la competitividad de los países se resuelva a escala metropolitana implica necesariamente un reto para repensar las políticas públicas y los modelos de gobernanza. En tal sentido, son muchas las ventajas que presentan las metrópolis, como la economía de aglomeración, la concentración de cadenas de valor, el trabajo mejor remunerado y acceso a mejores servicios (Bird & Slack, 2005).

En la misma línea, Mattos (2010) sostiene que las regiones metropolitanas son concentraciones productivas situadas en un espacio en que las externalidades se expanden territorialmente de una ciudad hacia otras ciudades o municipios con los que establece una necesaria e irremediable interdependencia económica.

De tal forma, las áreas metropolitanas se consideran actualmente el componente territorial más activo en términos económicos, y por ello un motor del desarrollo económico y social. Podríamos decir que las grandes aglomeraciones representadas por las zonas metropolitanas son fuerzas centrípetas que atraen actividad económica. (Trejo Nieto, 2013)

Si tomamos como ejemplo el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), podemos observar que no sólo es la región más poblada del país, sino también la de mayor relevancia en términos económicos, concentra alrededor del 45% de la actividad económica de la Argentina, entre ellas las principales ofertas productivas, sanitarias y de servicios del país. (AmbaData, 2024).



Fuente: AmbaData 2024 en base a OECDStat. (https://www.ambadata.gob.ar/amba-en-el-mundo)

Lo mismo sucede con el Área Metropolitana de UNICIPIO de la Provincia de Mendoza, conformada por siete municipios incluida la capital de la Provincia concentra el 65% de la población provincial y el 53% de la población urbana. Su localización estratégica en el sistema urbano nacional y el corredor Bioceánico le otorga importancia como prestadora de bienes y servicios tanto a nivel local y regional como internacional. (Plan de Acción UNICIPIO, Mendoza Sostenible, 2018)

Presenta aspectos relevantes en materia de infraestructura y competitividad, que junto a sus atributos económicos, sociales, ambientales e institucionales (como el UNICIPIO) la ubican como ciudad estructurante en la organización del sistema urbano nacional y regional. Concentra las principales actividades económicas, de inversión y prestación de bienes y servicios especializados que junto a su

localización estratégica en el Corredor Bioceánico la posicionan como el principal conglomerado urbano del oeste argentino.

Sin embargo, a pesar de su relevancia no existe un indicador de actividad económica de áreas metropolitanas, por lo cual, es necesario realizar estimaciones al respecto, para conocer la evolución de su actividad productiva.

Para ello, la estimación del Producto Bruto Geográfico (PBG, en adelante) de un área metropolitana permite observar y comparar el esfuerzo realizado por la misma a partir del desarrollo de su actividad económica.

Siguiendo a Ghilardi, Leone y Scagliotti (1999) contar con la estimación del PBG de un área metropolitana y analizar su evolución a través del tiempo permite entre otras cosas:

i. definir el aporte del producto del área en los distintos territorios provinciales;
ii. analizar la participación relativa de cada sector en el PBG total del Área;
iii. conocer la evolución económica (global y por sector) de la región a lo largo del tiempo; y
iv. realizar comparaciones interregionales.

De acuerdo con dicha metodología, cuando se trata de estimar el PBG de una región existen, dos criterios alternativos:

a) Elaboraciones especiales, partiendo de información a nivel del área considerada y obteniendo el total por agregación de sectores económicos. En este caso, la estimación del valor agregado de cada sector puede realizarse según el método de la producción o el del ingreso.

b) Distribución por zonas del PBI calculado para el país o del PBG calculado para la Provincia, según indicadores indirectos regionales, desagregando así el dato global.

En función de este último criterio, nos hemos propuesto estimar el PBG de las áreas metropolitanas de AMBA y UNICIPIO, con el fin de determinar y conocer cuál es su participación y el aporte económico que realiza al territorio provincial que las conforma y al producto nacional.

Asimismo, hemos estimado el PBG per cápita con el fin de acercarnos a un indicador que relacione la cantidad de habitantes del área con la producción de bienes y servicios obtenida.

Cabe mencionar que el PBG de un área metropolitana es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio metropolitano y es equivalente a lo que, a nivel del país en su conjunto, se conoce como Producto Bruto Interno (PBI).

Para ello se han relevado las estadísticas provinciales donde se pudo observar que la información no es homogénea al interior de estas jurisdicciones subnacionales, ya sea por la base de datos y los valores utilizados (corrientes o constantes y diferentes años bases) y/o se hayan obtenido datos del PBG o del Valor Agregado (PBG menos impuestos) que no sean pasibles de comparación.

En función de la disponibilidad de datos se relevaron las siguientes fuentes de información: INDEC para el PBI de Argentina y el Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 y Direcciones Provinciales de Estadística. De la información a la que hemos accedido, pudo determinarse el PBG de AMBA y UNICIPIO para los años 2021 y 2022 y su comparación en términos económicos y de población.

Análisis del aporte económico del Área Metropolitana de Buenos Aires

En el siguiente cuadro se observa a modo de resumen los datos principales obtenidos en términos de PBG del AMBA y PBG per cápita a partir de los datos poblacionales del Censo 2022.

Participación PBG AMBA en el PBI Nacional (2021-2022)

	Valores corrientes en pesos				
	2021	2022	Var. Anual	Población (2022)	PBG per cápita 2022
PBG CABA	7.730.945.797.684	13.937.102.155.218	80,28%	3.120.612	4.466.144
PBG PBA	16.364.434.387.375	29.123.478.875.945	77,97%	17.408.906	1.672.907
PBG AMBA	19.092.802.309.539	34.239.845.016.993	79,33%	16.502.344	2.074.847
PBI Argentina	46.219.083.510.304	82.652.824.186.412	78,83%	46.234.830	1.787.674
Participación CABA a nivel nacional	16,73%	16,86%		6,75%	
Participación PBA a nivel nacional	35,41%	35,24%		37,65%	
Participación AMBA a nivel nacional	47,24%	47,86%		35,69%	

Fuentes : Elaboración propia sobre la base de: Dirección de Estadísticas y Censos - Ministerio de Hacienda y Finanzas - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Dirección Provincial de Estadística - Ministerio de Economía -Provincia de Buenos Aires. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022

Como puede observarse la participación del AMBA en el PBI nacional supera el 47% en ambos años siendo la población del área metropolitana el 35,69% del total del país. El PGB estimado del AMBA en el año 2022 alcanza los 34,239 billones de pesos de los 82,652 billones de pesos del PBI nacional.

El PBG per cápita del AMBA estimado en el 2022 alcanza los 2.074.847 pesos que supera al promedio nacional de 1.787.674 pesos. Del análisis surge que la Ciudad de Buenos Aires tracciona estos resultados siendo su PBG per cápita muy superior alcanzando los 4.466.144 pesos.

Producto Bruto Geográfico AMBA

	Valores corrientes en pesos			
	PBG 2021	PBG 2022	Población (2022)	PBG per cápita 2022
PBG CABA	**7.730.945.797.684**	**13.937.102.155.218**	**3.120.612**	**4.466.144**
PBG 40 Municipios	**11.361.856.511.856**	**20.302.742.861.774**	**13.381.732**	**1.517.198**
Almirante Brown	416.879.519.796	743.966.056.099	585.852	1.269.887
Avellaneda	412.843.600.050	727.421.967.060	370.939	1.961.029
Berazategui	262.853.665.840	470.420.783.225	360.582	1.304.615
Berisso	61.135.764.704	107.750.199.237	101.263	1.064.063
Brandsen	34.605.915.228	61.662.672.751	33.026	1.867.095
Campana	327.315.865.597	530.178.430.050	110.726	4.788.202
Cañuelas	63.356.632.290	112.806.009.462	71.149	1.585.490
Ensenada	218.374.628.960	370.693.547.085	64.406	5.755.575
Escobar	267.286.243.899	451.138.706.296	256.449	1.759.175
Esteban Echeverría	235.621.749.989	422.452.065.588	339.030	1.246.061
Exaltación de la Cruz	49.481.253.726	89.679.672.058	39.347	2.279.200
Ezeiza	177.185.573.232	334.273.089.233	203.283	1.644.373
Florencio Varela	280.623.301.894	503.748.661.712	497.818	1.011.913
General Las Heras	18.852.211.396	33.629.841.333	17.572	1.913.831
General Rodríguez	112.637.577.482	205.610.211.137	143.211	1.435.715
General San Martín	433.490.402.538	771.483.927.603	450.335	1.713.133
Hurlingham	157.036.126.670	279.940.463.249	187.122	1.496.032
Ituzaingó	149.969.069.572	274.794.080.376	179.788	1.528.434
José C. Paz	224.167.153.506	398.647.239.526	323.918	1.230.704
La Matanza	1.175.017.747.142	2.083.210.911.828	1.837.774	1.133.551
La Plata	562.906.223.274	1.015.169.616.373	462.051	2.197.094
Lanús	406.108.035.937	717.592.997.612	772.618	928.781
Lomas de Zamora	511.572.546.981	952.118.788.085	694.330	1.371.277
Luján	126.109.444.046	234.434.956.974	111.365	2.105.104
Malvinas Argentinas	326.334.980.631	578.659.957.166	67.154	8.616.910
Marcos Paz	69.365.311.363	108.883.581.057	351.788	309.515
Merlo	401.378.287.660	705.677.802.528	574.374	1.228.603
Moreno	351.559.916.028	625.350.248.415	580.806	1.076.694
Morón	296.380.097.085	555.713.808.065	334.178	1.662.928
Quilmes	491.460.662.160	877.320.780.265	395.072	2.220.660
Pilar	419.887.304.073	765.084.308.665	102.128	7.491.426
Presidente Perón	61.586.406.631	106.286.574.542	636.026	167.110
San Fernando	174.007.914.457	318.498.125.739	172.524	1.846.109
San Isidro	360.014.093.982	642.791.966.752	298.777	2.151.410
San Miguel	243.374.858.533	441.405.343.491	326.215	1.353.112
San Vicente	74.634.079.740	134.216.822.113	98.977	1.356.041
Tigre	441.357.110.704	887.069.101.696	447.785	1.981.016
Tres de Febrero	385.088.174.882	692.692.274.543	366.377	1.890.654
Vicente López	355.942.822.741	633.211.989.664	283.510	2.233.473
Zárate	224.054.237.439	337.055.283.122	132.087	2.551.767
PBG AMBA	**19.092.802.309.539**	**34.239.845.016.993**	**16.502.344**	**2.074.847**
PBG CABA + PBA	**24.095.380.185.058**	**43.060.581.031.163**	**20.529.518**	**2.097.496**
PBI Argentina	**46.219.083.510.304**	**82.652.824.186.412**	**46.234.830**	**1.787.674**

Fuentes : Elaboración propia sobre la base de: Dirección de Estadísticas y Censos - Ministerio de Hacienda y Finanzas - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
Dirección Provincial de Estadística - Ministerio de Economía -Provincia de Buenos Aires. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

El cuadro precedente muestra la estimación realizada desagregando los 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran

el AMBA. Del análisis y estimación realizada surge el comportamiento heterogéneo de cada municipio de la PBA en relación con su población. Por ello, podemos observar municipios como Malvinas Argentinas con 8.616.910 pesos, Pilar 7.491.426 pesos, Ensenada 5.755.575 pesos y Campana 4.788.202 pesos, todos con un PBG per cápita muy por encima del promedio. Debe tenerse en cuenta que este estudio no ha analizado la actividad económica de los municipios que pueden dar explicación a estos comportamientos. La mayoría de los partidos oscilan entre el millón y los 2,5 millones de pesos de PBG per cápita, siendo los de menor cuantía Lanús, Marcos Paz y Presidente Perón.

En el siguiente cuadro realizamos la estimación del crecimiento real del PBG del área metropolitana lo que nos permite realizar una comparación con los guarismos alcanzados a nivel nacional y a nivel local.

PBG AMBA variación 2021 - 2022 (Valores constantes en pesos) base 2004

	PBG 2021	PBG 2022	VARIACIÓN
PBG CABA	**116.411.313.406**	**124.704.235.891**	**7,12%**
PBG 40 Municipios	**171.092.465.324**	**181.652.200.861**	**6,17%**
Almirante Brown	6.275.989.872	6.637.130.939	5,75%
Avellaneda	6.153.177.885	6.501.904.026	5,67%
Berazategui	3.969.267.725	4.199.732.430	5,81%
Berisso	920.124.507	989.454.435	7,53%
Brandsen	577.690.246	612.385.960	6,01%
Campana	5.326.900.793	5.193.418.927	-2,51%
Cañuelas	939.336.922	1.024.844.256	9,10%
Ensenada	3.870.419.181	3.933.524.255	1,63%
Escobar	4.000.767.689	4.044.276.488	1,09%
Esteban Echeverría	3.570.391.490	3.790.414.973	6,16%
Exaltación de la Cruz	708.364.333	801.784.219	13,19%
Ezeiza	2.543.125.754	2.980.387.628	17,19%
Florencio Varela	4.350.780.145	4.595.829.128	5,63%
General Las Heras	312.069.670	328.154.155	5,15%
General Rodríguez	1.726.746.161	1.930.772.918	11,82%
General San Martín	6.484.513.111	6.822.907.072	5,22%
Hurlingham	2.375.825.142	2.496.848.021	5,09%
Ituzaingó	2.220.481.057	2.412.533.960	8,65%
José C. Paz	3.390.239.319	3.569.038.180	5,27%
La Matanza	18.284.056.042	18.969.300.329	3,75%
La Plata	8.188.786.146	8.760.042.904	6,98%
Lanús	6.132.879.927	6.427.026.198	4,80%
Lomas de Zamora	7.688.686.529	8.447.484.428	9,87%
Luján	1.921.462.353	2.111.249.902	9,88%
Malvinas Argentinas	4.962.012.459	5.219.973.581	5,20%
Marcos Paz	780.089.467	798.415.211	2,35%
Merlo	6.020.718.577	6.301.413.524	4,66%
Moreno	5.334.652.672	5.628.732.104	5,51%
Morón	4.319.165.278	4.797.135.487	11,07%
Quilmes	7.384.957.798	7.780.500.198	5,36%
Pilar	6.226.216.648	6.808.885.439	9,36%
Presidente Perón	924.066.849	946.866.899	2,47%
San Fernando	2.584.739.433	2.822.937.682	9,22%
San Isidro	5.245.142.003	5.559.472.868	5,99%
San Miguel	3.588.446.080	3.862.015.756	7,62%
San Vicente	1.120.125.226	1.216.656.211	8,62%
Tigre	6.627.380.338	7.872.076.582	18,78%
Tres de Febrero	5.778.265.446	6.121.483.165	5,94%
Vicente López	5.181.365.335	5.462.318.977	5,42%
Zárate	3.083.039.716	2.872.871.446	-6,82%
PBG AMBA	**276.957.605.349**	**295.162.915.424**	**6,57%**
PBI ARGENTINA	**689.809.934.034**	**726.162.087.503**	**5,27%**

Fuentes : Elaboración propia sobre la base de: Dirección de Estadísticas y Censos - Ministerio de Hacienda y Finanzas - Gobierno de la Ciudad de BA. Dirección Provincial de Estadística - Ministerio de Economía -Provincia de Buenos Aires. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Argentina ha mostrado un crecimiento del 5,27% en términos reales en el año 2022, mientras que el AMBA demuestra una performance del 6,57%. Analizando la Ciudad de Buenos Aires con los 40 municipios de la PBA observamos que CABA tuvo un crecimiento del 7,12% en términos reales versus el 6,17% de los municipios en su conjunto.

Nuevamente el comportamiento individual de los municipios que integran el AMBA ha sido heterogéneo, siendo Tigre y Ezeiza los de mayor crecimiento, 18,78% y 17,19% respectivamente. Los resultados más bajos e incluso negativos corresponden a Zárate y Campana con −6,82% y −2,51% respectivamente. El resto de los partidos tienen guarismos que oscilan entre el 5% y el 10% en su mayoría y todo en términos reales. Nuevamente es dable mencionar que no se realizó un análisis de la actividad económica para cada municipio, sino que el objetivo fue estimar el PBG del área metropolitana, su variación real anual y el PBG per cápita.

Análisis del aporte económico de UNICIPIO - Mendoza

El cuadro que se expone a continuación expresa la estimación realizada para obtener el PBG del área metropolitana UNICIPIO, su relación a nivel nacional y local al interior de la jurisdicción subnacional.

Participación UNICIPIO en el PBI nacional (2021-2022)

	Valores corrientes en pesos			
	2021	2022	Población (2022)	PBI per cápita
Participación Mendoza en el PBI Nacional	4,00%	4,00%		
PBG Provincia de Mendoza	**1.848.763.340.412**	**3.306.112.967.456**	**2.043.540**	**1.617.836**
Mendoza Capital	344.704.099.936	616.428.652.507	123.715	4.982.651
Godoy Cruz	181.805.894.359	325.120.480.141	194.557	1.671.081
Guaymallén	216.264.772.880	386.742.723.848	320.871	1.205.290
Las Heras	105.098.982.774	187.946.776.215	233.839	803.744
Lavalle	31.237.590.695	55.861.667.857	171.883	324.998
Luján de Cuyo	234.375.690.277	419.130.178.505	218.887	1.914.824
Maipú	132.723.633.129	237.347.482.496	47.086	5.040.723
PBG UNICIPIO	**1.246.210.664.050**	**2.228.577.961.569**	**1.310.838**	**1.700.117**
Participación UNICIPIO en Mendoza	**67,41%**	**67,41%**	**64,15%**	
PBI Argentina	**46.219.083.510.304**	**82.652.824.186.412**	**46.234.830**	**1.787.674**
Participación UNICIPIO en el PBI nacional	**2,70%**	**2,70%**		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de: Área de Indicadores de Coyuntura (DEIE) y Facultad de Ciencias Económicas-UNCuyo.
Informe de Caracterización Socioproductiva - Ministerio de Hacienda - Secretaría de Hacienda- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.
INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Para su estimación partimos de los datos disponibles que correspondían al PBG 2021–2022 en términos constantes con año base en 1993 y la proporción de los municipios que integran el área. Asimismo, de los trabajos relevados se indica que la provincia de Mendoza representa el 4% del PBI de la Argentina.

Sobre la base de todo ello, hemos estimado el PBG corriente para los años 2021 y 2022 sobre la provincia de Mendoza y UNICIPIO. La importancia del área metropolitana UNICIPIO dentro de la provincia representa más del 67% y el 2,7% a nivel nacional, siendo su PBG de 46,219 billones de pesos en 2021 y 82,652 billones de pesos en 2022. En términos nominales el crecimiento representa un 78,83%, debiendo tener en cuenta que este crecimiento incluye el nivel de inflación y el comportamiento de la actividad económica del área.

Con relación al PBG per cápita se observa que el área metropolitana se encuentra levemente por debajo del promedio del país, alcanzando los 1.700.117 pesos. La población de este conglomerado urbano representa el 64,15% de la población provincial y se observa que el PBG per cápita provincial alcanza los 1.617.836 de pesos.

Siguiendo el Reporte del Estado Global de las Metrópolis de ONU–Hábitat que analiza la gestión metropolitana desde los motores de cambio para la urbanización sostenible, es posible afirmar que el mundo va en un proceso de franca tendencia hacia lo metropolitano más allá de los límites territoriales que establecen los municipios. Por lo tanto, es indudable que las metrópolis se están convirtiendo en una tipología predominante de ciudades en el siglo XXI.

En este marco, si acordamos con el objetivo de que es necesario tener metrópolis más productivas, competitivas y prósperas, y reconocemos el aporte económico que estas áreas realizan a la actividad económica nacional y subnacional, es evidente la necesidad de poner en agenda el fortalecimiento de los pilares que sostiene una gestión metropolitana integrada, entre los cuales los arreglos institucionales formales representan una condición necesaria para alcanzar este objetivo.

Es fundamental para este logro que podamos contar con estadísticas actualizadas y homogéneas que permitan realizar el análisis del impacto de las políticas implementadas por estas áreas metropolitanas. Una prueba de ello fue que la obtención de datos de AMBA y

UNICIPIO, permitieron plasmar en este trabajo el impacto económico de la actividad productiva de estas áreas tanto en sus provincias como a nivel nacional. Quedan por delante nuevos desafíos que permitan profundizar este análisis en pos de identificar las actividades principales que dinamizan estos conglomerados urbanos.

Las ventajas que presentan las metrópolis como centros económicos y de innovación en un contexto global resultan ineludibles. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su publicación El siglo metropolitano (2015), sostiene que la duplicación de la población metropolitana se correlaciona con un incremento de la productividad que oscila entre el 2% y el 5%. Sin embargo, la materialización de estas potencialidades, así como la gestión efectiva de las desigualdades intrínsecas a estas áreas, exige el desarrollo de una gobernanza territorial robusta. En nuestro caso este desafío persiste como una asignatura pendiente.

Referencias Bibliográficas

Abba, A. P. (2006). *Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA* – Café de las Ciudades, revista digital - Nº 48.

Abba, A. P. (2010). *Metrópolis Argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales,* (pp. 102-111) – Ediciones Café de las Ciudades - Martínez, Buenos Aires.

Abba, A. P. (2022). *Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA* en *El horizonte metropolitano*, (pp. 343–376) - Editorial Jusbaires, Buenos Aires.

Abba, A. P., Gil, V. y Poggiese, H. (1999). *Proyecto de Investigación y Coloquio Técnico sobre gestión de áreas metropolitanas – Caso Buenos Aires,* CLAE, citado en Abba, A. P. (2010). *Metrópolis Argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales* (pg. 86), Ediciones Café de las Ciudades - Martínez, Buenos Aires.

Agosto, W. *La discusión sobre el Fondo del Conurbano se debe abstraer de la puja electoral.* Nota Web publicada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), consultada en su sitio digital.

Arcia, D. y Sordi, J. (2025). *Growing Cities in an Urban Region: Goals, Challenges, and Scenarios* en Angel, S., Arcia, D. y Sordi, J. *Accommodating Growth in Latin American and Caribbean Cities* (pp. 46-50). Inter-American Development Bank. Consultado en el sitio: https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Accommodating-Urban-Growth-in-LAC-low.pdf

Arellano Ríos, A. (2023) - *Arquitectura Institucional para la Gobernanza Metropolitana en México* en Arellano Ríos, A. y Rosiles J. (Coord.) *La era de las metrópolis: Gobierno y políticas metropolitanas en México* (pp. 77-99). El Colegio de Jalisco – Ayuntamiento de Guadalajara – Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Zapopan, Jalisco. 2 tomos.

Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. (2009). *Normativa urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Desenredando la madeja*. En XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología & VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología.

Auditoría General de la Nación (AGN), (2024). *Informe de Gestión del proyecto de transporte urbano para áreas metropolitanas (PTUMA)*. Consultado en: https://www.agn.gob.ar/informes/gestion-del-proyecto-de-transporte-urbano-para-areas-metropolitanas-ptuma.

Augugliaro, C., Berton, A y Carballo, M. L. (2025). *Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales*. Revista digital Decumanus, Vol. 14, Núm. 14, noviembre-abril de 2025, México. Consultado en: https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus/article/view/6778/8524

Badia, G., y Saudino, M. (2015). *La construcción político administrativa del conurbano bonaerense* en Kessler, G. (Director), *El Gran Buenos Aires*. Unipe – Edhasa, Buenos Aires.

Barroetaveña, M. (2022). *Un abordaje político para institucionalizar la RMBA* en *El horizonte metropolitano,* (pp. 401–424). Editorial Jusbaires, Buenos Aires.

Barsky, A. (2004). ¿Qué diferencias hay entre Gran Buenos Aires, conurbano, Área y Región Metropolitana. En Georedweb. Consultado el 03/03/2026 en https://es.scribd.com/document/20229650/Que-diferencias-hay-entre-Gran-Buenos-Aires-clasificacion

Basaldúa, R. O. y Moreno, O. (1972). *La organización jurídica institucional de un área metropolitana en la Argentina* (pp. 275-289), en Hardoy, J. E. y Geisse, G. (Compiladores) *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Ediciones SIAP – Buenos Aires.

Batakis, S. y Narodowski, P. (2022). *Argentina: las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana*, (pp. 26-48) en Costa, M. A., Lui, L. y Rebello Tavares, S. (Coord.) *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL, Brasilia – IPEA, Rio de Janeiro.

Bird, R. y Slack, E. (2005). *Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana* en Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J. M.

(ed.), *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Carmona, R. y Couto, B. (2020). *La gobernanza metropolitana frente a la crisis por la pandemia COVID-19. El caso del Área metropolitana de Buenos Aires en Argentina.* Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 2, e200204-NEM1,T1.

Cerdá, I. (1867). *Teoría general de la urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona* (Tomo I). Imprenta Española. Consultado en https://digibug.ugr.es/handle/10481/38714.

Chase Dunn, Ch. (1984). *El fenómeno de primacía de una ciudad en los sistemas urbanos latinoamericanos: su surgimiento* en *Ciudades y Sistemas Urbanos – Economía informal y desorden espacial,* (pg. 29) – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.

Cicioni, A. (2010). *La Argentina y Buenos Aires: evolución o revolución*, (pp. 191-208) en Cicioni, A. (comp.) *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Cohen, M. (2007). *Convertibilidad, crisis y desafíos para el futuro: 1991-2006.* Capítulo XII del libro de Gutman, M. y Hardoy, J. E. *Buenos Aires 1536-2006: Historia urbana del Área Metropolitana*. Infinito, Buenos Aires.

Completa, E. R. (2016). *La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza*, (pg. 634) – Universidad Nacional de Villa María.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Ministerio de Economía de la Argentina. (2022). *Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004* (Documentos de Proyectos LC/TS.2022/196; LC/BUE/TS.2022/9). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Ministerio de Economía de la Argentina. (2023). *La distribución geográfica del valor agregado bruto de la Argentina entre 2004 y 2021* (Serie Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en la

Argentina, Nº 56; LC/TS.2023/8; LC/BUE/TS.2023/1). CEPAL. https://repositorio.cepal.org.

Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) (1989). Informe final del "*Proyecto 90*". Buenos Aires.

Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) (1994). *Análisis de la legislación urbana en el área de estudios del CONAMBA* – Documento de Trabajo – Clichevsky, N. – Buenos Aires.

Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) (1995). *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis.* Magariños, N. y Garay, A. M. (Coord.). 2 tomos. Buenos Aires.

Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005). *Plan Estratégico Buenos Aires 2010*, Consultado en el sitio: https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2021/03/25/470529778aab2ef879cdea-b4193ee4401360f893.pdf

Cravacuore, D. (2006). *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina.* Revista Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, Nº 64 - Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Buenos Aires.

Cravacuore, D. (2016). *La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento*, (pp. 31-51) en Encrucijada Americana, 8 (1).

Cravacuore, D. (2017). *La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos,* (pp. 44–62). Divulgatio, 1(3). Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D. (2025). *Metrópolis Argentinas: panorama y desafíos,* en A. Arellano Ríos (Coord.), *Metrópolis en transición. Un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 49-70). El Colegio de Jalisco, México.

Cravacuore, D., y Traina, A. (2023*). Las agendas locales del Conurbano Bonaerense en la crisis del COVID-19* en A. Bidiña et al. (Eds.), ¿En qué conurbano queremos vivir?. Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias.

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). *Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local*, en Jorge Flores y Mariano Lozano (Comp.) *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 189 a 204). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Danani, C., Chiara, M. y Filc, J. (1997). *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*. Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento.

Del Piero, P. (2010). *Construyendo gobernabilidad para la metrópoli Buenos Aires desde la institucionalidad y la gestión* (pp. 227/228) en Cicioni, A. (comp.) *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Del Pozo, J. (2025). *Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)*, (pp105-128). Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad, 3 (6), http://www.esferapublica.mx.

Díaz Aldret, A. (2018). *Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos*, (pp. 121-154). Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 71.

Fernández, L. (2020). ¿Qué es el AMBA? Región, regionalización y conurbación de Buenos Aires" (I), (II) y (III). Artículos digitales publicados en la revista *Café de las Ciudades.* #188 (Julio 2020), #189 (Septiembre 2020) y #190 (Octubre 2020). Consultado en: https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/que-es-el-amba-i.

Fernández, L. (2026). ¿Qué es la Región Metropolitana de Buenos Aires? Artículo digital publicado por el Observatorio del Conurbano Bonaerense. Consultado en: https://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=23211.

García-Pablos Ripoll, J. M. (2023). *(de las) periferias: Ciudad, paisaje y territorio*. Asimétrica Ediciones. Madrid.

Geisse, G. y Coraggio, J. L. (1972). Áreas Metropolitanas y Desarrollo Regional, en Hardoy, J. E. y Geisse, G. (Comp.), *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*. Ediciones SIAP – Buenos Aires.

Ghilardi, M. F., Leone, G., & Scagliotti, E. (1999). *Metodología de cálculo del producto bruto geográfico de Rosario y su región: Avances*

preliminares. En Cuartas Jornadas "Investigaciones en la Facultad". Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario.

Gutman, M. (2007). *Conclusiones* – Capítulo XIII (pg. 313) del libro de Gutman, M. y Hardoy, J. E. Buenos Aires 1536-2006: Historia urbana del Área Metropolitana. Infinito, Buenos Aires.

Hernández, A. M. (2005). *El Federalismo a diez años de la Reforma Constitucional de 1994*, documento publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (ACADER) en "Cuaderno de Federalismo" nº XVIII – (pgs. 65-84) Consultado en http://www.acader.unc.edu.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2015). *Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario, 2010–2025 (Serie Análisis Demográfico, Nº 38)*. Sitio web del INDEC. https://www.indec.gob.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales*. Sitio Web del INDEC. https://www.indec.gob.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). *Censo nacional económico 2020–2021: Resultados provisorios*. Sitio web del INDEC. https://www.indec.gob.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Región Metropolitana Buenos Aires – Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022*, (pg. 7). 7, Consultado en la versión digital en el link www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/población/censo2022_rmba.pdf.

Inter-American Development Bank (IDB-BID). *Informe de Terminación de Proyecto – Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados Urbanos del Interior (GAU) – Argentina,* (pg. 9). Documento consultado on-line.

Iturburu, M. (2007). *Los Municipios,* en Cao, H. (Coord.), *Introducción a la Administración Pública Argentina – Nación, Provincia y Municipios*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina - Casos de Argentina y Bolivia* (pp.27-31). Proyecto INDES – Unión Europea. Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado en: https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/

viewer/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%-C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Casos-de-Argentina-y-Bolivia.pdf

Kralich, S. (2012). *Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso Buenos Aires,* en Ainstein, L. (Coord.) *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas* (pp. 79-119). Editorial Eudeba, Buenos Aires.

Lanfranchi, G. (2022). *Gobernanza para las regiones metropolitanas* en *El horizonte metropolitano,* (pp. 63-64). Editorial Jusbaires, Buenos Aires.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe.* Documento de Trabajo Nº 151. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.

Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González Canada, D. y Simone, V., (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Documento de Trabajo Nº 170. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.

Lebrero, C. et al., (2001). *Integración de bordes. La ciudad y los partidos vecinos.* Revista de Arquitectura Sociedad Central de Arquitectos (SCA) (pp. 56-59), Número 2001 (203). Buenos Aires.

Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas* en Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J. M. (ed.), *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Magalhães, F. (2010). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. Consultado en: https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Regi%C3%B5es-metropolitanas-no-Brasil-Um-paradoxo-de-desafios-e-oportunidades.pdf pg. XX

Marchiaro, E. J. (2004). *Las relaciones inter y supra municipales desde el actual derecho argentino.* Consultado en: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/LasRelintersup.pdf.

Marchiaro, E. J. (2025). *El área metropolitana en la Reforma de la Constitución Santafesina* – Artículo digital publicado en Mundo Metropolitano, Nº 29. Consultado en el sitio web de Ciudadanía Metropolitana https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2025/08/marchiaro-el-area-metropolitana-en-la-reforma-de-la-constitucion-santafesina/

Mazzalay, V. (2022). *Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina. Aportes iniciales para un debate necesario* en C. Lazzarini et al. (Eds.), *Gobernar espacios metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina*. Editorial Teseo.

Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Inversión Pública. (2021). *Instructivo de carga en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN): Versión conceptual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística. (2007). *"Producto bruto geográfico: Desagregación municipal. Provincia de Buenos Aires. Año 2003"*. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1987). *En Democracia - 1983/1987* – Publicación de la Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial, (pp. 32-36).

Monti, A. (2017). *La Revista SIAP como mecanismo para la consolidación del saber experto en América Latina,* en Estudios del Hábitat - Vol. 15 (1) - Junio 2017, (pg. 4) – Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.

Moscariello, A. R. (2024). *Regiones y microrregiones como formas de gobernanza, con particular análisis de la normativa de la Provincia de Santa Fé.* Revista de Derecho Administrativo, Nº 152 – Marzo/Abril de 2024, (pp. 190-207).

Mouchet, C. (1961). Problemas jurídicos e institucionales del *planeamiento de las áreas metropolitanas*, publicado en la revista La Ley, Tomo 103, (pp. 816-821) - Buenos Aires.

Mouchet, C. (1967). *Ordenamiento y gobierno de las áreas metropolitanas. El problema de Buenos Aires,* en Revista de Administración Pública Nº 24 enero-marzo 1967, (pp. 13-26) - Buenos Aires.

Novick, A., Cañelas, E. y Colella, V. (2010). *Informe Final Planes y Proyectos para Buenos Aires y su Región Metropolitana*. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU).

OCDE (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, París. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en Tomado del folleto en español.

Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Universidad Nacional de San Martín, UNSAM Edita.

Pirez, P. (1994). *La formación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires: de la riqueza al deterioro* - Revista EURE (Vol. XXI, Nº 61), Santiago de Chile, pg. 28, recuperado del sitio https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1103

Pirez, P. (1994b). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la Ciudad* –Bibliotecas Universitarias, (pp. 168-170) - Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Pirez, P. (2001). *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en Argentina*, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo Local* (pp. 257-286). Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

Pírez, P. (2005). *"El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina"*. Ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales (Red Muni). Buenos Aires.

Pírez, P. (2014). *El gobierno metropolitano como gobernabilidad: Entre la autorregulación y la orientación política*, (pp. 523-548). Economía, Sociedad y Territorio, 14 (45).

Portesi, J. A. (2013). *Ruido de Cadenas Rotas - Memorias de la recuperación democrática Argentina*. Ediciones de los Cuatro Vientos.

Reca, R. P. (2022). *La institucionalización del Área Metropolitana. Una perspectiva desde la Provincia de Buenos Aires,* en *El horizonte metropolitano*, (pg. 263). Editorial Jusbaires, Buenos Aires.

Sabsay, D. (2013). *El federalismo y la incorporación de la noción de región en la reforma constitucional de 1994.* Revista Jurídica Argentina La Ley. Vol. C 2013. Buenos Aires.

Sabsay, D., García, M. del C., Nápoli, A. y Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte Jurídico-Institucional para su construcción* – Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y AVINA, Buenos Aires.

Scobie, J. R. (1986). *El Crecimiento de las ciudades latinoamericanas, 1870-1930,* en Bethell, L., *Historia de América Latina*, Tomo VII (pp. 202-230). Editorial Crítica, Barcelona, 1º edición en castellano (1991).

Suárez Lastra, F. (2023). *Hacia una institucionalidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires,* en *El horizonte metropolitano*, (pp. 389–400). Editorial Jusbaires, Buenos Aires.

Vapñarsky, C. A. (1969). *Población Urbana y Población Metropolitana – Criterios para el relevamiento de información censal en Argentina* – Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) – Instituto Torcuato Di Tella – Editorial del Instituto, Buenos Aires.

Vapñarsky, C. A. (1979). *La población urbana argentina en 1970 y 1960 – Revisión crítica de la información censal oficial* - Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires.

Vapñarsky, C. A. (2000). *La Aglomeración Gran Buenos Aires* (pp. 2 y 122). Editorial Eudeba, Buenos Aires.

I.5 – Los avances en materia de gobernabilidad metropolitana en el país en el siglo XXI y los niveles de interjurisdiccionalidad interpelados

Colaboración Especial de Artemio Abba[104]

I.5.1 – Introducción

El crecimiento urbano en el Siglo XX, por procesos de crecimiento demográfico y de migración urbano rural no solo ha generado demandas crecientes de soporte infraestructural, que abastezca las nuevas necesidades emergentes, sino que ese crecimiento al desbordar los límites jurisdiccionales de esos territorios obstaculiza la gestión de las políticas públicas que les puedan dar respuesta a la nueva escala de las problemáticas. Se trata del surgimiento de los denominados aglomerados urbanos, o localidades compuestas[105] como los denomina el INDEC, que mientras adquieren cada vez más relevancia en términos poblacionales han originado múltiples tipos de espacios interjurisdiccionales con enormes obstáculos para la resolución de los problemas comunes de esos territorios, que atraviesan los límites que establecen las áreas a cargo de los diversos niveles de gobierno (nacional, provincial o local).

En un estudio realizado en la primera década del siglo que transcurre[106] nos aproximamos a caracterizar las aglomeraciones metropolitanas mayores de 50 mil habitantes en relación con su Complejidad Institucional (CI)[107] y su evolución en el tiempo, y a la creciente

104 Artemio Pedro Abba, Coordinador General del Observatorio Urbano Local Buenos Aires Metropolitana (OULBAM)

105 Cesar Vapñarsky, desarrollo la problemática asesorando al INDEC y desarrollando la cuestión en numerosas publicaciones, en ellas define los criterios posibles de delimitación de localidades compuestas o aglomerados urbanos: criterio físico, funcional o institucional.

106 *"Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales"*. (2010) - 1a ed. – Martínez. Café de las Ciudades. 176 p.: il. ; 20x28 cm. ISBN 978- 987-25706-0-6 1.

107 El concepto de Complejidad Institucional (CI), variable compuesta, refleja esa situación de cuestiones urbanas que no terminan dentro de los límites territoriales de un gobierno sino que son compartidos con otros. Esa CI se compone de un Nivel de

dificultad para la gestión urbana que de ella se derivaba. El estudio concluía que en todos los casos se iban sumando problemas de índole interjurisdiccional y que se deberían encontrar formas de coordinación conjunta para poder abordarlos. Por otra parte, se construía un cuadro comparativo de los tipos de interjurisdiccionalidad encontrados y se proponían diferentes modos de abordarlo apelando a los ejemplos de intentos locales e internacionales de coordinación interistitucional metropolitana. Ese cuadro comparativo permitía finalmente proponer un catálogo de posibles formatos interinstitucionales para los diferentes grupos de casos incluidos en cada casillero de ese cuadro de intentos concretos de interjurisdiccionalidad.

Frente a la aparición en las 2 primeras décadas del siglo XXI de ensayos concretos de gobernanza metropolitana en algunas ciudades de nuestro país nos hemos propuesto darles una mirada desde aquella perspectiva metodológica para sacar algunas conclusiones que puedan aportar a la consolidación y ajuste de esas experiencias. Prima en este intento el gran respeto por esas voluntades que en distintas latitudes del territorio nacional procuran encontrar marcos de gestión adecuados para las problemáticas que padecen una parte creciente de la población del país.

I.5.2 – Intentos recientes de gobernanza

Ciudadanía Metropolitana se propuso trabajar sobre 12 casos de gobernanza emprendidos en estas dos primeras décadas del siglo XXI con dinámicas propias de una institucionalidad frágil, por el carácter interjurisdiccional de las mismas, frente a una dinámica política fuertemente polarizada de alternancias disruptivas que las afecta fuertemente. A pesar de dichas circunstancias y justamente por esa particular debilidad de estos intentos resulta destacable su perdurabilidad que en algunos casos retoma iniciativas que viene del siglo pasado[108].

En un país altamente urbanizado, en el que en 2022 más del 92 % de la población habita en áreas urbanas, y por otra parte casi un

IInterjurisdiccionalidad (NI), variable cuantitativa y un Grado de Interjurisdiccionalidad (GI), variable cualitativa, ver cita 2.

108 Caso de Rosario que registra el antecedente de la Prefectura Gran Rosario.

75 % de esos habitantes urbanos reside en aglomeraciones de carácter interjurisdiccional se puede comprender la importancia de estas experiencias de gobernanza identificadas. Si exceptuamos el caso del AMBA como caso especial que requiere un tratamiento a nivel nacional que dificulta significativamente su avance en términos de gobernanza, en el resto de las mayores aglomeraciones, de más de 50 mil habitantes, que por ser localidades compuestas enfrentan la cuestión de la Complejidad Institucional (CI), el avance en términos de gobernanza metropolitana ha sido muy significativo. Casi el 60 % de la población que reside en los aglomerados mayores de 50.000 habitantes, excluyendo el AMBA, que podríamos denominar la capa intermedia de los aglomerados del país está cubierta por alguna forma de gobernanza metropolitana. Esa cobertura ha permitido emprender y dar continuidad a iniciativas compartidas que hubieran sido inviables sin la existencia de esos mecanismos de cooperación en territorios donde coexisten diferentes jurisdicciones.

Los casos registrados se distribuyen en todas las regiones del país, y en general se forman como expansión de las capitales provinciales que crecen superando sus límites originarios. En la Región noroeste se identificaron los casos de Gran Jujuy[109] y Gran Tucumán, en la Región noreste se seleccionó el caso del Gran Posadas, en la Región pampeana se destacan los casos del Gran Paraná, Gran Santa Fe, Gran Córdoba y el AMBA[110] (en el que de acuerdo a la definición adoptada en ese relevamiento se integran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Capitalidad nacional y la Capital de la Provincia de Buenos Aires) y el caso del Gran Rosario que es la única experiencia de gobernanza metropolitana seleccionada no vinculada a una capital provincial, en la Región cuyana se destacó el caso del Gran Mendoza y finalmente en la Región patagónica se identificaron los casos del Gran Neuquén–Cipolletti y el Gran Viedma–Patagones.

109 Se adopta el criterio, ante la diversidad de denominaciones utilizadas para nombrar a los aglomerados, de utilizar el apócope "gran" antepuesto a el nombre de la o las ciudades principales que integran la aglomeración.

110 En este caso se adopta AMBA por ser la denominación ya aceptada en general como la vigente actualmente.

MAPA 1 – Casos seleccionados

Una primera observación es que todos los casos que tenían antecedentes de medición, se observan fuertes aumentos de la Complejidad Institucional (CI). Influye en esta tendencia que se aceleran esas

dinámicas históricas ya observadas en el estudio citado[111]: aumentos en el Nivel de IInterjurisdiccionalidad (NI), relacionada con las tendencias demográficas, y en el Grado de Interjurisdiccionalidad (GI) porque la definición del territorio metropolitano considerado en este caso, el concepto institucional, supera en extensión al que surge de la aplicación del concepto físico de aglomeración que utilizó el INDEC, en los anteriores Censos Nacionales de Población a partir de 1970.

GRÁFICO 1 — Casos según tipos de complejidad institucional (CI)

Casos seleccionados según tipo de complejidad interjurisdiccional						
Nivel de Interjurisdic-cionalidad	**Grado de Interjurisdiccionalidad**					
	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**
Alto (>0,5)	Rosario (0,50)	Mendoza (9,60) Tucumán (0,71) Santa Fe (0,59)	Neuquén (1,09) Viedma (0,66)			AMBA (4,29)
Medio (>0,1 <0,5)		Catamarca (0,32) Jujuy (0,26) Posadas (0,25) Córdoba (0,15) Paraná (0,13)				
Bajo (<0,1)						
FUENTE: Elaboración propia						

I.5.3 – Avances registrados en el siglo XXI según tipos de complejidad

Para abordar los casos seleccionados se los categoriza según los grandes tipos de complejidad institucional (CI) que se proponían en el trabajo citado[112], que nos permitía seleccionar luego algunas alternativas más adecuadas para abordar cada caso. Ese modo de reagrupamiento finalmente nos permitió el tratamiento más simplificado de cuatro grandes tipos:

111 Idem opus cit 2)
112 Idem opus cit 2)

- El caso A muy especial del AMBA
- Los 2 casos A interprovinciales de la Región Patagónica
- Los casos Tipo B de Capitales Provinciales extendidas, en dos subgrupos según su NI.
- El caso Tipo B especial del Gran Rosario

GRÁFICO 2 — Tipos de complejidad institucional (CI)

Casos seleccionados según tipo de complejidad interjurisdiccional

Nivel de Interjurisdiccionalidad	Grado de Interjurisdiccionalidad					
	I	II	III	IV	V	VI
Alto (>0,5)	Rosario (0,50)	Mendoza (8,60) Tucumán (0,71) Santa Fe (0,59)	Neuquén (1,09) Viedma (0,66)			AMBA (4,29)
Medio (>0,1 <0,5)		Catamarca (0,32) Jujuy (0,26) Posadas (0,25) Córdoba (0,15) Paraná (0,13)				
Bajo (<0,1)						

FUENTE: Elaboración propia TIPO A TIPO B TIPO C

Contribuye a caracterizar los avances estudiados de gobernanza analizar cuáles fueron los formatos de dichos procesos a lo largo de estas dos décadas para los 12 casos seleccionados. Podrá observarse que son muy diversos tanto en el formato institucional adoptado como en la condición de interjurisdiccionalidad alcanzada, ver Gráfico 3.

Existen algunos modelos de formatos que se han ensayado a nivel nacional e internacional con éxito y duración diversa: Entes (o Agencias o Institutos), figura que en general aborda problemáticas sectoriales, aunque pueda en algunos casos abordar también procesos plurisectoriales, con la finalidad de una administración más eficaz por economías de escala (caso de la implementación de los Proyectos GIRSU).

Otra categoría de formatos puede ser Consejo (o Autoridad, o Parlamento) figura que en general surge de acuerdos sobre propuestas, que se extienden en territorios compartidos por diferentes autoridades políticas, que abordan cuestiones multisectoriales, pero también pueden ser unisectoriales. Este formato puede involucrar a las

potestades ejecutivas (Autoridad), legislativas (Parlamento) o ambas (Consejo) de las autoridades locales que se integran.

La interjurisdiccionalidad como se ha visto puede ser también muy variada sobre todo en los casos de organización federal del Estado que incluye el nivel de estados subnacionales como son en nuestro país las provincias. Los niveles pueden ser desde un agrupamiento de autoridades locales subprovinciales (con la variante de que una de ellas pueda ser capital provincial), agrupamiento de autoridades locales de diferentes estados provinciales (con involucramiento o no de los estados provinciales), la inclusión del estado nacional por quedar incluida la capital nacional, y finalmente la inclusión de autoridades de diferentes países en el caso de metrópolis transfronterizas.

GRÁFICO 3 — Formatos Institucionales

SÍNTESIS DE FORMATOS INSTITUCIONALES		
FORMATO	**INTERJURISDICCIONALIDAD**	**ÁREAS METROPOLITANAS ESTUDIADAS**
Ente Interjurisdiccional por iniciativa nacional	Interprovincial e Intermunicipal	Organismos Sectoriales (CEAMSE, ACUMAR y Mercado Central), Gabinete Metropolitano (COCAMBAI y Proyecto Agencia (AMBA)
Ente o Comisión Intermunicipal por Ley o Decreto Provincial	Uniprovincial Cabecera capital provincial	Consejo Coordinación para Área Metropolitana (UNICIPIO) (Gan Mendoza)
		Ente Coordinación Área Metropolitana (ECAM. Gan Santa Fe), iniciativa en curso crear consejo interdeliberativo
		Ente Coordinación Metropolitana Centro (Gran Catamarca)
	Uniprovincial Cabecera regional	Ente Coordinación Área Metropolitana ECOM (Gran Rosario)
Ente o Comisión por acuerdo del Intermunicipal	Interprovincial	Mesa de acuerdos Metropolitanos (MAM) (Gran Neuquén - Cipolletti)
		Coordinación Sectorial Gran Viedma - Patagones Convenio GIRSU
	Uniprovincial	Ente Supramunicipal Gran Córdoba e Instituto Metropolitano Provincial
		Mesa Sectorial Metropolitana GIRSU Gran Tucumán (Ley delimi. territorio en gestión)
		Comisión Intermunicipal Metropolitana Gran Paraná (Ley Provincial en gestión)
Parlamento Interjuridisccional por acuerdo Intermunicipales	Internacional	Parlamento Intermunicipal transfronterizo Posadas-Encamación otros miunicip.
	Uniprovincial	Parlamento Intermunicipal y Coordinación Ejecutivos Locales Gran Jujuy.

FUENTE: Elaboración propia

I.5.3.1 – El caso del AMBA

En el caso del AMBA se ha adoptado el límite de la Ruta 6, tenido en cuenta los últimos esfuerzos de planificación de la metrópoli bonaerense[113], y si bien el aumento del Nivel de Interjurisdiccionalidad (NI) es considerable, el factor de cambio más fuerte de su Complejidad Institucional (CI) en el período es su paso de un Grado de Interjurisdiccionalidad (GI) de V a VI. Este salto de categoría lo provoca la inclusión en el AMBA del Gran La Plata, que además de su peso poblacional incorpora la categoría de Capital Provincial en este complejo formato interistitucional. Esta cuestión se ve claramente en la reciente discusión sobre tarifas de transporte en el territorio del AMBA, donde se notó la no existencia de espacios comunes integradores de todos los actores institucionales involucrados en la resolución de la problemática[114].

Se debe consignar que históricamente se sucedieron algunos intentos de gobernanza metropolitana en el Siglo pasado muchos de ellos propuestos desde los organismos de planificación y vinculado con esas iniciativas la creación de "agencias sectoriales" dirigidas a resolver problemáticas concretas (CEAMSE y el Mercado Central). Encuadrado en la tipología de Agencia se creó la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), compuesta por los gobiernos de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, que se ocupa transportar y realizar su disposición final de los residuos, y el Mercado Central de Buenos Aires, centro comercializador de frutas y hortalizas que abastece a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Gran Buenos Aires, constituido como como entidad pública interestadual tripartita en la que participan el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

---

113 Provincia de Buenos Aires, "Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires", Subsecretario de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2015.

114 Infobae: Conflicto por subsidios: empresas de colectivos advierten que podría haber interrupciones del servicio en septiembre, https://www.infobae.com/economia/2024/08/26/conflicto-por-subsidios- empresas-de-colectivos-advierten-que-podria-haber-interrupciones-del-servicio-en-septiembre/

Durante el período analizado la cuestión continua aún pendiente, sumado a las situaciones de polarización política que afecta las relaciones entre los actores gubernamentales involucrados en este caso de alta complejidad institucional se dificulta el avance de los intentos de coordinación que fueron surgiendo. En la primera fase de esta etapa se debe consignar la singular importancia de la creación de la ACUMAR que apuntó a la problemática de la contaminación del curso hídrico Matanza – Riachuelo, ordenada por la CSJN por entender que es una problemática común de las 3 jurisdicciones (Nación, Provincia y Ciudad) y deben resolverla en forma conjunta, en lo que se erige como un antecedente legal valioso para extenderlo a otras temáticas metropolitanas sin resolución adecuada.

En una segunda fase se debe mencionar la COCAMBA, propuesta desarrollada por la Secretaría Ejecutiva del COCAMBA, creada en julio de 2017, y un proyecto de ley en el Congreso de la Nación que retoma los lineamientos de la COCAMBA. En ese proyecto se propone un órgano de planificación de políticas públicas metropolitanas que, por el formato de sus componentes ejecutivo y consultivo se acerca a una síntesis de dos Modelos desarrollados previamente: el de Agencia Metropolitana, propuesto por la Fundación Metropolitana y el Parlamento Metropolitano, propuesto por el Observatorio Urbano Local Buenos Aires Metropolitana (OULBAM). Pareciera que la actual polarización política del país perdurara en el tiempo[115], pasando del bipartidismo al bi–coalicionismo. Todo indicaría que en relación con la cuestión del AMBA, ese diagnóstico remite a que la iniciativa debería encaminarse por la vía parlamentaria alcanzando acuerdos que permitan una gestión coordinada en un territorio de tan alta Complejidad institucional (CI), y pueda superar las interrupciones de los cambios en el Poder Ejecutivo Nacional por una transición de modalidad de renovación más gradual del Poder Legislativo.

115 Según el analista político Sergio Berensztein, Diario La Nación, La fragmentación del sistema político: beneficios y riesgos, 20 de septiembre de 2024.

I.5.3.2 – Los casos de aglomerados provinciales

Los casos patagónicos del Gran Neuquén–Cipolletti y el Gran Viedma–Carmen de Patagones son los que ocupan un segundo lugar, después del AMBA, en los niveles de CI del universo metropolitano del país, observándose en los dos casos un nivel AIII. En el encuadre tipológico general en el estudio citado[116] las incluíamos en el gran tipo A de CI, junto con el AMBA, pero la distancia es bastante grande por el hecho que en estos casos existe una mayor simetría de los actores de nivel provincial y municipal involucrados que facilita la búsqueda de acuerdos.

En el caso de Neuquén – Cipolletti la búsqueda de formas de cooperación tiene una larga historia en lo que se denomina el Área Metropolitana de Confluencia que comienza en el Siglo pasado. El problema es que siempre las iniciativas estuvieron sujetas a las voluntades de las autoridades políticas provinciales y municipales de cada período gubernamental pero no se han logrado mantener en el tiempo con previsión de anclas institucionales y presupuestarias que permitieran superar esas limitaciones.

Durante este Siglo se logró un avance mayor porque esas gestiones se produjeron en el marco del programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) del Ministerio del Interior de la nación con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el programa nacional le otorgó mayor consistencia porque se avanzó en compromisos formales institucionales y presupuestarios. En el año 2018 se involucraron 6 municipios de cada una de las provincias, y se constituyó un formato institucional metropolitano con la participación de los gobiernos involucrados que llevarían adelante el desarrollo de los proyectos aprobados y con financiamiento.

Los proyectos para el aglomerado que correspondían al DAMI II del gobierno nacional eran 5: Mejora de la Gestión Ambiental, Desarrollo logístico y productivo metropolitano, Desarrollo de la movilidad y el transporte metropolitano, Apoyo a la reestructuración vial y ferroviaria, y finalmente Fortalecimiento Institucional Metropolitano. Los proyectos comenzaron su ejecución antes de la pandemia, y luego

116 Opus cit. 2

se interrumpieron como lo recuerda el actual Intendente de Cipolletti "se había avanzado con la formulación de objetivos y proyectos que, con la pandemia se cortó un poco y ese financiamiento no volvió"[117].

Hoy las nuevas autoridades están hablando de fijar objetivos para la región Confluencia en relación al turismo, accesibilidad y transporte, se piensa en retomar las gestiones de la prepandemia, pero con una mirada más puesta en las demandas más visibles en las comunidades locales. Y en cuanto al formato institucional imaginan un proceso que partiendo de las demandas y siguiendo un camino que se direccione de abajo hacia arriba se planteen los acuerdos institucionales más adecuados.

Se entiende que la nueva realidad política a nivel nacional, con un gobierno que ha interrumpido las inversiones públicas en infraestructura y otras iniciativas de políticas públicas condiciona de alguna manera la actitud de los gobiernos subnacionales. Pero pareciera que los avances alcanzados con el trabajo conjunto de Municipios, Provincias, Nación y el BID previo a la tragedia del COVID, no es nada desdeñable y mereciera la pena al menos revisarla y recuperar todo lo que pudiera ser útil hacia el futuro. No debe olvidarse que las búsquedas para encontrar una escala metropolitana para enmarcar las demandas de los gobiernos subnacionales y municipales fueron trabajadas largamente por sucesivas gestiones de dichas autoridades locales desde abajo hacia arriba.

En el caso de Viedma–Carmen de Patagones la problemática se amplía en el último período intercensal porque el mayor crecimiento poblacional del componente externo del aglomerado, la parte correspondiente a la Provincia de Buenos Aires provoca su pasaje del NI de 0,42 a NI 0,66[118].

Lo interesante es que en paralelo se produjo un avance en su búsqueda de alguna forma de gobernanza conjunta en la resolución de la problemática del tratamiento de los residuos. La búsqueda de

117 Rodrigo Buteler: "Es fundamental que vuelva a entablarse un esquema de trabajo metropolitano", Ciudadanía Metropolitana, https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2024/05/rodrigo-buteler-es- fundamental-que-vuelva-a-entablarse-un-esquema-de-trabajo-metropolitano/

118 Con las consideraciones que se hicieron acerca de la definición del límite de las áreas metropolitanas adoptado para 2022.

encontrar una mejor escala económica para ese emprendimiento fue el estímulo para hallar un entendimiento en lo que el reconocimiento del aglomerado posibilitaba en compartir la planta de tratamiento y en consecuencia la gestión conjunta del emprendimiento por parte de los municipios pertenecientes a dos provincias limítrofes.

Es interesante destacar este entendimiento de municipios, de tipo sectorial que ha sido exitoso, destacado por el BID como el único proyecto GIRSU del país que desarrolló todas las etapas previstas y que ha seguido manteniendo el periódico monitoreo que los convenios exigen a las autoridades de aplicación. La fortaleza de este proyecto sectorial que se ha ampliado en sus alcances a programas de educación ambiental, preservación ambiental, etc., ha contribuido a legitimar una escala metropolitana reconociendo esa visión conjunta que atravesó la pandemia y mostró los beneficios concretos de trabajar de manera interprovincial e intermunicipal.

I.5.3.3 – Capitales Provinciales Expandidas (CPE)

Casi la totalidad de los casos se ubican en el grado de interjurisdiccionalidad (GI) B–II, originados por la expansión de las capitales provinciales por fuera de la localidad central. Solo difieren en el nivel de interjurisdiccionalidad (NI) que fueron adquiriendo y que depende de la distribución de la población en las jurisdicciones territoriales que forman parte de cada aglomerado.

Por esa razón se separan en dos subgrupos: los que han tenido una gran expansión de la periferia, en los que el NI creció muy fuertemente (el caso paradigmático es Mendoza NI 9,6), y el subgrupo donde esa expansión se produce mayormente ubicados dentro del distrito capital y/o es menor en los distritos externos (NI < 0,5).

I.5.3.3.1 – Las CPE con altos niveles de interjurisdiccionalidad (NI)

Como ya se mencionó, en este grupo se destaca el caso del Gran Mendoza, en el que la dinámica de expansión que acompaña la ocupación del oasis norte de la provincia provocó el mayor aumento del

NI del conjunto de los aglomerados del país. Esa situación generó la necesidad imperiosa de acuerdos alrededor de las decisiones sobre la red común de infraestructura y de equipamientos sociales de ese complejo territorio metropolitano. En un ámbito de buena convivencia política se fueron generando acuerdos entre la Provincia, el Municipio capitalino y un importante número de municipios periféricos que se fueron rápidamente integrando al sistema urbano metropolitano que culminó con la creación del UNICIPIO. En 9 años de funcionamiento el balance fue positivo por el logro, además de los proyectos, las acciones concretas en materia de arbolado y la construcción de la red de ciclovías, por ejemplo.

Caminos convergentes pero propios de cada caso provincial, intentó el resto del grupo de capitales expandidas de mayor NI. Se destaca el avance del caso del Gran Santa Fe en la que se ha constituido desde 2016 el Ente de Coordinación del Área Metropolitana (ECAM), creado por ley provincial, que funciona desde ese año y se va afianzando en el manejo de los asuntos de escala e incidencia metropolitana. En el Plan de Trabajo ECAM 2022–2023 proyectado con la premisa de pensar el desarrollo y consolidación del Ente en un escenario de gestión post pandémico, se impulsa el desarrollo estratégico de políticas públicas orientadas en tres ejes: planificación y gestión de políticas ambientales con foco en RSU, Movilidad Metropolitana Sustentable y Obras de Conectividad, Logística, Servicios Públicos e Infraestructura para la integración territorial, con el objetivo de aportar una mirada de escala metropolitana. En el último año en el marco de una mayor vinculación con la población se lanzó una iniciativa acercando los cuerpos legislativos y la población de las localidades que conforman el Gran Santa Fe[119].

En el caso del Gran Tucumán cuyo NI es bastante mayor que el del Gran Santa Fe, y por lo tanto es más importante aún la necesidad de una gestión coordinada en el territorio se viene avanzando en un proyecto de la Legislatura Provincial. El proyecto fue presentado en 2016 por el

119 Molina propone crear un Foro Metropolitano de Concejales en Santa Fe https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2024/04/molina-propone-crear-un-foro-metropolitano-de- concejales-en-santa-fe/

legislador, y ex intendente de Tafí Viejo, Javier Noguera que propone integrar el Área Metropolitana de Tucumán como un ente de coordinación integrado por un gran número de intendencias y comunas. Una de las dificultades mayores que aparentemente ha obstaculizado el avance del proyecto estriba en la delimitación del territorio de la futura área metropolitana porque por las características físico–demográficas de la provincia existe una red de numerosos asentamientos muy próximos entre sí que dificulta el recorte. En este caso sería apropiado, para evitar que se postergue aún más esta decisión de enorme interés para la gestión de ese territorio, que los municipios deleguen en la provincia la realización de un estudio que fije procedimientos claros en la definición del Gran Tucumán, que permita incorporar un criterio técnico inapelable a aplicar que facilite definir la conformación actual metropolitana y la dinámica de incorporación en el futuro. En paralelo la implementación de un Proyecto GIRSU para el Gran Tucumán ha originado la creación de la Mesa Sectorial Metropolitana que puede contribuir como en el caso de Gran Viedma – Patagones a la convalidación de una mirada metropolitana.

Cabría destacar que una gran diferencia entre los casos considerados en este grupo se afinca en la existencia de la creación por normativa provincial de la instancia de coordinación (UNICIPIO, Mendoza, y ECAM, Santa Fe) y la no obtención de ese nivel de institucionalización (Gran Tucumán), ver Cuadro 1 Formatos institucionales. La firmeza alcanzada en los primeros casos, así como sus logros en materia de coordinación, formulación de proyectos conjuntos y avances en la materialización de los mismos muestra la importancia, sobre todo en casos como estos de alto NI de elevar el nivel de institucionalización.

I.5.3.3.2 – Las CPE de menores niveles de interjurisdiccionalidad (NI)

En este subgrupo donde es mucho mayor el protagonismo y capacidad de coordinación del Municipio cabecera, observamos una variedad muy grande de respuestas en cuanto a formato institucional ensayado. Más allá del caso que fue creado en el marco de una ley provincial de Áreas Metropolitanas como es el caso del Gran

Catamarca, y el resto que se constituyen por iniciativa de los propios Municipios y por acuerdos alcanzados entre esos gobiernos locales: caso de Ente del Gran Córdoba, el Gran Posadas, el Gran Paraná y el Gran Jujuy, ver Cuadro 1.

En la provincia de Catamarca evidenciando la preocupación de la provincia por la gestión de sus aglomerados metropolitanos el 28 de diciembre de 2018 la Legislatura provincial crea Régimen General de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas, Ley 5.564. Los legisladores elijen el formato de Ente como el adecuado para la gestión del territorio que consta de un Directorio de carácter Ejecutivo compuesto por los Intendentes de los Municipios involucrados presidido por el Intendente de la Ciudad cabecera, y varios Consejos con diferentes funciones donde puede estar integrada la provincia con un representante nombrado por el gobernador. Posteriormente, a fines de julio de 2021, el gobernador Raúl Jalil junto con los intendentes y representantes de los municipios del Valle Central firmaron el convenio para la creación del Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C), que tendrá como misión el trabajo articulado para la optimización de los recursos humanos, económicos, técnicos y financieros.

El resto de los casos muestran una gran diversidad de situaciones tanto por la magnitud de los aglomerados, los niveles de complejidad institucional (CI) y por los procesos de gobernanza intentados:

En el caso del Gran Córdoba, se destaca porqué con bajos niveles de interjurisdiccionalidad (NI) constituye un caso de singular interés del estudio por ser el segundo aglomerado del país por su peso poblacional. Coexisten en este caso el Instituto de Planificación del Área Metropolitana de Córdoba (IPLAM) organismo de planificación creado por el gobierno de la provincia de Córdoba en 2007 y el Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana, creado el 03/2022 por un Convenio celebrado entre el Municipio Córdoba capital y 25 Municipios. Ambos ámbitos contribuyen a la gobernanza del aglomerado. El IPLAM desde la esfera técnica y fundamentalmente el Ente desde la esfera política, pareciera que la capacidad alcanzada desde estos dos espacios se incrementaría fuertemente si se lograra integrarlos en un solo esquema de toma de decisiones y elaboración de políticas públicas metropolitanas.

En el caso del Gran Paraná el 11 de agosto 2016 el Concejo Deliberante de Paraná crea la primera Área Metropolitana de la provincia que incluye a los municipios de Paraná, Oro Verde, San Benito y Colonia Avellaneda para coordinar e implementar políticas públicas en forma conjunta. Posteriormente se elaboró en la Legislatura un proyecto de Ley Provincial 13532 del año 2018 que crea el Régimen General para la Constitución y Reconocimiento de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas Provinciales con el fin de respaldar la iniciativa de los Municipios del Gran Paraná y otras áreas metropolitanas de la provincia. Cabe mencionar que también existieron gestiones para el reconocimiento de la escala regional metropolitana interprovincial con la ciudad de Santa Fe en el marco del programa nacional de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior del Ministerio del Interior de la Nación (DAMI). El avance de la obra del Acueducto Metropolitano Gran Paraná (AMGP) impulsado por el gobierno provincial y las tratativas para la formulación de un Plan de movilidad multimodal en el Área Metropolitana del Gran Paraná (2022) dan cuenta de la consolidación del proceso iniciado en 2016 de gobernanza metropolitana.

En el Gran Jujuy se creó el Parlamento del Gran Jujuy, se oficializó la creación en septiembre del 2022, compuesto por los Municipios de San Salvador de Jujuy, Yala y Palpalá. En el convenio se incorporan a los tres concejos deliberantes con la finalidad de poder homogenizar políticas públicas, dictando ordenanzas con similares sentidos como por ejemplo en lo que se refiere a emprendimientos inmobiliarios, tributos, es decir, planificar políticas públicas a corto y mediano plazo que puedan ser similares en los tres municipios. En ese marco se viene discutiendo la necesidad de sancionar a nivel provincial una Ley de Coparticipación o la cuestión de límites territoriales entre las localidades de Yala y San Salvador en el sector de Ocloyas así como la posibilidad futura de que los Municipios de San Antonio y Perico se sumen al acuerdo legislativo intermunicipal[120].

120 El formato adoptado se inspira en el antecedente del Gran Río Cuarto, provincia de Córdoba que fue creado en diciembre de 2018, y coordina su accionar mediante una "Comisión Ejecutiva" integrada por los presidentes de cada Concejo y una "Comisión de labor Interlegislativa" constituida por los miembros de la Comisión Ejecutiva y los presidentes de todos los bloques políticos de los respectivos concejos. Su consolida-

El caso del Gran Posadas resulta también muy particular porque si bien se halla dentro del grupo de las aglomeraciones de alto protagonismo de la ciudad cabecera, su condición se complejiza por conformar con las ciudades paraguayas de Encarnación, San Juan del Paraná y Cambyretá, una metrópolis transfronteriza. Atendiendo esa pertenencia se constituyó en 2017 una Mesa de Coordinación Metropolitana (MCM) conformada por las mencionadas localidades del país vecino y 4 gobiernos locales: Posadas, Garupá, Candelaria y Encarnación, que solo tuvo vigencia en el período anterior a la pandemia porque el BID no acepto la posibilidad de un proyecto Binacional. A partir de esa instancia se avanzó con un Programa del Área Metropolitana Posadas–Garupá–Candelaria –en el marco Programa DAMI II– que abordó diferentes temáticas: Programa GIRSU, Plan Movilidad y Plan Cultural Metropolitanos.

I.5.4 – Una gobernanza metropolitana afianzada

Una primera observación es que todos los casos que tenían antecedentes de medición, se observan fuertes aumentos de la Complejidad Institucional (CI). Influye en esta tendencia que se acelera esa dinámica histórica ya observada en el estudio citado[121]. Esa dinámica de tipo multicausal se basa en aumentos en el Nivel de IInterjurisdiccionalidad (NI) y en el Grado de Interjurisdiccionalidad (GI) porque la definición del territorio metropolitano considerado supera los de la aglomeración que utiliza el INDEC.

El singular caso del Gran Rosario es importante porque resulta de un largo proceso de búsqueda de coordinación interjurisdiccional[122] que en la actualidad constituye uno los casos más avanzados junto con el Gran Mendoza y el Gran Córdoba. Este gran centro metro-

---

ción en los últimos años culmina con la firma de un convenio para poner en marcha un Ente Metropolitano del Gran Río Cuarto que amplía el número de Municipios integrados y fortalece la institucionalidad de Gran Río Cuarto.

121 "Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales. - 1a ed. – Martínez. Café de las Ciudades, 2010. 176 p.: il. ; 20x28 cm. ISBN 978- 987-25706-0-6 1.

122 En 1969 se creó la Prefectura Gran Rosario, primera institucionalización en el país de un intento de gobernanza metropolitana, que fue disuelta por la Dictadura Militar en 1976.

politano es el tercero del país en términos de población, más de un millón y medio de habitantes, siguiendo al AMBA y Gran Córdoba, y como excepción no contiene autoridad local con capitalidad provincial, pero es cabecera regional según la Ley Provincial de Áreas Metropolitanas y constituye uno de los centros económicos más importantes del país.

Desde 2016 se constituyó el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM), por Ley Provincial y viene funcionando en la coordinación de un Plan Metropolitano que se propone ser guía de las obras públicas del territorio común metropolitano. El avance histórico del planeamiento metropolitano de esta aglomeración fue la conjunción del interés del Municipio cabecera y los Municipios colindantes y la influencia de los aportes del ámbito universitario donde se trabajó en propuestas viables de organización interjurisdiccional.

El caso Gran Rosario está marcado por la importancia protagónica de la ciudad central, dado el bajo NI en las décadas de formación en el Siglo pasado, y por otra parte el menor GI por involucrar solo gobiernos municipales. Ya colocados en el Siglo actual y considerando los nuevos Municipios y Comunas involucradas basadas en un criterio institucional el NI actual alcanza el 0,5 con lo cual el Gran Rosario pasa del NI B al A, y con la tendencia más fuerte de crecimiento en número y población de los Municipios y Comunas colindantes debe mirarse con atención el futuro impacto sobre la configuración institucional.

I.5.5 – Consideraciones finales

Los casos estudiados permiten confirmar que han crecido, en lo que va del Siglo XXI, las iniciativas para alcanzar formas de gobernabilidad para las nuevas situaciones territoriales en las que se ha producido un desajuste entre las escalas de funcionamiento de la ciudad real (que desborda las jurisdicciones previstas en los diferentes niveles de organización institucional del territorio) y las competencias de que disponen los diferentes niveles de gobierno. Este surgimiento de intentos de establecer formatos de nueva institucionalidad consensuada o coordinada entre diferentes actores gubernamentales y

no gubernamentales que se involucran para resolver problemáticas comunes alientan a redoblar esos esfuerzos.

Con ese objetivo la mirada del caleidoscopio de formatos que se pueden relevar en estos pocos casos nacionales fue de gran utilidad para sopesar las chances de perdurar en el tiempo y afirmarse como instancias que resuelvan esos desajustes señalados. Por otro lado, tratar de hacer un encuadre que relacione la "complejidad institucional" (CI) de los casos y los formatos relevados organizan el tratamiento de cada situación y facilita la comparación de continuidades, resultados, niveles de participación de actores y perspectivas futuras.

Desde diferentes vertientes de pensamiento se ha interpretado este fenómeno de desajuste como un reescalamiento[123] del territorio demográfico y geográfico que presiona por un *aggiornamiento* de los andariveles jurídico–institucionales que pujan por su administración y gobierno. El tamizado de los casos estudiados permitió una más fundamentada tipificación que ayuda a una comparación más ajustada entre las diferentes iniciativas de gobernanza metropolitana a lo largo y ancho del país.

Se ha diferenciado el caso del AMBA por su alta complejidad institucional que hace difícil ese tipo de comparaciones salvo en cuestiones específicas, como por ejemplo la fuerte incidencia del Nivel de Interjurisdiccionalidad (NI) en el protagonismo de la ciudad central. Los distintos estadíos de la variación del NI del AMBA durante el Siglo XX, estudiada en trabajos anteriores, ejemplifica la diferencia entre el grupo de las Capitales Provinciales Expandidas con alto o bajo NI o de la evolución del caso del Gran Rosario.

En los casos interprovinciales, de los que solo se seleccionaron 2, las diferencias entre ellos son muy importantes porque tienen características territoriales y demográficas muy significativas. En Neuquén–Cipolletti el fuerte dinamismo y una mayor simetría transprovincial ha tenido muchos intentos de institucionalidad históricamente, si bien no está en su mejor momento desde la pandemia, bajo la denominación de Región Confluencia. En el caso de

123 Nik Theodore, Jamie Peck, y Neil Brenner (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*, , en Revista Temas Sociales. Marzo de 2009.

Viedma–Patagones sus registros históricos se reducen a su reconocimiento de fines de los 80 por el proyecto de traslado de la Capital y su actual vigencia de tipo sectorial.

Surge en este trabajo la identificación de actores relevantes desde diferentes ámbitos que han jugado un importante rol: autoridades locales, provinciales y nacionales, organismos multilaterales, organizaciones no–gubernamentales, e instituciones como Universidades e Institutos de Investigación. Este cuadro de avances de las dos primeras décadas del Siglo en curso alienta a una convocatoria amplia y plural de dichos actores identificados facilitando el intercambio que favorezca el fortalecimiento de las iniciativas relevadas.

Referencias Bibliográficas

Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T., Rodriguez, S., Ferlicca, F., (2018). ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Buenos Aires, CIPPEC. Consultado en: https://www.cippec.org/publicacion/como-crecen-las-ciudades- argentinas-estudio-de-la-expansion-urbana-de-los-33-grandes-aglomerados/

Forchieri, Agustín, compilador y bajo la Coordinación General de Claudio Augugliaro (2022). *El Horizonte Metropolitano*, Editorial Jusbaires, Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 2022.

Lazzarini, Carlos G., et al, (2022). *Gobernar espacios metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina*. Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICaP), Secretaría Parlamentaria HCDN, Editorial Teseo, 2022.

Capítulo II – METODOLOGÍA DE TRABAJO Y DESARROLLO DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA METROPOLITANA

Para abordar el estudio de la Gobernanza en Áreas Metropolitanas, se implementaron tres estrategias metodológicas principales: el relevamiento de información, la realización de entrevistas a informantes clave como instrumento de recolección, y la creación de un Índice de Gobernanza Metropolitano.

Relevamiento de Información: Se realizó un exhaustivo análisis de fuentes documentales tanto primarias como secundarias. La elección de estas fuentes se justificó por la falta de información sistematizada disponible, lo que obligó a generar una serie de entrevistas con informantes clave para completar y enriquecer el panorama informativo.

Instrumentos de Recolección: Se utilizaron tres tipos de entrevistas para capturar un amplio espectro de perspectivas y datos:

1. **Entrevistas Estructuradas:** Basadas en un cuestionario predefinido, estas entrevistas permitieron obtener datos consistentes y comparables sobre aspectos específicos del tema de estudio.
2. **Entrevistas Semiestructuradas:** Estas entrevistas, guiadas por dimensiones de análisis previamente definidas, ofrecieron una flexibilidad que facilitó la exploración de temas relevantes y la profundización en áreas de interés emergentes.
3. **Entrevistas en Profundidad:** Diseñadas para obtener una comprensión más profunda y detallada, estas entrevistas permitieron explorar en detalle las experiencias y opiniones de los informantes clave.

El relevamiento de información fue realizado en el período comprendido entre enero de 2022 y diciembre de 2023. Allí se realizaron 76 entrevistas a 60 informantes clave, donde se comprenden repre-

sentantes de ámbitos ejecutivos y legislativos tanto de orden provincial como local (vigentes y mandato cumplido), así como equipos técnicos en los casos en los que se verificó su existencia. Así también, se generaron instancias homólogas con Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Universitarias para los casos en los cuales se pudo corroborar la existencia de su participación en los procesos metropolitanos analizados.

Acerca de la muestra

A fin de contar con una primera imagen sobre el estado de la Gobernanza en las Áreas Metropolitanas en Argentina y mensurar de allí en adelante sus niveles de avance en el tiempo, esta investigación propone analizar las experiencias vigentes entre el mes de enero del año 2022 y diciembre del año 2023. Ello implica que, para el análisis comparativo realizado por intermedio del Índice, quedan por fuera aquellos antecedentes y experiencias de coordinación previas y posteriores a dicho período.

Con respecto al objeto de estudio, se tomaron en consideración aquellas áreas donde es verificable que hay una dinámica metropolitana a través de diferentes fuentes, ya sea testimoniales o documentales.

Por su parte, los casos de estudio en los que sólo se ha podido verificar la existencia de dispositivos sectoriales de coordinación en el área metropolitana, no han sido considerados en este análisis, por tratarse de entes con figuras jurídicas específicas, con competencias particulares, que en este caso sí se encuentran definidas, diversas formas y fuentes de financiamiento, vinculadas en gran parte al objeto de este, etc. Todas estas especificidades posibilitan y requieren el desarrollo de otro tipo de indicadores y análisis. Asimismo, en estos casos puede recurrirse a las experiencias internacionales para medir los niveles de avance y eficacia de los dispositivos.

II.1 – Índice de Gobernanza de Áreas Metropolitanas

Para evaluar el desempeño de las Áreas Metropolitanas estudiadas se tomaron en consideración cuatro variables: (i) Marco Legal e Institucionalidad de la experiencia, (ii) Competencias y planes de alcance metropolitano, (iii) Financiamiento y (iv) Legitimación y participación ciudadana.

II.1.1 – Marco Legal e Institucionalidad

Esta primera variable resulta de especial trascendencia debido a que el futuro desarrollo del acuerdo de cooperación se ve determinado, en gran medida, por el marco legal que se le haya otorgado. Así, cuanto más robusta sea la ingeniería jurídica, más posibilidades de éxito tendrá esa experiencia.

Sin embargo, es importante remarcar que sólo con un buen marco legal no alcanza, es fundamental siempre contar con voluntad política que, montada sobre lo legal y competencial, desarrolle la experiencia.

En tal sentido, el Marco Legal e Institucionalidad abarca tanto el marco jurídico que sustenta el proceso de coordinación o cooperación metropolitana, como el modelo organizacional adoptado y la estructura técnico–administrativa existente, en caso de haberla. Esta variable permite evaluar los modelos organizacionales elegidos para llevar adelante la experiencia, las relaciones internas, los procesos de toma de decisiones, la solidez de la estructura encargada de planificar e impulsar la cooperación, así como la pertinencia y alcance de las competencias involucradas.

Asimismo, incorpora otro aspecto central: el número de gobiernos locales que participan en la gobernanza de una zona metropolitana. En tal sentido, se torna clave identificar si la totalidad de los municipios que forman parte de la realidad metropolitana se hallan representados y participan de manera activa en los mecanismos de coordinación.

En primer lugar, porque un buen marco jurídico, por ejemplo, uno que se haya plasmado en una ley provincial, marca la voluntad

política, el consenso y la intención de trascendencia temporal del acuerdo. En segundo lugar, porque determinará claramente cuáles son las competencias que podrá desarrollar el ente u órgano creado.

Por otro lado, una buena ley de creación de la experiencia determinará cuáles son las fuentes de financiamiento que esta tendrá. Este punto es absolutamente trascendental dado que determina, no sólo los proyectos que podrá desarrollar, sino también el interés que le podrá generar a los jefes comunales. Es sabido que la existencia de fondos disponibles funciona como un gran incentivo para la formulación de acuerdos políticos. El financiamiento ordena a la política.

II.1.1.1 – Encuadre Jurídico

En relación al encuadre jurídico en el que se asienta la experiencia, se considera trascendente identificar tanto su naturaleza, así como su origen, sean estas por impulso de los gobiernos locales (*bottom up*) o bien, generadas desde el ámbito subnacional (*top down*). Ello se debe a la necesidad de verificar si hay una relación entre dicho origen, y el refuerzo de la lógica *centrista* hacia la ciudad cabecera. Es por ello que se crearon las siguientes categorías:

a. Sin marco de acuerdo. Refiere a aquellos casos en los que no se ha formalizado ningún acuerdo entre las partes, aunque puedan haberse llevado adelante programas y acciones en común.

b. Referencia normativa de carácter local (ordenanza o decreto). Se refiere a la existencia de una normativa local, generalmente del Concejo Deliberante de la ciudad cabecera, que crea el área metropolitana como categoría política, determina su integración y genera algún espacio institucional de coordinación. También puede darse que convoque a algún/os actores de la sociedad civil para el apoyo técnico.

c. Decreto del gobierno provincial creando una Coordinación u Oficina. La decisión de articular la coordinación metropolitana, tanto con actores estatales como privados, es asumida por el gobierno provincial. En tal sentido, el órgano creado adquiere las siguientes características: integra la estructura provincial, no es un ente autárquico, no cuenta con presupuesto propio o eventualmente puede tener un presupuesto mínimo de funcionamiento, vinculado al presupuesto

general de la administración. Sus funciones estarán establecidas por la normativa, erigiéndose así como una experiencia *top down*.

d. A través de un convenio de gobiernos locales/provinciales

Este modelo expresa un acuerdo de tipo *bottom up*, debido a que los consensos provienen fundamentalmente de la voluntad de los gobiernos locales, con la posibilidad o no de intervención provincial.

Por intermedio de un Convenio, se plasma la voluntad política y ciertos objetivos generales, los cuales deben ser luego verificados en la existencia de una mesa de coordinación donde los jefes comunales definirán la agenda de la experiencia. Asimismo, dicha mesa puede estar complementada por una coordinación y/o mesas técnicas, encargadas de evaluar y llevar adelante las decisiones adoptadas.

Este convenio, en algunas experiencias, es acompañado por un Estatuto que, de manera más detallada, fija los pormenores y detalles del funcionamiento del acuerdo. En adición, cabe destacar que estos acuerdos usualmente son refrendados por los Concejos Deliberantes de los gobiernos locales, en función de lo establecido en las Cartas Orgánicas o las Leyes Orgánicas Municipales.

e. Convenio de gobiernos locales/provinciales, en el marco de una ley provincial de áreas metropolitanas o de asociativismo intermunicipal.

Este esquema implica un nivel más sofisticado de ingeniería legal, dado que requiere de una norma sancionada por la Legislatura provincial, lo cual supone, además de los consensos parlamentarios, la confluencia de voluntades tanto a nivel local como del Ejecutivo provincial.

Sumado a ello, la ley provincial genera estabilidad y perdurabilidad en el tiempo, dado que se crea un ente autárquico que no puede ser disuelto por la voluntad coyuntural del gobierno de turno. A su vez, consagra competencias claras y un esquema de financiamiento de la estructura que apuntala la ya mencionada estabilidad. A dicha norma provincial habitualmente se suma un Convenio entre las partes, el cual define aspectos importantes de la experiencia (tales como la determinación de misiones, funciones, estructura, alcances en materia de competencias, financiamiento, entre otros.)

f. Reconocimiento de las Áreas Metropolitanas en la Constitución Provincial.

Esta categoría materializa la máxima expresión posible de interés por parte de las autoridades provinciales, respecto a la conformación de un área metropolitana como entidad jurídica y política. La incorporación de una cláusula constitucional en relación con la importancia de promover institutos de gobernanza para estas áreas es la expresión de la máxima garantía, favoreciendo la promoción, desarrollo y sostenibilidad de la cooperación institucionalizada metropolitana.

En relación con los indicadores antes mencionados, cabe remarcar que se les ha otorgado un carácter incremental, partiendo de la premisa de que, a mayor robustez de la normativa que consagra la experiencia metropolitana (ley provincial o reconocimiento constitucional), más posibilidades de éxito tendrá la sostenibilidad de la experiencia. No obstante, ello no presupone necesariamente que un marco legal sólido implique en forma lineal avances considerables en el desempeño de la gobernanza.

II.1.1.2 – Modelo organizacional

A los efectos de este índice, el concepto de modelo organizacional hace referencia a la estructura o el esquema a través del cual se organiza y lleva a cabo la cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Este modelo refleja el grado de formalización de la experiencia de cooperación, así como la naturaleza de la participación de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones y la implementación de políticas conjuntas.

En tal sentido, el objeto de esta pregunta es el de identificar cómo se estructuró dicha cooperación en la práctica, en términos de si se realizó de manera formal o informal, cuáles fueron los modelos y formas que asumió el acuerdo de cooperación, así como las responsabilidades, la estructura y funciones definidas. Las posibles respuestas proponen diferentes modelos organizacionales, que van desde experiencias informales de cooperación hasta estructuras más formalizadas y dependientes de instancias gubernamentales específicas:

a. Experiencias de cooperación horizontal, desarrolladas sin contar con un espacio formalizado: Se refiere a un modelo de cooperación entre actores donde no existe una estructura formal o institucionalizada, predominando acuerdos *ad hoc* entre los gobiernos locales, aunque pueden no constatarse en alguna experiencia, donde la cooperación se produce a partir de las relaciones habituales entre gobiernos de una misma área.

b. Mesa metropolitana formalizada, conformada por autoridades locales: Este modelo describe un espacio formalizado de coordinación, donde las autoridades locales de los distritos que conforman el Área se reúnen de manera regular para discutir y tomar decisiones conjuntas en torno a problemáticas metropolitanas, donde pueden contar con una coordinación específica o tal función puede recaer en un funcionario de uno de los gobiernos locales integrantes.

Asimismo, esta mesa puede incluir o no autoridades provinciales. Esta inclusión dependerá de si el acuerdo que dio vida a la cooperación fue sólo entre gobiernos municipales o si también incluyó al o a los gobiernos provinciales.

c. Oficina de coordinación dependiente del gobierno provincial: Se trata de una estructura de coordinación creada por el gobierno provincial, que asume la responsabilidad de articular las acciones entre los actores metropolitanos, con una dependencia administrativa y jerárquica directa de la provincia.

d. Ente autárquico de coordinación: Este modelo hace referencia a un órgano autónomo y autárquico (es decir, con independencia administrativa y financiera), creada específicamente para coordinar las acciones en el área metropolitana, operando de manera autónoma respecto a los gobiernos locales y provinciales.

Asimismo, se han asignado valores diferenciados a estas categorías con el objetivo de ponderar las experiencias con un mayor nivel de formalización, partiendo del supuesto de que las estructuras más formalizadas ofrecen beneficios asociados.

Entre estos beneficios se destacan que, a mayor grado de formalización, las reglas, roles y procedimientos tienden a estar más claramente establecidos. Ello, a priori, facilita la coordinación y reduce la ambigüedad en cuanto a responsabilidades y límites de acción.

Por otro lado, aquellos modelos más formalizados suelen ser institucionalizados, lo que permite la creación de marcos que trascienden las coyunturas políticas y los cambios en el liderazgo. Esto proporciona una mayor estabilidad en la cooperación a largo plazo. Las experiencias informales (**opción A**) tienden a depender del capital social y de la voluntad de los actores, lo que puede desestabilizar la colaboración cuando surgen conflictos o cambios en los actores clave.

En cuanto a la mesa metropolitana formalizada (**opción B**), si bien plantea un esquema organizacional más formal que la opción A, en algunos casos la experiencia analizada demuestra que su creación y funcionamiento se debió a la existencia de financiamiento internacional para proyectos metropolitanos, tal fue el caso del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es decir, que una vez finalizado o cortado este financiamiento, la mesa deja de funcionar, al no tener una razón para seguir activa.

Por otro lado, un ente autárquico (**opción D**) o una oficina de coordinación (**opción C**) cuentan con estructuras burocráticas que permiten, a priori, dar continuidad a los proyectos y las políticas públicas, independientemente de los cambios de gobierno o las relaciones personales.

Por último, dado que la gobernanza en áreas metropolitanas implica la coordinación entre distintos niveles de gobierno, un mayor grado de formalización facilita la integración intergubernamental, ya que crea espacios institucionales donde las diferentes entidades pueden colaborar de manera sistemática y con reglas claras.

En tal sentido, en modelos menos formalizados (como la opción A), la coordinación suele ser fragmentaria y puede haber duplicidad o contradicción en las acciones de los distintos niveles de gobierno. Un ente autárquico o una oficina formalizada de coordinación (opciones C y D) tienen un marco más sólido para articular la participación de las distintas jurisdicciones de manera más efectiva.

II.1.1.3 – Espacio de coordinación legislativa

En esta instancia se toma en consideración la existencia o no de un espacio de coordinación legislativa para el caso de las Áreas Metropolitanas, uno de los elementos con menor nivel de desarrollo. Dada la naturaleza de los ámbitos legislativos, en tanto su diversidad político–partidaria y jurisdiccional, este nivel de coordinación se torna condición de posibilidad para la generación de consensos y acuerdos plausibles de sostenerse en el largo plazo.

A los fines de esta investigación, se define dicho ámbito, en términos formales, como un Concejo Deliberante sui generis, sin potestad legislativa como tal pero con posibilidad de dictar resoluciones y/o recomendaciones a los cuerpos legislativos de cada localidad. Este puede estar integrado por la totalidad de los ediles municipales o una parte que es elegida por sus pares para representarlos.

Así, la existencia de un ámbito de coordinación legislativa como experiencia complementaria a los acuerdos ejecutivos juegan un rol central, debido a que por intermedio de ellos pueden trabajarse aspectos tales como la homogeneización legislativa en ciertos campos o el dictado de leyes espejo que permitan una visión común sobre el Área Metropolitana en cuestión.

II.1.1.4 – Integración de los Gobiernos Locales

Esta instancia tiene como objeto evaluar el número de gobiernos municipales que forman parte de la coordinación metropolitana, como así también, su efectiva participación en la dinámica de gobernanza metropolitana. Así, se busca verificar si hay una correspondencia entre territorialidad y quienes integran el acuerdo de gobernanza.

La planificación y ejecución de planes y proyectos de impacto metropolitano, requiere la participación activa de todos los gobiernos que conforman el área metropolitana. Por tal motivo, la representatividad de los gobiernos locales que integran la región impacta en la legitimidad política del área. Ello opera de ese modo por dos motivos: por un lado, da cuenta de la incapacidad de fomentar y lograr un consenso en torno a los mecanismos de coordinación y cooperación

entre las distintas jurisdicciones para dar respuestas institucionales a las demandas ciudadanas, y por el otro, dicha sub–representación del territorio metropolitano, atenta contra una distribución equitativa de los recursos financieros y económicos, así como con su eficiencia en la ejecución, debido a que se duplican los servicios o respuestas.

Para medir esta variable, establecimos el siguiente rango de respuestas: a. Entre el 0% y el 25% de los gobiernos locales; b. Entre el 25% y el 50% de los gobiernos locales; c. Entre el 50 y el 75% de los gobiernos locales; d. Entre el 75% y el 100% de los gobiernos locales

II.1.1.5 – Estructura técnico–administrativa

La estructura técnico – administrativa con la que cuenta el área metropolitana para su funcionamiento es una variable relevante a la hora de analizar la solidez de su institucionalidad, o lo que equivale a decir, la eficacia de su gobernanza.

Contar con una estructura técnico–profesional favorece la coordinación intermunicipal, puesto que las áreas técnicas de los gobiernos locales que integran la región pueden trabajar de manera coherente y articulada, incorporando mecanismos de toma de decisiones consensuados, sin duplicar funciones ni esquemas de trabajo, pudiendo desarrollar una visión metropolitana en conjunto. Ello debiera traer, en consecuencia, una proyección territorial integrada que evite la expansión y crecimiento descontrolados al planificar el uso del suelo y dar respuesta a desafíos urbanos metropolitanos como la vivienda, la movilidad y el transporte o la gestión ambiental integrada. Adicionalmente, garantiza la eficiencia en la gestión mediante una administración centralizada de los recursos humanos, técnicos y económicos. Esta estabilidad y previsibilidad institucional, puede favorecer la atracción de inversiones en la región, al mejorar el clima de negocios.

Por último, la representación equitativa de todos los municipios que integran el área, favorece un desarrollo balanceado, reduciendo las desigualdades que pueden darse entre las distintas zonas de la metrópolis, al consensuar planes estratégicos de alcance metropolitano y/o planes rectores.

A continuación, se identifican 5 opciones en función de la fortaleza de la estructura técnico–administrativa: a. No cuenta con estructura ni personal propio; b. Coordinación o referente técnico administrativo o hasta 2 empleados; c. Coordinación y menos de 5 empleados; d. Coordinación, responsable intermedio y hasta 5 empleados; e. Coordinación, estructura con responsables por áreas y más de 10 empleados.

II.1.2 – Competencias y planes de alcance metropolitano

En segunda instancia se analiza el desarrollo de competencias y planes de alcance metropolitano. Esta variable permite identificar si existe una perspectiva metropolitana en la región, a través de la formulación y ejecución de un Plan Estratégico Metropolitano (PEM). En tal sentido, la primera dimensión en esta variable refiere a la existencia de un PEM, entendiendo que este no sólo ofrece una visión amplia y coherente del desarrollo regional, sino que también facilita la planificación y coordinación de proyectos estratégicos.

En forma complementaria, es importante destacar que, aunque el desarrollo de un PEM proporciona una visión global e integrada, es fundamental analizar cómo esta visión se traduce en proyectos específicos de gestión y el grado de avance alcanzado en su implementación. Evaluar la materialización de los proyectos derivados del PEM o bien, establecidos o aprobados por los respectivos organismos de los entes, y su progreso efectivo permite medir la eficacia de las estrategias adoptadas y determinar si se están logrando los objetivos propuestos.

Así, el análisis de esta variable no sólo evidencia el grado de compromiso asumido con una planificación estratégica metropolitana, sino que también proporciona una visión clara del impacto real de estas estrategias en la región y en su desarrollo efectivo.

Por último, en relación con el punto previamente mencionado, la tercera dimensión refiere a las competencias que el área asume para la ejecución de estos proyectos. La centralización de competencias en el área puede tener implicaciones significativas para la coordinación intergubernamental y la alineación de esfuerzos entre diferentes actores. No obstante, la particularidad del caso argentino, donde no hay delegación específica de competencias a los entes o instancias de

coordinación existentes, aquellas se definen proyecto a proyecto, con la anuencia de los actores intervinientes.

Así, a los efectos de considerar esta dimensión, el presente trabajo contempla, para cada área, la sumatoria de competencias que ha ido desempeñando el área en cada proyecto.

Evaluar cómo estas competencias impactan en la planificación y ejecución de proyectos permite comprender mejor el grado de autonomía del área en relación con otros niveles de gobierno y cómo esta autonomía afecta la cohesión y efectividad de las iniciativas regionales en general. Asimismo, es fundamental analizar en qué medida esta preeminencia puede generar desafíos en términos de integración y colaboración, y cómo se pueden abordar estos desafíos para asegurar un enfoque más equilibrado y colaborativo en el desarrollo de proyectos regionales.

En esta línea, para analizar las competencias que cada área ha desarrollado en relación a sus proyectos, se toma en consideración la categorización elaborada por CIPPEC (2018). Esta proporciona una visión integral de las responsabilidades clave que debe asumir un modelo de gobernanza metropolitana eficaz, ya que combina en escala funciones que van desde la planificación y la ejecución de obras hasta el monitoreo y la coordinación.[124]

a. Control.	*Considerado como "poder de policía". Implica la capacidad de poner multas a actores públicos y privados ante situaciones de incumplimiento con ordenanzas, normativas y planes, el poder de clausurar actividades consideradas negativas para el área metropolitana, y la autoridad para vetar resoluciones y planes municipales dentro del área metropolitana.*
b. Gestión	*Administra y opera los servicios, ya sea directamente contratando empleados o a partir de empresas tercerizadas o de cooperativas de trabajo.*
c. Ejecución de obras	*Destina fondos a la realización de obras que afectan a la región metropolitana o a parte de ella. Las obras pueden ir desde la construcción de infraestructura continua (una autopista, un nuevo ramal de subterráneo o tren, obras hidráulicas, parques metropolitanos) o discontinua (viviendas de uso social, hospitales, centros culturales o estadios deportivos).*

124 A los efectos del presente índice, la función "Promoción" de dicha categorización no se toma en cuenta, debido a que en el análisis de los casos estudiados, no se encontró ninguna herramienta que tenga por objetivo esta función: *ofrecer incentivos económicos y/o técnicos para la adopción de ciertas políticas de escala metropolitana, tales como incentivos al desarrollo de cierta actividad económica o a la reducción de residuos.*

d. Planificación.	*Define planes marco, tanto estratégicos como de ordenamiento territorial, cuyo alcance varía según la adopción por parte del municipio y la capacidad del ente de hacerlos vinculantes.*
e. Coordinación.	*Construye acuerdos con actores públicos, privados y de la sociedad civil involucrados en la gestión del territorio metropolitano.*
f. Monitoreo.	*Realiza estudios e investigación, da cuenta del estado de situación y elabora la cartografía del área metropolitana. Por ejemplo, el ente puede estar encargado de evaluar la evolución de la cantidad de residuos que cada municipio produce, monitorear la emisión de dióxido de carbono de la metrópolis o diseñar un mapa de flujo de transporte.*

Fuente: Lanfranchi-Rezaval, CIPPEC, 2018.

II.1.3 – Financiamiento

El financiamiento es un mecanismo que actúa de incentivo a la hora de materializar la institucionalidad de un área metropolitana, por esta razón es que es una variable determinante en el presente análisis. En tal sentido, se identifican dos dimensiones en esta variable: la existencia de financiamiento de la estructura organizacional y el financiamiento de proyectos ejecutados por el área metropolitana, entendiendo que ambas reflejan elementos importantes y complementarios, ya que se parte de la consideración de que las estructuras desfinanciadas son más permeables a no poder sostener una regularidad en su funcionamiento, lo cual atenta contra el desarrollo de los proyectos.

II.1.3.1 – De la estructura organizacional

Respecto a la primera dimensión, la estructura de funcionamiento de una entidad metropolitana, ya se trate de un ente, una mesa de acuerdos o un área de un organismo provincial, no puede cumplir cabalmente sus funciones si no tiene un financiamiento que le otorgue previsibilidad y proyección. Esto refiere no sólo a lo necesario para el funcionamiento cotidiano –oficina, sueldos, insumos, etc.–, sino también a las instancias formativas que hacen a la actualización constante de los equipos técnicos y administrativos.

Es por ello que se indaga, por un lado en el origen de los fondos, y por otro lado en su frecuencia. En adición, resulta importante re-

levar la existencia o no de un marco legal que de institucionalidad al financiamiento. Ello permite comprender el nivel de prioridad que los gobiernos que forman el área metropolitana brindan a su estructura de funcionamiento, al tiempo que contribuye a evaluar si efectivamente los mecanismos de financiamiento que se establecieron legalmente se respetan.

Respecto al origen, se establecen los siguientes parámetros, pudiendo seleccionar todas las opciones que apliquen: aporte de diferentes niveles de gobierno: (i) gobiernos locales participantes, (ii) de la(s) provincia(s), (iii) del Estado Nacional, así como ingresos resultantes del (iv) cobro de servicios brindados por el Área y percepción de tasas/gravámenes. En este punto, se considera que a mayor cantidad y diversidad de fuentes de financiamiento, mayores son las probabilidades de lograr sostenibilidad de la experiencia y compromiso de los actores parte.

Respecto a la frecuencia del ingreso de fondos al AM, se considera un elemento que permite medir la actividad del ente, dado que el flujo de dinero constante promueve la sostenibilidad de los proyectos. Por ello, se torna importante relevar, en caso de que existan aportes dispuestos en el marco del acuerdo de la experiencia, si estos son efectuados en forma continua o irregular. De este modo se identifica si el financiamiento dispuesto en forma legal se hace efectivo en la práctica, así como si funciona en tiempo y forma.

II.1.3.2 – De los proyectos

Como se esbozó al inicio de este apartado, la decisión de diferenciar el financiamiento destinado al mantenimiento de la estructura organizativa del financiamiento destinado a la ejecución de los proyectos y planes de impacto metropolitano, responde a tres razones: en primer lugar el origen de los fondos para financiar la estructura no necesariamente es el mismo con que se financian los proyectos, en segunda instancia que haya financiamiento para la estructura organizacional no implica que lo haya para los proyectos, y por último, en algunas ocasiones la falta de financiamiento para ejecutar obras, puede derivar en el cierre de la estructura organizativa del área metropolitana.

Así, bajo las mismas categorías respecto al origen del financiamiento, se busca dimensionar la inversión realizada por el Área en materia de proyectos.

II.1.4 – Legitimación y Participación Ciudadana

La cuarta dimensión de este índice se basa en la premisa de que la participación ciudadana es fundamental para la construcción del sujeto metropolitano, entendido como la consolidación de una identidad y conciencia cívica en los habitantes de grandes regiones urbanas. De este modo, la participación no solo fortalece la gobernanza, sino que también legitima las políticas públicas implementadas en estas áreas.

En otras palabras, la participación ciudadana se presenta como una herramienta clave para la creación de esta identidad metropolitana, al permitir que los habitantes trasciendan las fronteras de sus municipios y adopten una visión colectiva sobre los desafíos y oportunidades que afectan a toda la región. Este involucramiento en la toma de decisiones promueve el desarrollo del sujeto metropolitano, es decir, de una ciudadanía que se percibe no sólo como parte de su localidad, sino también como un actor dentro de un espacio urbano más amplio y diverso. Los problemas en las áreas metropolitanas requieren soluciones integradas que superen los límites locales. La participación permite a los ciudadanos comprender mejor las dinámicas regionales y contribuir a decisiones que impactan a toda la metrópoli, lo que fortalece el sentido de pertenencia y refuerza la identidad metropolitana.

En tal sentido, se toman en consideración dos grandes dimensiones: por un lado, los mecanismos o instancias normadas de participación ciudadana y, por otro, las iniciativas de participación ciudadana que en la práctica se hacen efectivas. En este sentido, en la valoración de esta dimensión se priorizan los instrumentos normados, por sobre las experiencias eventuales, como también los mecanismos que otorgan mayores roles e incumbencias a los ciudadanos en los procesos metropolitanos, frente a las instancias meramente informativas (Sherry Arnstein; OCDE).

Para ello se toman en consideración cinco categorías, no excluyentes, que buscan dar cuenta de los diferentes niveles de participación.

a. Obligatoriedad en la difusión de las acciones del Ente. La obligatoriedad en la difusión de las acciones del Ente implica que los organismos de gobernanza metropolitana deben cumplir con normas que les obligan a informar de manera clara, accesible y continua sobre sus decisiones, políticas y actividades. Esto puede incluir la publicación de documentos, resoluciones y avances en portales web, boletines oficiales y otros medios públicos. Este mecanismo es fundamental para garantizar la transparencia y el acceso a la información, permitiendo que la ciudadanía pueda contar con información sobre los entes para poder participar e involucrarse de manera más activa en el seguimiento y control de las políticas públicas.

b. Instancias consultivas no vinculantes. Las instancias consultivas son espacios de participación donde la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil (OSC), universidades y otros actores sociales pueden brindar su perspectiva y presentar propuestas sobre decisiones y políticas del ente metropolitano. Estas instancias incluyen mecanismos como las audiencias públicas, donde los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista sobre proyectos específicos, y foros consultivos donde las OSC y universidades son invitadas a participar en debates o diálogos, como lo son los Consejos Consultivos – sectoriales o generales–, que se constituyen en los principales espacios normados de participación en Argentina,

Si bien su existencia es la condición de posibilidad de incluir diferentes voces, retroalimentarse y fomentar una gobernanza más abierta y participativa, su característica no vinculante implica que las decisiones finales no están condicionadas en forma obligatoria a seguir las recomendaciones surgidas de estos espacios.

c. Instancias colaborativas o posibilidad de presentar iniciativas. Las instancias colaborativas permiten a los ciudadanos y organizaciones no solo ser consultados, sino también colaborar activamente en el diseño, formulación, implementación, control y evaluación de políticas públicas. En este caso, los mecanismos permiten que los ciudadanos presenten iniciativas o propuestas concretas para proyectos, normativas o intervenciones urbanas.

Este tipo de participación puede incluir plataformas donde se recojan propuestas ciudadanas o iniciativas legislativas populares, donde la ciudadanía puede proponer leyes o proyectos que, tras un proceso de recolección de firmas u otros requisitos, pueden ser debatidos en el ente metropolitano. Estas instancias promueven un mayor empoderamiento ciudadano, ya que permiten a los actores sociales proponer y co–crear soluciones junto con las autoridades.

d. Instancias de control o auditoría ciudadana. Las instancias de control o auditoría ciudadana son mecanismos que permiten a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil monitorear y evaluar las acciones y el uso de los recursos por parte de los entes metropolitanos. Estas instancias aseguran la rendición de cuentas, al brindar la posibilidad de que los ciudadanos accedan a información sobre los presupuestos, los gastos y las decisiones políticas, y presenten informes o denuncias si consideran que hay irregularidades.

Las auditorías ciudadanas pueden estar acompañadas de observatorios ciudadanos, comisiones de transparencia u otros mecanismos institucionalizados que permitan la vigilancia ciudadana del funcionamiento de la gobernanza metropolitana. La existencia de estas instancias refuerza la confianza pública en las instituciones y actúa como un contrapeso al poder ejecutivo y administrativo.

e. Participación de OSC o representantes de la sociedad civil en organismos de gobierno del Área Metropolitana. Esta categoría se refiere a la participación formal de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros representantes de la sociedad civil (sindicatos, gremios, asociaciones vecinales, entre otros) en los organismos de decisión o consejo de la gobernanza metropolitana. En muchos casos, los entes metropolitanos tienen consejos consultivos o espacios específicos donde actores de la sociedad civil son invitados a participar de manera estructural en los procesos de toma de decisiones.

Esta participación puede incluir la presencia de representantes de la sociedad civil en juntas directivas, comités consultivos o mesas de trabajo para la formulación de políticas públicas metropolitanas. A diferencia de las instancias consultivas no vinculantes, esta participación suele tener una mayor incidencia y puede ser decisiva en la definición de estrategias y programas metropolitanos.

Variable	Descripción según marco teórico	Dimensiones	Indicadores
1. Marco legal e institucionalidad	Evalúa el encuadre jurídico y organizacional que sostiene la experiencia metropolitana. Cuanto más robusta sea la ingeniería legal, mayor será la posibilidad de institucionalización, continuidad y efectividad de la cooperación. Incluye tanto el marco normativo (leyes, decretos, convenios) como la estructura institucional creada y el grado de participación de los gobiernos locales.	**Encuadre jurídico**: origen y tipo de norma (sin acuerdo, decreto, convenio, ley provincial, reconocimiento constitucional). **Modelo organizacional**: grado de formalización de la estructura (cooperación informal, mesa formalizada, oficina provincial, ente autárquico). **Espacio de coordinación legislativa**: existencia de ámbitos deliberativos entre concejos locales. **Integración de gobiernos locales**: nivel de participación de municipios en el acuerdo. **Estructura técnico-administrativa**: dotación de personal, equipos técnicos y estabilidad operativa.	Tipo de instrumento legal y su jerarquía. Existencia y funcionamiento del ente u oficina de coordinación. Presencia o ausencia de coordinación legislativa. Porcentaje de municipios participantes. Recursos humanos y técnicos disponibles.
2. Competencias y planes de alcance metropolitano	Analiza la capacidad de la institucionalidad metropolitana para planificar y ejecutar políticas conjuntas. La existencia de planes estratégicos y el grado de avance de los proyectos son indicadores de madurez institucional. Permite identificar si las competencias se concentran en planificación, coordinación, ejecución o control.	**Plan Estratégico Metropolitano (PEM)**: existencia, alcance y estado de avance. **Grado de desarrollo de proyectos**: implementación y resultados concretos. **Competencias asumidas**: planificación, coordinación, monitoreo, ejecución de obras, gestión o control (según tipología CIPPEC, 2018).	Presencia o ausencia de un PEM. Número y avance de proyectos metropolitanos. Tipología de funciones ejercidas.

3. Financiamiento	Considera la existencia, diversidad y estabilidad de fuentes de financiamiento para la estructura institucional y los proyectos. Se parte de la premisa de que el financiamiento ordena la política y constituye un incentivo fundamental para la cooperación.	**Financiamiento de la estructura**: origen de los fondos (municipios, provincia, nación, tasas, cooperación internacional) y frecuencia (regular o irregular). **Financiamiento de proyectos**: fuentes y modalidades de asignación de recursos para obras o programas metropolitanos.	Existencia o no de presupuesto propio. Diversidad de fuentes de financiamiento. Regularidad en los aportes. Continuidad del flujo financiero para proyectos.
4. Legitimación y participación ciudadana	Evalúa la incorporación de mecanismos de transparencia, participación y control ciudadano como elementos que fortalecen la legitimidad y la identidad metropolitana. La participación es entendida como una herramienta para la construcción del "sujeto metropolitano".	**Mecanismos normados de participación**: existencia de normas que regulen la difusión, consulta o participación ciudadana formal. **Mecanismos efectivos o no normados**: instancias concretas de participación, aún sin regulación formal. ***Niveles de participación (aplica a ambas dimensiones):*** *a. Difusión obligatoria de acciones.* *b. Instancias consultivas no vinculantes.* *c. Instancias colaborativas o de iniciativa ciudadana.* *d. Control o auditoría ciudadana.* *e. Participación de OSC en órganos de gobierno.*	Existencia de instrumentos normativos. Cantidad y tipo de mecanismos participativos. Grado de incidencia ciudadana en los procesos. Presencia de actores sociales e instituciones académicas en la gobernanza.

Fuente: Elaboración propia.

II.2 – Visualización de resultados

Una vez analizadas las experiencias bajo la metodología previamente descrita, se obtiene como resultado una calificación, definida como la suma de los puntos obtenidos. Así, para cada experiencia ***i***,

$$Calificación\ AM\ i = MPeI + DP\ i + F\ i + LyPE\ i$$

donde MPeI son los puntos obtenidos bajo el eje de Marco Legal e Institucionalidad, DP los puntos obtenidos en el eje de Desarrollo de Proyectos, F representa el eje de Financiamiento, y finalmente LyPE representa los puntos obtenidos en el eje de Legitimación y Participación Ciudadana.

En el siguiente cuadro se indican la cantidad máxima de puntos que es posible asignar por cada variable. Del mismo, se puede observar que la variable con más peso en la calificación final es la correspondiente al Marco Legal e Institucionalidad de cada experiencia. Las demás variables tienen una participación similar en el puntaje final. El puntaje máximo que se puede obtener según esta metodología es de 70 puntos.

Variable	**Puntos sección**
Marco Legal e Institucionalidad	27
Desarrollo de Proyectos	16
Financiamiento	13
Legitimación y Participación Ciudadana	14
Calificación general	70

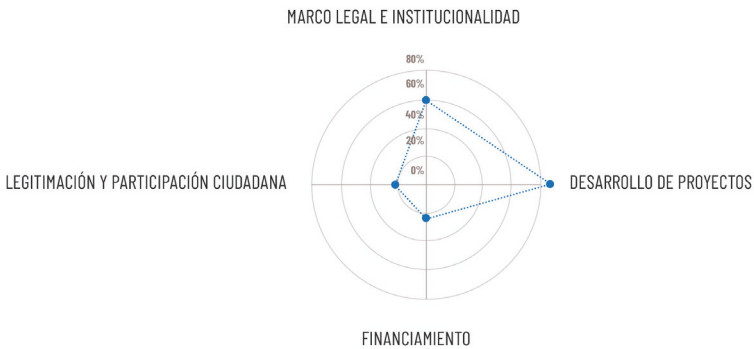
A través de este sistema, entonces, es posible comparar fácilmente experiencias disímiles, a través de la calificación que obtuvo cada una. Una experiencia con una puntuación de 20 puntos es menos completa que otra experiencia que obtuvo 40 puntos, por ejemplo.

Si bien este sistema permite comparar fácilmente entre experiencias, el hecho de que los ejes tengan distinta cantidad de puntos dificulta el análisis entre variables. Por ejemplo, obtener 14 puntos es un resultado muy bueno si se refiere a la variable de legitimación y participación ciudadana, y un resultado medio si se refiere a la variable de marco legal. Si se quiere comparar entre ejes, es necesario normalizar. En este trabajo, se lo logra graficando los puntos obtenidos como:

$$Calificación\ variable\ (\%) = \frac{Puntos\ obtenidos}{Puntos\ totales\ variable} \times 100$$

Así, se pueden comparar los distintos componentes de la calificación de cada experiencia a través del porcentaje de puntos totales obtenidos. En el siguiente gráfico se puede observar de manera radial, donde cada eje es una variable, que va desde el 0 al 100%. En el ejemplo, la experiencia analizada tuvo sus mejores resultados en la variable de marco legal e institucionalidad, con el 70% de los puntos disponibles, y sus peores resultados en la variable de desarrollo de proyectos, con sólo el 25% de los puntos posibles.

MENDOZA



Capítulo III – ANÁLISIS DE RESULTADOS

III.1 – Análisis de las experiencias

III.1.1 – Catamarca

Marco Legal e Institucionalidad

La experiencia del Área Metropolitana de Catamarca se asienta en la Ley Provincial Nº 5564, que crea el "Régimen General de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas". Esta norma habilita la constitución de entes autárquicos con competencias en materia de planificación y gestión metropolitana. Sobre este antecedente, los gobiernos locales firmaron un convenio intermunicipal que dio inicio a la cooperación entre jurisdicciones.

El modelo institucional previsto otorga autonomía institucional, decisional y presupuestaria, aunque el ente no cuenta con estructura técnica ni personal propio, lo que limita su capacidad de gestión. Participan en la experiencia todos los gobiernos locales del área metropolitana, garantizando una cobertura plena del territorio.

Desarrollo de Proyectos

Entre 2018 y 2019, San Fernando del Valle suscribió un convenio con CIPPEC para desarrollar los planes "Plan para el Desarrollo Integral del Gran Catamarca" y "Estrategias de Desarrollo Integral para el Gran Catamarca", antecedentes del Plan Estratégico Integral 2030 (PEI). Allí se abordaron cuatro ejes con impacto metropolitano: cinturón frutihortícola, acceso al agua potable, turismo regional y movilidad.

Por su parte, el PEI, impulsado en el año 2020, fue estructurado en tres ejes: uno estratégico, otro zonal y, el restante, metropolitano.

Este último, se orientó a promover soluciones consensuadas a los problemas comunes del Valle, incorporando las necesidades de la ciudad cabecera como las de Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú. No obstante, si bien se avanzó en la conformación del Ente Metropolitano, su actividad tuvo una duración muy limitada, por lo que no llegaron a implementar proyectos.

Financiamiento

La Ley 5564 establece que los recursos deben provenir fundamentalmente de aportes por parte de los gobiernos locales y la provincia, con posibilidad de receptar recursos provenientes del Estado nacional y de la cooperación internacional. Sin embargo, hasta la fecha no se han ejecutado partidas presupuestarias destinadas al funcionamiento del ente, lo que impide su consolidación operativa.

Legitimación y Participación Ciudadana

La norma antes mencionada contempla la creación de un Consejo Técnico Consultivo integrado por universidades, instituciones de investigación, actores privados y organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria. Su función es brindar asesoramiento y consulta sobre las políticas metropolitanas, aunque no existen registros de su efectiva conformación y funcionamiento.

III.1.2 – Confluencia

Marco Legal e Institucionalidad

La Región Metropolitana de Confluencia (RMC) se constituye mediante un Acta Compromiso firmada por los doce gobiernos locales que integran efectivamente el área –seis de Río Negro y seis de Neuquén–. Este acuerdo sentó las bases para un Convenio Marco Interprovincial con el gobierno nacional, orientado a gestionar el financiamiento del Programa DAMI del BID. Cabe aclarar que tanto el

acta compromiso como el convenio marco, no contemplan espacios de coordinación legislativa, sino sólo en el ámbito ejecutivo.

Si bien se avanzó en la creación de una Mesa de Acuerdos Metropolitana (MAM), complementada por una Mesa Ejecutiva técnica, la RMC no cuenta con una estructura técnico–administrativa permanente, ni con un reconocimiento legal formal que institucionalice su funcionamiento.

Desarrollo de Proyectos

En el marco del Programa DAMI, se elaboró un Plan Estratégico Metropolitano (PEM) que identificó 22 proyectos de alcance regional. Sin embargo, solo dos fueron ejecutados, evidenciando limitaciones en la capacidad de gestión y en la coordinación interjurisdiccional. Las competencias asumidas se restringen a la planificación y coordinación, sin evidencia de ejecución o control operativo.

Financiamiento

El hecho de no contar con financiamiento propio para sostener una estructura metropolitana, explica la falta de estructura técnico–administrativa mencionada anteriormente. Debido a que el financiamiento que provino del programa DAMI, estaba destinado al desarrollo del PEM y la implementación /ejecución de los proyectos indicados en el mismo. Es decir, la fuente de financiamiento de las obras provino del BID (organismos internacionales), con una contrapartida de las provincias de Río Negro y Neuquén. El aporte de cada jurisdicción estuvo vinculado a la asignación de la responsabilidad primaria en la formulación de los proyectos.

Legitimación y Participación Ciudadana

La RMC no cuenta con mecanismos normados de participación ciudadana. Sin embargo, durante la experiencia de cooperación para desarrollar el PEM, fueron convocados, de manera no vinculante, profesionales y técnicos especializados en las áreas trabajadas, como

movilidad, medio ambiente, desarrollo productivo, etc., así como consultores, miembros del mundo académico y de las universidades de la zona. Dicho proceso aportó legitimidad técnica aunque sin incidencia formal en la toma de decisiones.

III.1.3 – Córdoba - Ente Metropolitano

Marco Legal e Institucionalidad

La Región Metropolitana de Córdoba se estructura a partir de la constitución del Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana (EIGM), creado en 2022 mediante la firma de un Acta de Constitución y un Estatuto suscriptos por los municipios y comunas que decidieron integrarlo. Dichos instrumentos expresan la voluntad de coordinar acciones conjuntas para la planificación y gestión del área metropolitana, estableciendo las atribuciones, órganos de gobierno, mecanismos de decisión, incorporación o retiro de miembros y criterios de financiamiento.

El modelo institucional adoptado es de tipo ente intermunicipal con autarquía funcional y financiera, basado en la cooperación horizontal entre gobiernos locales y en la articulación con el gobierno provincial. El EIGM se constituyó inicialmente con la participación de un número reducido de localidades, pero fue ampliando progresivamente su integración hasta incluir casi el 60% de los municipios y comunas del área metropolitana.

En cuanto a su estructura técnico–administrativa, el Ente cuenta con un Directorio, encabezado por un Director Ejecutivo, de carácter permanente y un equipo técnico reducido, complementado con personal y asistencia técnica proveniente de los gobiernos locales que lo conforman. El Ente está a cargo de una Asamblea, integrada por las máximas autoridades locales, que define las principales líneas estratégicas. El marco legal se complementa con la adhesión de los municipios mediante ordenanzas locales, lo que fortalece su institucionalización y legitimidad interjurisdiccional.

Desarrollo de Proyectos

Desde su creación, el Ente Metropolitano de Córdoba ha promovido una serie de iniciativas orientadas a la planificación integral y la gestión de políticas de escala regional. Entre ellas se destaca el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Córdoba, elaborado junto a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y universidades locales, que aborda problemáticas vinculadas al crecimiento urbano, la conectividad y la sustentabilidad ambiental.

Asimismo, el Ente ha impulsado proyectos sectoriales en materia de movilidad metropolitana, gestión de residuos y ordenamiento del transporte público, en articulación con la provincia y el municipio de la Capital y con financiamiento parcial de programas nacionales. Si bien estos proyectos no se enmarcan en un Plan Estratégico Metropolitano formalmente constituido, reflejan una planificación técnica continua y la consolidación de una agenda compartida entre los gobiernos locales. Las competencias ejercidas por el Ente se concentran principalmente en planificación, coordinación y monitoreo, sin asumir ejecución directa de obras, que permanece bajo jurisdicción provincial o municipal.

Financiamiento

El Estatuto del Ente Metropolitano de Córdoba establece que su financiamiento proviene de aportes de los municipios y comunas miembros, equivalentes al 2% de su coparticipación provincial, los cuales son debitados directamente por el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y depositados en la cuenta del Ente. Adicionalmente, se contemplan aportes del gobierno provincial y nacional, así como la posibilidad de acceder a fondos de organismos internacionales mediante convenios específicos.

Legitimación y Participación Ciudadana

El proceso de gestión metropolitana en Córdoba ha incorporado instancias efectivas de participación ciudadana, aunque sin una regulación formal. A través del Programa de Gestión Metropolitana, se desarrollaron talleres, foros y mesas de diálogo con vecinos, universidades, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil, orientados a la construcción de consensos sobre políticas de movilidad, uso del suelo y medio ambiente.

Estas instancias representan mecanismos colaborativos y consultivos, en los que los actores sociales participan en el diseño y priorización de proyectos, aunque sin carácter vinculante. Si bien el Estatuto del Ente no prevé un Consejo Consultivo formal, la práctica participativa ha funcionado como un espacio estable de intercambio entre el gobierno metropolitano y la ciudadanía.

En síntesis, la experiencia de Córdoba se distingue por su alto grado de formalización institucional y por la existencia de instrumentos de planificación, así como su estabilidad en materia de financiamiento. Sin embargo, aún presenta desafíos en materia de institucionalización de la participación ciudadana. Su desarrollo evidencia un modelo de gobernanza metropolitana de base intermunicipal, con liderazgo político, autonomía funcional y una progresiva maduración en la articulación de políticas conjuntas.

III.1.4 – Jujuy

Marco Legal e Institucionalidad

El proceso de cooperación del Gran Jujuy se formaliza en 2022 mediante un Convenio Marco de Colaboración Recíproca entre los municipios de San Salvador, Palpalá y Yala. Si bien el acuerdo no crea una estructura institucional estable, sienta las bases para la articulación de acciones conjuntas, integrando la experiencia a todos los gobiernos locales que forman parte de la región metropolitana.

Dicha articulación se materializó en reuniones entre los intendentes o los equipos designados *ad-hoc,* aunque, al momento no ha

logrado formalizar un funcionamiento que le confiera una dinámica estable y regular. En esta línea, no cuenta con órganos de gobierno o conducción de la experiencia, equipos técnicos específicamente asignados, ni presupuesto propio.

Una innovación relevante es la creación del Parlamento del Gran Jujuy, una instancia de coordinación legislativa interjurisdiccional, con reglamento aprobado por los tres concejos deliberantes, lo que representa un avance significativo en la institucionalización política metropolitana.

Desarrollo de Proyectos

Entre 2016 y 2019 se elaboró el Plan Estratégico Gran Jujuy (PEGJ), mediante el cual se identificaron objetivos y programas de trabajo a 20 años, como forma de contribuir a la construcción de la visión metropolitana.

En el marco del PEGJ se definieron diez líneas de acción y la promoción de tres proyectos principales: movilidad sostenible (con un subproyecto para la realización de una red de ciclovías), Red de Áreas Protegidas y rehabilitación y puesta en valor del Mercado Central. Sin embargo, a partir de 2020 los proyectos dejaron de contar con financiamiento y no se alcanzaron a desarrollar las obras propuestas, con excepción de las obras del Mercado Central "6 de agosto" que fueron asumidas por el Gobierno Provincial y ejecutadas con fondos propios.

Financiamiento

La experiencia no cuenta con financiamiento propio ni estructura presupuestaria específica. Los recursos y equipos técnicos provienen de los municipios participantes, lo que limita su capacidad operativa y de gestión.

Legitimación y Participación Ciudadana

El Gran Jujuy no posee mecanismos normados de participación ciudadana. Sin embargo, durante la elaboración del PEGJ se promovieron instancias abiertas de consulta con actores públicos y privados,

que fortalecieron el proceso de planificación desde una perspectiva inclusiva, aunque no vinculante. Y el Reglamento del Parlamento Metropolitano establece la posibilidad de los ciudadanos de presentar proyectos a su consideración.

III.1.5 – Mendoza – UNICIPIO

Marco Legal e Institucionalidad

El Área Metropolitana de Mendoza se organiza en torno al Decreto Provincial N.º 177/2016, que crea el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socioambientales Municipales para el Gran Mendoza (UNICIPIO). Actualmente, esta oficina se encuentra dentro del Ministerio de Gobierno, Infraestructura y Desarrollo Territorial.

La estructura técnico administrativa de UNICIPIO es llevada adelante por la Coordinación Provincial del Consejo, con equipo técnico reducido. Además, el ente metropolitano se nutre del expertise de profesionales de otras áreas del gobierno provincial.

Tiene vinculación directa con los 7 gobiernos municipales que integran el área metropolitana, para la coordinación de obras y proyectos en el ámbito ejecutivo, estando aún pendiente una coordinación legislativa.

Desarrollo de Proyectos

En el marco del programa DAMI del Banco Mundial, se desarrolló el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) en 2018. Sin embargo, es importante mencionar que, previo a este PEM, se desarrollaron proyectos y obras enmarcadas en Planes de Movilidad Metropolitana y de Reforestación Urbana. Los proyectos y planes desarrollados han tenido un nivel de alcance alto ya que todos se han logrado concretar. En el desarrollo tanto de los proyectos como en la ejecución de las obras, UNICIPIO ha desarrollado y llevado adelante competencias de planificación, coordinación, control y monitoreo de los mismos.

Resulta pertinente destacar el proyecto Censo georreferenciado del Arbolado Público del AMM, ya que le ha valido a la provincia y al

Ente premios y reconocimiento internacional por su aporte a la innovación y calidad pública en la gestión del arbolado.

Financiamiento

UNICIPIO no cuenta con financiamiento metropolitano propio para su funcionamiento interno, ya que al ser un Consejo dentro del gobierno provincial, el gasto que demanda está incluido en el presupuesto provincial.

Distinta situación se observa cuando se analiza el origen de los fondos para los proyectos y obras ejecutadas, ya que los mismos se han financiado tanto con fondos provenientes de organismos internacionales (como el programa DAMI), como con fondos aportados por la provincia y los municipios participantes del área metropolitana.

Legitimación y Participación Ciudadana

En cuanto a mecanismos de control y participación ciudadana, el Consejo promueve procesos de planificación participativa y recepción de iniciativas de consulta ciudadana, que si bien no están normados han logrado concretar iniciativas ciudadanas. Algunos ejemplos que podemos mencionar de este tipo de acciones son: la Consulta Pública para el proceso de Ciclovías Metropolitanas, la planificación participativa del Parque Costero, y en materia de recepción de iniciativas ciudadanas, encontramos la donación y plantación de árboles y algunas campañas metropolitanas de concientización de accidentes de tránsito junto con la Fundación Estrellas Amarillas.

III.1.6 – Rosario – ECOM

Marco legal e institucionalidad

El Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM) surge de un acuerdo voluntario de municipios y comunas en el año 2010. Integrado inicialmente por 17 gobiernos locales, mantiene un constante proceso de expansión que le permitió llegar a los 32 actuales.

En el año 2016 mediante la sanción de la Ley 13.532 (de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe) el ECOM obtiene reconocimiento legal. Dicha ley le otorga el carácter de persona de derecho público no estatal. Esto es, se trata de un ente autárquico que no forma parte de la estructura del gobierno provincial ni de los municipios y comunas que lo componen.

Además de sus órganos de gobierno, tiene una estructura técnico administrativa propia que llegó a estar integrada por 45 personas, contando actualmente con una planta de alrededor de 15 agentes.

Finalmente, si bien de las conversaciones con distintos actores surge como tema recurrente la necesidad de una compatibilización normativa, la ley no prevé un espacio de coordinación legislativa.

Desarrollo de Proyectos

Uno de los primeros trabajos de importancia que realizó el ECOM está constituido por el programa "26 estrategias locales, un plan metropolitano", que en dos etapas se realizó entre los años 2016 y 2019. La principal característica de esta experiencia es que se trata de un plan estratégico que es elaborado de abajo hacia arriba, esto es, desde cada una de las ciudades que integran el AMR, respetando la identidad, realidad y problemáticas locales.

En cuanto a los proyectos concretados, el ECOM brinda un importante apoyo técnico en la planificación de los mismos mediante la participación directa de sus equipos, procurando compensar y equilibrar las desigualdades en términos de recursos tanto económicos como humanos existentes en el territorio. Asimismo la normativa le asigna funciones de control y monitoreo sobre las obras de impacto metropolitano que se realizan en las localidades ECOM, siendo cada una de ellas las encargadas de la ejecución de las mismas.

Financiamiento

Los recursos que permiten el funcionamiento del Ente están constituidos por el aporte mensual que realizan sus miembros (calculado anualmente en función de la cantidad de habitantes),

correspondiendo a la provincia aportar una suma equivalente a la sumatoria de los mismos.

El financiamiento de los proyectos proviene de fuentes múltiples: gobiernos locales, provinciales, nacionales e incluso organismos internacionales, dependiendo de la magnitud de los proyectos. Resulta fundamental el apoyo técnico brindado por el ECOM, tanto para el cumplimiento de los requisitos que suelen demandar como el acompañamiento en la gestión de los mismos.

Legitimación y Participación Ciudadana

En cuanto a la participación ciudadana, si bien la misma cumplió un rol fundamental al momento de la elaboración de los PUL, en la actualidad se encuentra limitada a la información actualizada disponible en su sitio web respecto de la labor desarrollada por el organismo.

Si bien la normativa prevé la constitución de un Consejo Técnico Consultivo integrado por universidades públicas y privadas, colegios profesionales, institutos y diversos actores de la sociedad civil, el mismo no se encuentra constituido formalmente ni reglada su actuación, siendo convocado exclusivamente para brindar opinión no vinculante en proyectos específicos.

III.1.7 – Santa Fe – ECAM

Marco legal e institucionalidad

El encuadre jurídico está sustentado en la ley provincial Nº 13.532, que legisla el régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas. Allí se habilita a cinco áreas metropolitanas, entre ellas la de Santa Fe capital, a constituir su propio espacio de cooperación.

En torno a esa normativa, los gobiernos locales que integran la región avanzaron en la constitución del Ente de Coordinación Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM)[125] mediante la firma de su Convenio Constitutivo, el 15 de septiembre de 2016 y, posteriormente, de su Estatuto.

125 https://ecamsantafe.gob.ar/

En la actualidad son 25 gobiernos locales los que integran el ECAM, entre municipios y comunas. Si bien quedan localidades por sumar, se trata de un porcentaje muy alto en relación a las localidades que forman parte de la región metropolitana.

En cuanto al modelo organizacional, el ECAM es un ente autárquico y cuenta con tres órganos de gobierno: el Consejo de Gobierno, el Directorio y el Consejo de Fiscalización.

Desarrollo de Proyectos

Fruto de la incorporación del AMSF en el Programa DAMI, a partir del año 2017 se avanzó en el desarrollo de un trabajo denominado "Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe". El mismo fue realizado en conjunto entre la Universidad Nacional del Litoral y Barbagelata Ingeniería S.A. y financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El trabajo que llevó a la construcción del PEM se basó primeramente en el desarrollo de un diagnóstico inicial, para luego avanzar en la definición de ejes estratégicos donde se sintetizaron las problemáticas detectadas en la etapa anterior con los aportes de los actores técnicos y los aportes empíricos de los actores del territorio. En base a estos lineamientos estratégicos, lo que se hizo luego fue proyectar cuáles serían los abordajes para accionar en esas problemáticas priorizadas, considerando que cada problema requiere de un proyecto o acción distinto.

Sin embargo, más allá de este trabajo integral realizado bajo el paraguas del DAMI, el nivel de desarrollo de los proyectos fue nulo.

Financiamiento

El Consejo de Gobierno aprobó como criterio de financiamiento la realización de un aporte consistente en un monto fijo por habitante, acorde a los datos aportados por el Instituto Provincial de Estadística y Censos de la Provincia –IPEC– respecto de la población correspondiente al año inmediato anterior.

Al monto producido por los aportes que se mencionan en el párrafo anterior, la provincia contribuye con una suma equivalente, de acuerdo a lo establecido en la ley provincial. Este sistema, que sirve para sostener la estructura organizativa del Ente, ha tenido sus inconvenientes por la inconsistencia de los aportes, tanto municipales como provinciales.

Este esquema le otorga previsibilidad financiera, aunque en la práctica se han registrado irregularidades en la frecuencia de los aportes de algunos de los gobiernos locales integrantes, lo que condiciona la sostenibilidad de una estructura técnica mínima.

Legitimación y Participación Ciudadana

La experiencia cuenta con una instancia consultiva dado que, si bien el Estatuto no lo contempla, la ley establece la posibilidad crear con un Consejo Técnico Consultivo compuesto por especialistas vinculados a Universidades y grupos de investigación públicos y privados con reconocida trayectoria, como también con representantes de instituciones del sector privado, de la sociedad civil o de organismos públicos con actuación en el área.

III.2 – Análisis comparado de las experiencias argentinas

El análisis de los casos metropolitanos en Argentina se estructura a partir de un conjunto de dimensiones que permiten caracterizar el nivel de institucionalización de la gobernanza metropolitana en el país. Estas dimensiones surgen del marco teórico desarrollado en la primera parte del informe, donde se aborda el concepto de gobernanza metropolitana y su evolución en el debate nacional, y se operacionalizan mediante los criterios del Índice de Gobernanza Metropolitana (IGAM) elaborado para esta investigación.

A partir de la aplicación de este instrumento analítico a los casos seleccionados, es posible construir una visión comparativa del grado de desarrollo institucional alcanzado por las distintas experiencias metropolitanas consideradas en el estudio. En tal sentido, el gráfico que se presenta a continuación permite visualizar comparativamente el desempeño de las áreas metropolitanas analizadas según los resultados del IGAM, estableciendo un corte temporal correspondiente a diciembre de 2023, momento en el que se finalizó el relevamiento de información para esta etapa de la investigación.

En consecuencia, los valores representados deben interpretarse como una fotografía del estado de institucionalización de cada experiencia al momento del cierre del período de análisis, y no como una caracterización definitiva de su evolución. Las experiencias de gobernanza metropolitana presentan trayectorias dinámicas, sujetas a cambios institucionales, políticos y económico–financieros.

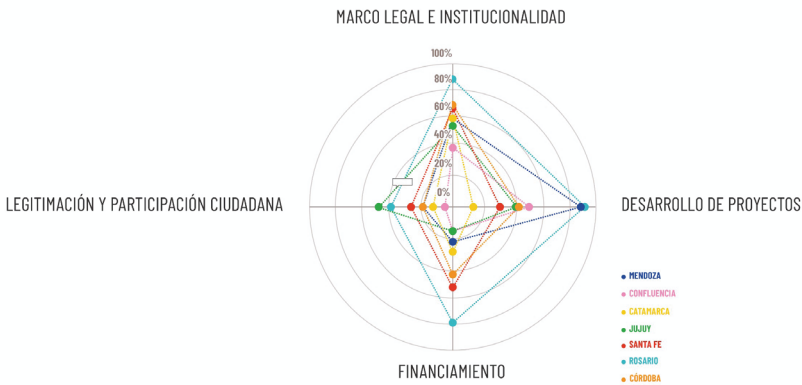
En este sentido, desde el momento del corte analítico hasta la actualidad algunas áreas han mostrado avances en su consolidación institucional –como el caso del Ente Metropolitano Córdoba, que al momento del relevamiento llevaba menos de un año desde su efectiva conformación–, mientras que otras experiencias que en ese momento evidenciaban mayores niveles de desarrollo relativo han atravesado procesos de debilitamiento o desarticulación, como ha ocurrido con la Región de Confluencia.

Esta aclaración resulta relevante para interpretar adecuadamente el gráfico comparativo, el cual busca reflejar el estado de situación de las experiencias metropolitanas durante el período considerado por la investigación.

Finalmente, corresponde aclarar que se relevó la experiencia de Paraná, vigente de manera embrionaria al momento de la investigación, pero por su estado de desarrollo institucional y los relativos avances que presentaba no ha sido considerada para esta comparativa.

RESULTADO COMPARADO DEL DESEMPEÑO DE LAS AM

EXPERIENCIAS VIGENTES A DICIEMBRE DE 2023



DIMENSIONES	MENDOZA	CONFLUENCIA	CATAMARCA	JUJUY	SANTA FE	ROSARIO	CÓRDOBA
Marco Legal e Institucionalidad	59%	41%	59%	56%	67%	89%	70%
Desarrollo de proyectos	88%	50%	13%	44%	31%	88%	44%
Financiamiento	23%	15%	31%	15%	54%	77%	46%
Legitimación y participación ciudadana	21%	7%	14%	50%	29%	43%	21%

III.2.1 –Marco Legal e Institucionalidad

Encuadre Jurídico

El análisis comparado de los siete casos relevados evidencia distintos grados de formalización jurídica en la creación y sostenimiento de las áreas metropolitanas. En términos generales, puede observarse una heterogeneidad significativa en los mecanismos normativos adoptados, lo cual refleja tanto las diferentes tradiciones institucionales provinciales como los distintos niveles de consenso político alcanzados por cada experiencia en torno a los arreglos metropolitanos.

De los siete casos estudiados, tres se enmarcan en el esquema de "Convenio de gobiernos locales/provinciales, en el marco de una ley provincial de áreas metropolitanas o de asociativismo intermunicipal", que representa el mayor grado de solidez jurídica dentro de las opciones posibles. Este grupo incluye a Catamarca, Santa Fe y Rosario, donde la existencia de una ley provincial –la Ley N.º 13.532 en Santa Fe y la Ley N.º 5564 en Catamarca – otorga estabilidad institucional y previsibilidad al proceso de cooperación intermunicipal[126]. En el caso rosarino, además, la norma provincial consolida la trayectoria iniciada de manera voluntaria por los gobiernos locales, dotando al Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) de un estatus jurídico como persona de derecho público no estatal.

Un segundo conjunto, también integrado por tres casos – Jujuy, Córdoba y Confluencia–, responde al modelo de "Convenio de gobiernos locales/provinciales", sin una ley provincial de respaldo. Estas experiencias son eminentemente *bottom up*, basadas en la voluntad política y los acuerdos firmados entre intendentes, con distintos grados de formalización.

Independientemente de que conforman el mismo grupo, los casos de Córdoba y Jujuy han avanzado en un marco de acuerdo permanente. Si bien estos convenios constituyen un paso relevante en materia de institucionalización metropolitana, su sostenibilidad depende en

126 Es necesario mencionar que en el caso de la provincia de Santa Fe, la Reforma Constitucional aprobada durante 2025, contempla en el Artículo 159 el reconocimiento de acuerdos metropolitanos.

gran medida del compromiso coyuntural de las gestiones locales con estos procesos. En el caso de Confluencia, por su parte, la existencia de la experiencia ha estado vinculada al acceso a fuentes externas de financiamiento, como lo ha sido el caso del Programa DAMI.

Por último, Mendoza se distingue del resto al haberse constituido mediante un "Decreto del gobierno provincial creando una Coordinación u Oficina", lo que expresa un modelo de tipo *top down*. En este caso, UNICIPIO se crea por Decreto N.º 177/2016 y funciona dentro de la estructura del gobierno provincial, sin autonomía administrativa ni financiera. Este diseño le otorga una fuerte dependencia de la gestión provincial, limitando la incidencia en la toma de decisiones por parte de los municipios que integran el área metropolitana.

En síntesis, el análisis del encuadre jurídico permite identificar tres niveles de institucionalización:

- Alto, cuando existe un respaldo legal provincial que establece un ente autárquico sumado a la voluntad de los gobiernos locales en la integración al área metropolitana (Catamarca, Santa Fe y Rosario).
- Medio, en los casos sustentados en convenios intermunicipales sin marco normativo provincial junto a la voluntad de los gobiernos locales en la integración al área metropolitana (Confluencia, Jujuy y Córdoba, con las salvedades realizadas previamente).
- Bajo, cuando la institucionalidad depende de una decisión administrativa provincial (Mendoza).

Esta diversidad normativa refleja distintas estrategias de gobernanza metropolitana que responden a la carencia de un marco general a nivel federal, y dan cuenta de la realidad posible de arreglo metropolitano en cada uno de los casos. Así, mientras algunas jurisdicciones han logrado cierta consolidación legal y algún nivel de autonomía institucional, otras dependen mayormente de la voluntad política o de estructuras provinciales, lo que condiciona su legitimidad y capacidad de desarrollo a largo plazo.

Modelo organizacional

El análisis del modelo organizacional pone de manifiesto la heterogeneidad en la formalización institucional de las experiencias metropolitanas estudiadas y sus implicancias para la gobernanza. Entre los siete casos, cuatro se inscriben en la categoría de "ente autárquico de coordinación" (Catamarca, Santa Fe, Rosario y Córdoba), dos corresponden a una "mesa metropolitana formalizada" (Confluencia y Jujuy) y uno opera como "oficina de coordinación dependiente del gobierno provincial" (Mendoza). Esta clasificación no sólo describe disposiciones jurídicas y formales, sino que aporta elementos claves para visualizar la capacidad de continuidad, la claridad de roles y la previsibilidad administrativa de cada experiencia.

Los entes autárquicos representan el mayor grado de formalización organizativa, debido a que disponen de autonomía administrativa y financiera, órganos de gobierno definidos y una estructura pensada para perdurar más allá de los mandatos locales.

No obstante, hay disimilitudes a atender. El ECOM Rosario exhibe la versión más completa de este modelo: un ente con equipos técnicos propios, recursos periódicos y capacidades para apoyar técnicamente y monitorear proyectos metropolitanos. El ECAM Santa Fe y el Ente Metropolitano de Córdoba también se reconocen como entes autárquicos, no obstante, tomando en cuenta el corte temporal de este análisis a diciembre de 2023, muestran ciertas limitaciones. Sin embargo, Córdoba ha mostrado significativos avances en los últimos años.

En el caso de Gran Catamarca, pese a que la ley prevé un ente autárquico, enfrenta la paradoja de una alta formalización legal combinada con ausencia de estructura y financiamiento ejecutado, lo que reduce considerablemente la capacidad operacional del ente.

En síntesis, la condición autárquica facilita reglas claras y potencial estabilidad institucional, pero su efectividad depende de recursos, personal y cumplimiento de los compromisos por parte de las jurisdicciones integrantes.

Las mesas metropolitanas formalizadas –Confluencia y Jujuy– reflejan un nivel intermedio de institucionalización: son espacios políticos y técnicos donde las autoridades locales se han reunido en

forma relativamente regular a fin de acordar agendas y proyectos, sin necesariamente contar con una burocracia propia o presupuesto permanente. Estos modelos suelen ser muy útiles para coordinar esfuerzos en etapas de diagnóstico y formulación de proyectos –como ocurrió en Confluencia con el PEM ligado al Programa DAMI–, pero su fragilidad reside en su sostenimiento una vez finalizado el financiamiento externo o ante cambios en la voluntad política.

En Jujuy la mesa formalizada convive con la novedad del Parlamento Metropolitano – la dimensión de coordinación legislativa será retomada en el análisis de la variable siguiente – lo que aporta un componente político valioso; sin embargo, la ausencia de estructuras técnicas y presupuesto propio limita su profundización.

El caso de Mendoza, como oficina de coordinación dependiente del gobierno provincial (UNICIPIO), ilustra un modelo distinto. Por un lado, su inserción en la administración central provincial garantiza, a priori, el acceso a capacidades técnicas, pero por otro lado, reduce la autonomía operativa del espacio metropolitano frente a las prioridades y decisiones del Ejecutivo provincial. Este diseño facilitó en Mendoza la ejecución efectiva de proyectos con apoyo de financiamiento internacional o aportes particulares de gobiernos locales. No obstante, al formar parte de la estructura institucional provincial, implica consecuentemente un cierto menoscabo a su independencia y limita la participación plena de los municipios en relación a la conducción provincial.

En términos comparativos, el grado de formalización del modelo organizativo permite ordenar las experiencias en una escala de mayor a menor resiliencia institucional: los entes autárquicos (de modo potencial con las salvedades realizadas previamente), oficinas provinciales (con capacidad operativa pero menor autonomía en términos relativos) y mesas formalizadas (donde hay mayor flexibilidad, pero de modo concomitante, mayor fragilidad). Sin embargo, esta escala debe matizarse: la sola existencia de un ente autárquico no garantiza desempeño si no se acompaña de financiamiento efectivo, dotación de equipos técnicos y mecanismos de participación del área; del mismo modo, una mesa formalizada con financiamiento temporal y cierta constancia puede producir resultados relevantes en el corto plazo. Por lo tanto, la evaluación del modelo organizacional exige combinar la

tipología formal con indicadores de estructura técnico–administrativa, presupuesto efectivo y continuidad de los aportes para captar la realidad operativa de cada área metropolitana.

Espacio de coordinación legislativa

El análisis del espacio de coordinación legislativa evidencia que este componente constituye uno de los aspectos menos desarrollados en los procesos de gobernanza metropolitana en Argentina. La mayoría de las experiencias analizadas se concentran en instancias de articulación ejecutiva –ya sea a través de mesas de intendentes, entes autárquicos u oficinas de coordinación–, sin mecanismos equivalentes en el plano legislativo. La ausencia de estos espacios limita la posibilidad de avanzar hacia una gobernanza integral que combine la coordinación política y técnica con la armonización normativa entre los distintos gobiernos locales.

De los siete casos estudiados, solo el Gran Jujuy, a diciembre de 2023, cuenta con un espacio formal de coordinación legislativa[127], denominado Parlamento del Gran Jujuy. Esta instancia, creada mediante un reglamento consensuado y aprobado por los Concejos Deliberantes de las tres jurisdicciones que integran el área metropolitana, constituye una innovación institucional significativa. Su diseño responde a la lógica de un consejo deliberativo intermunicipal, sin potestad legislativa directa, pero con capacidad para emitir resoluciones, recomendaciones y dictámenes orientados a promover la uniformidad normativa y el tratamiento conjunto de temas de interés metropolitano. La experiencia jujeña demuestra que, aun con un alcance limitado, la creación de un espacio de este tipo puede contribuir al fortalecimiento del diálogo político, la generación de consensos sostenibles y la construcción de una identidad metropolitana compartida.

Bajo el corte temporal definido, en el resto de los casos –Rosario, Santa Fe, Catamarca, Mendoza, Confluencia y Córdoba– no se registra la existencia de ámbitos formales de coordinación legislativa[128].

127 Cabe remarcar que posterior al corte temporal de diciembre de 2023 tomado en este análisis, las experiencias de ECAM Santa Fe y el EM de Córdoba han avanzado en materia de coordinación legislativa.

128 Al considerar las experiencias vigentes a 2025, esta realidad ha cambiado. En el caso del ECAM Santa Fe se creó el Foro Metropolitano, el cual se encuentra en pleno

En algunos casos, como ECOM Rosario y ECAM Santa Fe, si bien las leyes provinciales habilitan la posibilidad de constituir Consejos Consultivos con participación de universidades, colegios profesionales y actores sociales, no contemplan expresamente la integración de concejales ni mecanismos de articulación entre los cuerpos deliberativos de las localidades involucradas. En el caso de UNICIPIO Mendoza, el esquema de coordinación se mantiene en el nivel ejecutivo provincial, sin participación orgánica de los Concejos Deliberantes municipales. En Catamarca, Confluencia y Córdoba, tampoco se observan avances en este sentido: la cooperación interjurisdiccional se circunscribe a los ejecutivos locales y provinciales, sin una dimensión legislativa que acompañe la planificación o ejecución de políticas conjuntas.

En suma, la presencia de un espacio de coordinación legislativa constituye, en el contexto argentino, una excepción más que una regla. La inexistencia de estos mecanismos restringe la posibilidad de homogeneizar marcos normativos, sancionar ordenanzas espejo o establecer regulaciones comunes sobre temas clave (como uso del suelo, transporte o ambiente). Por lo tanto, su incorporación en futuros procesos metropolitanos aparece como una condición necesaria para garantizar la coherencia jurídica y la sostenibilidad política de los acuerdos metropolitanos en el mediano y largo plazo.

Integración de los Gobiernos Locales

El análisis de la integración de los gobiernos locales dentro de los esquemas de gobernanza metropolitana permite observar un alto nivel de representatividad territorial en la mayoría de las experiencias relevadas. Este indicador mide el grado en que los municipios que efectivamente conforman el área metropolitana participan de los mecanismos institucionales de coordinación y toma de decisiones. En términos de legitimidad y eficacia, la amplitud de la participación de los gobiernos locales constituye un factor determinante para asegurar la coherencia en la planificación y la equidad en la distribución de recursos y servicios.

---

funcionamiento. En el caso de EM de Córdoba, su convenio marco ha incorporado el desarrollo de una instancia legislativa.

De los siete casos estudiados, seis presentan una integración plena o casi total de los municipios que conforman su área metropolitana, ubicándose en la categoría d (entre el 75% y el 100% de los gobiernos locales integrados). Este grupo incluye a Catamarca, Santa Fe, Rosario, Mendoza, Confluencia y Jujuy, donde la totalidad o la gran mayoría de los municipios que integran la región participan formalmente en los órganos de coordinación o en las instancias decisorias. En estas experiencias, la presencia de todos los gobiernos locales otorga mayor legitimidad política y territorial a la estructura metropolitana, al tiempo que facilita la construcción de consensos, la definición de agendas compartidas y la implementación de políticas públicas integradas.

Por ejemplo, tanto en Rosario como en Santa Fe, el marco legal vigente prevé la incorporación de todos los municipios del área funcional al ente metropolitano, garantizando una representación equitativa en los órganos deliberativos y técnicos. En Catamarca y Mendoza, aunque los mecanismos de participación pueden diferir en su formalidad, la integración de los municipios es prácticamente total, lo que ha permitido avanzar en la coordinación de proyectos de infraestructura y gestión ambiental con enfoque regional. En el **Área Metropolitana de Confluencia** y en Jujuy, los acuerdos intermunicipales también contemplan la participación de la totalidad de los gobiernos que conforman la región, lo que ha facilitado la consolidación de una agenda común y sostenida. En contraste, Córdoba constituye la única experiencia que, para diciembre de 2023, se ubicó en la categoría C (entre el 25% y el 50% de los gobiernos locales integrados), con 16 gobiernos locales formando parte constitutiva del Ente. Luego de ello, su crecimiento ha sido exponencial en términos relativos, llegando en la actualidad a 27 gobiernos locales.

En síntesis, la mayoría de las áreas metropolitanas analizadas exhiben una elevada integración institucional de los municipios que las conforman, lo que constituye una fortaleza para la gobernanza metropolitana.

Estructura técnico-administrativa

El análisis de la estructura técnico–administrativa de las áreas metropolitanas permite evaluar el grado de consolidación institucional y la capacidad operativa con la que cuentan para planificar, coordinar y ejecutar políticas públicas de alcance regional. Esta dimensión es clave, ya que la existencia de equipos técnicos estables y con dedicación exclusiva incide directamente en la continuidad, eficiencia y calidad de la gestión metropolitana, más allá de los ciclos políticos.

Los resultados muestran una marcada heterogeneidad en el nivel de desarrollo de las estructuras administrativas entre las siete experiencias analizadas. Sólo una minoría cuenta con una organización plenamente consolidada, mientras que la mayoría mantiene estructuras reducidas o dependientes de otros niveles de gobierno, lo que limita su autonomía funcional.

En el extremo de mayor desarrollo se ubica el ECOM Rosario, que presenta una coordinación con estructura consolidada, responsables por áreas y más de diez empleados. Esta configuración le otorga una capacidad técnica y operativa destacada dentro del conjunto, permitiendo una gestión con un nivel de profesionalización relativamente más alto respecto a los asuntos metropolitanos. La existencia de un equipo multidisciplinario posibilita abordar de manera integral temáticas, dotando al Ente de una base institucional sólida y sostenida en el tiempo.

En un nivel intermedio se encuentra el EM Córdoba, cuya estructura cuenta con una coordinación, un responsable intermedio y hasta cinco empleados. Si bien posee una base técnica que garantiza cierto grado de continuidad y coordinación, su tamaño reducido acota las posibilidades de ampliar la agenda metropolitana y asumir nuevas competencias. Pese a ello, la formalización de roles y la presencia de personal técnico designado refuerzan su institucionalidad en comparación con otras experiencias.

Por debajo de este nivel se ubica UNICIPIO Mendoza, con una coordinación y menos de cinco empleados, lo que le permite sostener un funcionamiento básico, donde la estructura depende en gran medida del apoyo provincial y de la colaboración intermunicipal.

En situaciones aún más incipientes se encuentran Gran Jujuy y ECAM Santa Fe, que cuentan únicamente con una coordinación o referente técnico–administrativo y hasta dos empleados. Estas experiencias mantienen una estructura mínima, orientada principalmente a tareas de articulación política o gestión de programas específicos, sin capacidad instalada para sostener una agenda técnica permanente.

Finalmente, los casos de Confluencia y Catamarca representan el nivel más bajo de desarrollo institucional, ya que no cuentan con estructura ni personal propio. Su funcionamiento depende casi por completo de las administraciones locales o provinciales que las integran, lo que reduce su autonomía y dificulta la continuidad de las acciones metropolitanas.

En síntesis, el análisis evidencia una correlación directa entre la fortaleza de la estructura técnico–administrativa y la consolidación institucional de la gobernanza metropolitana. Rosario se posiciona como el caso más consolidado, con una estructura profesional y estable, mientras que Córdoba y Mendoza muestran avances parciales. En contraposición, las experiencias de Jujuy, Santa Fe, Confluencia y Catamarca revelan estructuras incipientes o inexistentes, lo que constituye una de las debilidades en pos del fortalecimiento de la gestión metropolitana.

III.2.2 – Competencias y planes de alcance metropolitano

Plan Estratégico Metropolitano (PEM)

El desarrollo de un Plan Estratégico Metropolitano (PEM) constituye uno de los indicadores más relevantes para medir la consolidación institucional y la capacidad de planificación de las áreas metropolitanas. La existencia de un PEM no sólo refleja la adopción de una visión integral y de largo plazo sobre el desarrollo regional, sino que además permite articular políticas, programas y proyectos en torno a objetivos comunes, superando la fragmentación territorial y política entre los gobiernos locales que integran cada área.

En este sentido, el análisis comparativo de las experiencias revela que la mayoría de las áreas metropolitanas han avanzado en la for-

mulación de un Plan Estratégico Metropolitano (PEM), esto se debe, en gran medida a la existencia del Programa Nacional DAMI y en menor medida, otros programas de cooperación internacional. El hecho de que estos PEM hayan sido promovidos por un financiamiento externo, plantea varias reflexiones: primero refuerza la importancia de contar con mecanismos de financiamiento estables y constantes y cuya finalidad sean los planes metropolitanos (tanto su desarrollo como implementación), caso contrario y como se observa en algunas experiencias, cuando el financiamiento externo se acaba, se lleva consigo la posibilidad de materializar estos planes y de actualizar los mismos entendiendo la planificación estratégica como un proceso en permanente reflexión, dada la velocidad de los cambios tanto a nivel local como global, el instrumento queda desactualizado. Segundo, refuerza también la importancia que tienen los incentivos para materializar consensos producto de articulaciones informales, como mencionaba una entrevistada, "el DAMI fue la excusa para reunirse y trabajar de manera institucional en clave metropolitana" y, tercero, y pensando que más de la mitad del país vive en áreas metropolitanas, atenta contra su desarrollo sostenible y equilibrado, no contar con una ley o financiamiento metropolitano institucionalizado. Dejar librada la posibilidad de un desarrollo más equitativo del país al financiamiento externo, no parece ser una visión estratégica ni racional de futuro. Volviendo a nuestra investigación, seis de las siete experiencias relevadas disponen de un PEM o de un documento equivalente que orienta las acciones de coordinación interjurisdiccional y define líneas estratégicas de intervención en materia de desarrollo urbano, movilidad, ambiente y gestión territorial, entre otras.

Los casos de Catamarca, Santa Fe, Rosario, Mendoza, Confluencia y Jujuy presentan distintos grados de avance en sus planes estratégicos, aunque todos ellos comparten la existencia de un marco de planificación consensuado entre los gobiernos participantes. En algunos casos, como Rosario o Santa Fe, el plan metropolitano se encuentra institucionalizado y ha sido utilizado como referencia para el diseño de políticas y proyectos concretos, evidenciando una articulación sostenida entre los municipios. Es necesario avanzar en un mayor grado de integración de los organismos y articulación de todos los

instrumentos que permita mayor eficacia en términos de gestión, a partir de integrar un sólido ecosistema de gobernanza. Como veremos al analizar la dimensión coordinación legislativa, es deseable que este tipo de articulación interinstitucional sea incluida en los marcos de arreglos metropolitanos. En otros casos, como Catamarca o Jujuy, el PEM opera como una hoja de ruta orientadora, producto de procesos de concertación más recientes o en evolución, donde la planificación estratégica cumple un rol de articulador inicial de la gobernanza metropolitana. En estos casos, en la consolidación y profundización del arreglo institucional está anidada la posibilidad de fortalecer las experiencias. En gran medida, esta variable puede llegar a condicionar no solo el cumplimiento de los objetivos planteados en el plan, sino la propia evolución de la experiencia.

Por el contrario, Córdoba constituye la única excepción, al no contar aún con un Plan Estratégico Metropolitano formalizado. Si bien se identifican iniciativas de coordinación intermunicipal y proyectos de desarrollo regional impulsados por el Instituto de Planificación Metropolitana (IPlaM), estas no se encuentran enmarcadas en un plan integral aprobado o consensuado por los gobiernos locales integrantes del área, que oriente las acciones a mediano y largo plazo. La ausencia de este instrumento limita la posibilidad de establecer metas comunes y de consolidar una agenda de desarrollo compartida entre los gobiernos locales, lo que se traduce en una menor capacidad de intervenciones estratégicas. Aunque, es importante señalar que es la única experiencia que cuenta con un instituto de planificación metropolitana (dependiente del gobierno provincial), que ha realizado numerosos documentos y proyectos, como es el IPLAM.

En síntesis, los resultados muestran que la planificación estratégica metropolitana es un componente presente en casi todas las experiencias, aunque con distintos niveles de institucionalización y avance. La consolidación de los PEM constituye un factor clave para fortalecer la gobernanza y orientar las políticas hacia una visión integrada de desarrollo territorial. Adicionalmente, la mirada del conjunto hace a la consolidación de una identidad regional en común, promoviendo un trabajo en torno a las problemáticas y los desafíos

que le son comunes y ejercitando en el proceso el afianzamiento de una gobernanza metropolitana.

Grado de desarrollo e implementación de proyectos metropolitanos

La segunda dimensión de la variable *Competencias y planes de alcance metropolitano* evalúa el grado de desarrollo alcanzado por los proyectos derivados del Plan Estratégico Metropolitano (PEM) o, en su defecto, aquellos impulsados por los entes u organismos de coordinación metropolitana. Este análisis permite observar en qué medida las estrategias de planificación se traducen en acciones concretas, midiendo la capacidad de gestión, la disponibilidad de recursos y la articulación efectiva entre niveles de gobierno.

En términos generales, los resultados evidencian una marcada heterogeneidad entre las áreas metropolitanas en cuanto a la materialización de proyectos. Mientras algunas regiones han logrado avanzar hacia una fase de implementación sostenida, con resultados tangibles y continuidad institucional, otras permanecen en etapas incipientes o presentan un desarrollo discontinuo, dependiente de la voluntad política o de financiamiento externo.

En el extremo más alto del desempeño se ubican Mendoza y Rosario, que alcanzan un alto nivel de avance (opción e). En ambos casos, la existencia de estructuras institucionales consolidadas, ancladas en marcos normativos que promueven la estabilidad de las experiencias, y la articulación intergubernamental permitieron la ejecución de proyectos de impacto metropolitano. En Mendoza, UNICIPIO implementó iniciativas en materia de movilidad, ambiente y gestión territorial con apoyo del BID, mientras que el ECOM Rosario consolidó su estrategia de planificación regional a través de la ejecución de múltiples proyectos coordinados con los 26 municipios integrantes del marco de acuerdo en 2017/2018, evidenciando una destacable capacidad técnica en esta materia.

En un nivel intermedio se ubica Córdoba, con proyectos de desarrollo medio (opción d). Si bien no cuenta con un Plan Estratégico formalizado, la región logró impulsar proyectos concretos de coo-

peración y planificación territorial –particularmente en materia de transporte, gestión ambiental y fortalecimiento institucional– con apoyo técnico y político entre municipios. No obstante, la falta de una visión estratégica integral limita la articulación entre las iniciativas. Sin embargo, las acciones locales desarrolladas contribuyeron a afianzar la vinculación y pertenencia de los gobiernos locales al Ente, y a su crecimiento institucional.

Por su parte, Confluencia y Jujuy registran un bajo nivel de avance (opción c). En ambos casos existen planes y lineamientos y proyectos a ejecutar –derivados de programas financiados por organismos internacionales, como el DAMI–, pero con ejecución parcial o interrumpida por falta de financiamiento sostenido o de capacidades técnico administrativas propias.

En Santa Fe, en cambio, se evidencia la presencia de planes y lineamientos, pero con nulo nivel de avance en su ejecución efectiva (opción b): si bien cuenta con lineamientos estratégicos metropolitanos y diagnósticos elaborados en el marco de organismos provinciales y del BID, no se observan proyectos relevantes implementados ni políticas derivadas con impacto territorial concreto, al momento de corte dada su reciente creación.

Finalmente, Catamarca se encuentra en la categoría sin desarrollo de proyectos (opción a). Aunque la provincia formuló documentos estratégicos con orientación metropolitana, no se registran acciones o iniciativas concretas que se deriven de dichos planes, lo que refleja un estadio inicial en la institucionalización del proceso metropolitano.

En síntesis, el análisis evidencia una brecha significativa entre la planificación y la ejecución efectiva de los proyectos en la mayoría de las áreas. Mientras Rosario y Mendoza consolidan un modelo de gestión con resultados tangibles, la mayoría de los casos presentan dificultades estructurales vinculadas al financiamiento, la capacidad operativa y la falta de continuidad política. Esta disparidad revela que, si bien la planificación estratégica constituye un punto de partida necesario, su impacto real depende de la existencia de una estructura institucional estable y de mecanismos de financiamiento sostenidos que permitan traducir las visiones estratégicas en acciones concretas.

Competencias desarrolladas en los proyectos metropolitanos

La tercera dimensión de la variable *Competencias y planes de alcance metropolitano* analiza las funciones efectivamente asumidas por las áreas metropolitanas en el marco de los proyectos impulsados, lo que permite estimar el grado de madurez institucional y autonomía técnica de cada experiencia. Las competencias relevadas –control, gestión, planificación, coordinación y monitoreo– reflejan distintos niveles de capacidad operativa: desde la definición de lineamientos estratégicos hasta la articulación de actores y el seguimiento técnico de las políticas implementadas.

En términos generales, el análisis revela una fuerte concentración de competencias en torno a la planificación y la coordinación, mientras que las funciones de gestión, control o monitoreo presentan una presencia más limitada o incipiente. Esta tendencia confirma que la mayoría de las experiencias metropolitanas en Argentina aún se encuentran en una fase de consolidación institucional, priorizando la elaboración de planes y acuerdos interjurisdiccionales por sobre la ejecución directa o la fiscalización.

En el extremo superior del desempeño se destacan Mendoza y Rosario, que presentan un rango más amplio de competencias. Mendoza ejerce funciones de control, planificación, coordinación y monitoreo (a, d, e, f), evidenciando una estructura técnica consolidada con capacidad de seguimiento y articulación entre niveles de gobierno. Este desempeño se asocia a la naturaleza institucional, al ser un organismo provincial. El rol activo de UNICIPIO se correlaciona con el hecho de ser parte de la estructura de gobierno, lo cual facilita la posibilidad de ejercer las competencias antes mencionadas, logrando sostener la continuidad de políticas metropolitanas y desarrollar mecanismos de gestión integrados. Rosario, por su parte, combina planificación, coordinación y monitoreo (d, e, f) a través del ECOM, que funciona como instancia técnica de apoyo a los municipios, con equipos estables que realizan seguimiento territorial y articulan políticas de suelo, movilidad y ambiente.

En un nivel intermedio se ubican Confluencia, Jujuy, Santa Fe y Córdoba, con competencias más acotadas y centradas en tareas de

articulación política o técnica. En el caso de Confluencia, la mesa ha ejercido funciones de planificación y coordinación (d, e), vinculadas a proyectos derivados del Programa DAMI, aunque sin capacidad de ejecución o control propio. Jujuy y Santa Fe presentan un perfil más limitado, restringido a la planificación (d), lo que refleja una institucionalidad débil y una dependencia significativa de los gobiernos provinciales o nacionales para la implementación de proyectos. Córdoba en esta primera etapa, en cambio, se caracteriza por una función exclusiva de coordinación (e), centrada en la articulación intermunicipal y la definición de agendas comunes, sin avances en materia de planificación estratégica y/o sistematización en monitoreo.

Finalmente, Catamarca no registra competencias desarrolladas, lo que evidencia un nivel muy incipiente de institucionalización metropolitana. A pesar de haber elaborado planes estratégicos con enfoque territorial, no existen mecanismos operativos ni equipos técnicos que den continuidad o seguimiento a esas iniciativas.

En conjunto, el análisis de esta dimensión evidencia cierta correspondencia entre el grado de institucionalización alcanzado por cada experiencia y la diversidad y alcance de las competencias efectivamente asumidas. El fortalecimiento de la gobernanza metropolitana en Argentina requiere avanzar más allá de los marcos de concertación política hacia la consolidación de estructuras técnicas y competencias de gestión, ejecución y evaluación que garanticen la continuidad y eficacia de las políticas metropolitanas.

En síntesis, la madurez de los procesos de institucionalidad metropolitana no depende únicamente de la existencia de planes estratégicos o de acuerdos interjurisdiccionales, sino de la capacidad real de los entes para ejercer funciones integrales, sostenerlas en el tiempo y traducirlas en resultados concretos a escala regional.

III.2.3 – Financiamiento

De la estructura organizacional

Esta primera dimensión permite evaluar si las áreas metropolitanas cuentan con recursos propios para sostener su estructura de

funcionamiento, elemento clave para garantizar la continuidad y la previsibilidad institucional. La disponibilidad de financiamiento propio –entendido como aportes regulares de los gobiernos que integran el área o asignaciones presupuestarias específicas– constituye un indicador a considerar al momento de analizar la prioridad política que las jurisdicciones otorgan a la cooperación metropolitana. Por el contrario, la ausencia de fondos propios suele traducirse en estructuras débiles, dependientes de recursos externos o coyunturales, con baja capacidad operativa y escasa autonomía decisional.

De las siete experiencias analizadas, cuatro prevén en sus marcos normativos financiamiento propio para su estructura organizacional –Catamarca, Santa Fe, Rosario y Córdoba–, mientras que las restantes tres –Mendoza, Confluencia y Jujuy– carecen de un esquema de financiamiento autónomo, dependiendo de presupuestos generales o de aportes informales y eventuales.

En cuanto al origen de los fondos, se evidencia una fuerte dependencia de los aportes municipales como principal fuente de financiamiento, complementados en algunos casos con contribuciones provinciales.

En los casos de Catamarca y Córdoba, de acuerdo a lo establecido en los esquemas constitutivos, los aportes provienen principalmente de los municipios participantes, que establece una distribución de fondos entre los gobiernos locales y en el caso catamarqueño, eventualmente considera aportes provinciales. En el caso de Córdoba, se prevé un esquema de financiamiento propio mediante la afectación del 2% de la coparticipación municipal, que debe ser debitado directamente por el Ministerio de Finanzas provincial y transferido a la cuenta del Ente. Asimismo, se contempla la posibilidad de recibir aportes de los gobiernos provincial, nacional o de organismos internacionales.

El financiamiento tanto del ECAM como del ECOM se rige por el mismo marco normativo (Ley Provincial N° 13532). El esquema de financiamiento se basa en aportes proporcionales al número de habitantes de cada municipio o comuna integrante, conforme a los datos del IPEC (Instituto Provincial de Estadística y Censos). A esta suma, la Provincia de Santa Fe debe agregar un monto equivalente. En la práctica, la irregularidad de los aportes de los gobiernos locales

(caso ECAM), como provinciales (particularmente en el período 2019 – 2023) ha afectado la continuidad de la gestión y la sostenibilidad de las estructuras institucionales.

El ECOM Rosario, por su parte, ha financiado, parcialmente, su estructura y las intervenciones previstas en los planes, con distintas fuentes de financiamiento internacional, notablemente el programa DAMI.

Aunque ambos entes comparten el mismo marco legal, el ECOM Rosario consolidó un esquema financiero más equilibrado y constante, mientras que el ECAM Santa Fe presenta un sistema más vulnerable por la intermitencia de los aportes de los gobiernos locales y un menor acceso a fuentes de financiamiento internacional, lo que limita su capacidad de acción sostenida.

Por su parte, Mendoza, Confluencia y Jujuy no disponen de un financiamiento propio de las estructuras. En Mendoza, UNICIPIO funciona dentro del organigrama provincial, dependiendo íntegramente del presupuesto general del gobierno de Mendoza, sin partidas específicas para su funcionamiento metropolitano. En Confluencia, el financiamiento se limitó a los recursos provenientes del Programa DAMI (BID), destinados exclusivamente a la formulación del Plan Estratégico Metropolitano (PEM), sin continuidad posterior. En Jujuy, la cooperación metropolitana se sostiene mediante el apoyo logístico y técnico de los gobiernos locales (basado fundamentalmente en el compromiso de la ciudad central), sin un mecanismo formal de financiamiento institucionalizado.

La variable frecuencia de los aportes, permite visualizar la continuidad en el tiempo de los esquemas de financiamiento estipulados para cada área, lo cual pone de manifiesto la efectiva voluntad política de dar continuidad a los procesos y el nivel de cumplimiento de los marcos de acuerdo. En tal sentido, los resultados muestran un espectro amplio en términos de esta variable. En primera instancia, cabe aclarar que en tres de los siete casos estudiados – Mendoza, Confluencia y Jujuy – esta variable no aplica por ausencia de financiamiento propio.

Por su parte dentro de los cuatro casos restantes se presentan disimilitudes atendibles. En el caso de Catamarca, si bien el marco normativo determina un esquema de financiamiento ya descrito, en

la práctica esta experiencia no se ha desarrollado más allá de la firma de los acuerdos constitutivos.

Los casos del ECOM Rosario y el ECAM Santa Fe, si bien cuentan con esquemas de financiamiento robustos en sus marcos normativos, han presentado dificultades en su sostenibilidad debido a la intermitencia en materia de aportes. Como fuera mencionado, para el período 2019–2023 se verificó un fuerte proceso de desfinanciamiento respecto a los fondos de orden provincial: durante el mismo, los mencionados aportes previstos por ley, no fueron girados a los Entes, afectando la continuidad de las acciones previstas y la consolidación de las estructuras técnico–institucionales. Es importante destacar que en función del marco de acuerdo, la responsabilidad principal del financiamiento depende de los aportes de las ciudades centrales.

Por último, el EM Córdoba, ha percibido los aportes desde los gobiernos locales que lo conforman de manera continua, lo cual ha permitido una mayor previsibilidad en su gestión y estabilidad de la estructura organizativa. Asimismo, se ha verificado en esta experiencia una notable articulación con el gobierno provincial que ha posibilitado el financiamiento de algunas acciones del Ente.

En términos generales, el análisis confirma que la sustentabilidad institucional de las áreas metropolitanas depende estrechamente de dos factores: la diversificación de las fuentes de financiamiento y la continuidad temporal de los aportes. La presencia de mecanismos regulares y normativamente respaldados constituye una condición esencial para dotar de estabilidad, previsibilidad y autonomía a las estructuras institucionales. En esta línea, los casos de Rosario, Córdoba y en menor medida Santa Fe se posicionan como las experiencias más consolidadas, al combinar marcos legales claros con aportes continuos y un compromiso sostenido por parte de los gobiernos locales y provinciales.

En contrapartida, las experiencias de Mendoza, Confluencia y Jujuy dan cuenta de los límites de los modelos dependientes de financiamiento externo o de aportes puntuales, cuya intermitencia impide sostener una estructura técnica y operativa en el tiempo. En consecuencia, la existencia de marcos normativos sin acompañamiento presupuestario real se revela insuficiente para garantizar la eficacia

y la permanencia de la cooperación interjurisdiccional. Consolidar esquemas de financiamiento previsible y diversificado emerge, así, como un requisito ineludible para fortalecer la institucionalidad metropolitana y asegurar su proyección a largo plazo.

De los proyectos

El análisis de esta segunda dimensión permite observar el grado de capacidad operativa y la sostenibilidad de las áreas metropolitanas para llevar adelante programas y obras conjuntas. A diferencia del financiamiento de la estructura organizacional –que refleja la fortaleza institucional cotidiana–, el financiamiento de los proyectos constituye un indicador del grado de compromiso de los gobiernos provinciales en los procesos de articulación intergubernamental, así como de su capacidad para gestionar recursos y alianzas estratégicas que posibiliten el acceso a financiamiento extrapresupuestario, particularmente a través de mecanismos de cooperación internacional, los cuales requieren, a su vez, del respaldo y acompañamiento del gobierno nacional.

De las siete experiencias analizadas, en esta dimensión, se advierte un patrón de financiamiento fuertemente dependiente de aportes provinciales y de organismos internacionales, en contraste con una menor participación de los municipios y la nula presencia de recursos propios generados a partir de tasas o servicios.

En el caso de Mendoza, el financiamiento de los proyectos provino de una combinación diversa de fuentes: municipios participantes, provincia y organismos internacionales (a, b y d). La experiencia de UNICIPIO logró ejecutar obras y planes estratégicos –particularmente en el marco del *Programa DAMI* del Banco Mundial– que le otorgan continuidad y reconocimiento técnico. Este modelo presenta una particularidad central: un esquema de intervención metropolitana que prioriza el financiamiento de proyectos y obras por sobre el de la estructura organizacional. Este enfoque, se explica por su marco institucional previamente analizado, dada la integración de UNICIPIO bajo la estructura del Ejecutivo provincial, sus gastos operativos mínimos son absorbidos por el presupuesto general, lo cual ha

permitido concentrar la atención en la obtención de recursos para la implementación de obras de alcance metropolitano. Si bien es importante la ejecución de proyectos y obras, no menos importante en estos procesos, es contar con una estructura institucional sólida que incluya equipos técnicos con capacidades para la gestión metropolitana.

La Región Metropolitana de Confluencia comparte un patrón similar, aunque con menor autonomía: los recursos provinieron de la Provincia y de organismos internacionales (b y d), también vinculados al *Programa DAMI* del BID. Sin embargo, al tratarse de un financiamiento con destino específico y sin continuidad, el esquema de gestión al estar exclusivamente vinculado al marco de acuerdo, fue desarticulado una vez finalizado el programa.

El caso de Catamarca evidencia los riesgos de apostar exclusivamente a la cooperación internacional (d), sin plantearse alternativas, tal lo acontecido en el marco de los programas desarrollados (*PlanificACCIÓN* y *Estrategias de Desarrollo Integral para el Gran Catamarca, ambos junto a CIPPEC*). Si bien estos proyectos generaron avances técnicos relevantes, su falta de vinculación con un esquema de financiamiento sostenido impidió que se tradujera en una estructura sostenible de trabajo en materia de proyectos a escala metropolitana.

En Jujuy, el financiamiento de los proyectos provino tanto de la Provincia como de organismos internacionales (b y d), especialmente durante la etapa de formulación e implementación inicial del *Plan Estratégico Gran Jujuy*. Sin embargo, tras la interrupción de los aportes externos, la ejecución de obras se detuvo, culminando solamente algún proyecto priorizado a partir de fondos propios por la provincia, lo que refuerza la inconveniencia de la dependencia estructural respecto de fuentes exógenas.

Por su parte, Santa Fe también presenta un esquema dual –provincial e internacional (b y d)–, a partir del desarrollo de los *Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe*, financiados por intermedio del BID. En este caso, pese a la existencia de una estructura organizativa con aportes regulares, la ejecución efectiva de los proyectos fue limitada, lo que demuestra que la disponibilidad de fondos no necesariamente se traduce en resultados efectivos.

El caso de Rosario constituye el ejemplo más robusto y diversificado de financiamiento: municipios participantes, provincia, nación y organismos internacionales (a, b, c y d). Esta multiplicidad de fuentes ha permitido sostener una política metropolitana relativamente activa, con proyectos concretos y una estructura de gestión capaz de articular esfuerzos en distintos niveles de gobierno. La amplitud de fuentes y la continuidad del flujo financiero otorgan al ECOM una ventaja comparativa en términos de capacidad de planificación, ejecución y monitoreo.

Finalmente, en Córdoba, el financiamiento de proyectos se sostiene tanto a partir de aportes municipales como de la provincia (a,b), en el marco de acuerdos entre gobiernos locales y con apoyo técnico provincial, proyectando para futuras etapas el acceso a recursos de financiamiento internacional para obras de mayor envergadura.

En términos comparativos, el análisis del financiamiento de los proyectos revela una alta dependencia de fuentes externas –en especial de la cooperación internacional– y una escasa diversificación de los mecanismos de sostenimiento económico. Si bien casos como Rosario y Mendoza lograron capitalizar en determinados momentos los recursos internacionales disponibles para impulsar proyectos metropolitanos, la ausencia de estrategias de diversificación y de financiamiento propio derivó en una vulnerabilidad estructural una vez agotados dichos fondos. En contraste, Córdoba, basada en un esquema de aportes municipales y provinciales continuos y sostenidos, muestra un esquema inicial más realista, apostando a la previsibilidad y una mayor proyección futura, configurándose hoy como la experiencia más estable en términos de sostenibilidad financiera y autonomía institucional.

III.2.4 – Legitimación y Participación Ciudadana

Mecanismos o instancias normadas

El análisis de esta dimensión del Índice de Gobernanza Metropolitana permite observar el grado de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana en las distintas áreas metropolitanas, entendiendo que la existencia de normas y procedimientos

formales constituye un indicador de consolidación de una cultura cívica y de gobernanza en el ámbito metropolitano.

De los siete casos en análisis, se advierte que la mayoría presenta niveles bajos o intermedios de institucionalización de la participación ciudadana, predominando los mecanismos consultivos no vinculantes o la simple obligación de difusión de las acciones del ente, antes que estructuras de cogobierno o control social efectivo.

En el caso de Mendoza y Confluencia, no se registran mecanismos normados de participación ciudadana. Ambas experiencias presentan una institucionalidad predominantemente técnica o política, sin marcos reglamentarios que promuevan la transparencia, la consulta pública o la incorporación de actores sociales en los órganos de decisión. Si bien en el caso mendocino existieron consultas informales en proyectos específicos (que se retomarán más adelante), estas no se encuentran formalizadas dentro del marco institucional de UNICIPIO.

Catamarca cuenta con instancias consultivas no vinculantes (b), previstas en la ley provincial 5564 que crea el Régimen General de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas. En ese marco, se establece la conformación de un Consejo Técnico Consultivo integrado por representantes de universidades, organismos públicos y actores del sector privado y de la sociedad civil. Sin embargo, la ley no contempla mecanismos de obligatoriedad de difusión, ni instancias de control ciudadano o colaboración directa, lo que limita el alcance participativo del esquema.

En Jujuy, la experiencia metropolitana incorpora mecanismos incipientes de participación a través de la obligatoriedad en la difusión (a) y de instancias colaborativas (c). Durante la formulación del *Plan Estratégico Gran Jujuy*, se habilitaron espacios abiertos de consulta y talleres participativos donde distintos actores –incluidos técnicos y organizaciones de base– pudieron presentar iniciativas y aportes. Aunque estos espacios no se encuentran normados en una ley o reglamento, su desarrollo operativo representa un avance en términos de co–creación.

Santa Fe presenta un modelo de participación consultiva (b), establecido en la ley 13532 de Áreas Metropolitanas, que habilita la creación de Consejos Consultivos compuestos por universidades, cen-

tros de investigación y representantes del sector civil. No obstante, la implementación efectiva de estos espacios ha sido discontinua, sin evidencia de funcionamiento regular en el caso del ECAM.

El caso de Rosario se destaca por combinar dos niveles de institucionalización: la obligatoriedad en la difusión de las acciones (a) –a través de la publicación sistemática de informes, documentos y actualizaciones del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM)– y la existencia de instancias consultivas (b), con la posibilidad de integrar universidades y colegios profesionales en procesos de planificación. Aun así, estos mecanismos carecen de vinculación obligatoria en la toma de decisiones, limitando su potencial transformador.

Por último, Córdoba cuenta únicamente con la obligatoriedad en la difusión de acciones (a), lo que implica un cierto nivel de transparencia, pero sin avanzar hacia mecanismos participativos o consultivos formales. La información se canaliza principalmente a través de los gobiernos locales y también en las actividades descentralizadas que promueve el Ente, aunque no se relevan instancias metropolitanas de participación ciudadana institucionalizadas.

En términos comparativos, los casos de Rosario, Jujuy y Santa Fe evidencian una mayor incorporación de instrumentos participativos en sus marcos de acuerdo, aunque todavía acotados en materia de incidencia. Catamarca presenta un avance normativo sin implementación visible, mientras que Mendoza, Confluencia y Córdoba muestran la ausencia o debilidad de mecanismos normados de participación, lo que limita la legitimidad democrática y el fortalecimiento del "sujeto metropolitano" en el sentido propuesto por el índice.

En síntesis, el panorama general muestra que las áreas metropolitanas argentinas aún se encuentran en una etapa incipiente de institucionalización de la participación ciudadana, predominando mecanismos informativos o consultivos. Esto evidencia que la legitimación social de la gobernanza metropolitana continúa siendo un desafío estructural para consolidar modelos de gestión con mayores niveles de institucionalidad e inclusión.

Este panorama explica de manera sustancial la ausencia de un sujeto metropolitano. Dicha ausencia no solo debilita la legitimidad social del área, sino que también desafía su legitimidad funcional.

Esta última se fundamenta en la capacidad para construir agendas metropolitanas que resuelvan las necesidades de los ciudadanos, quienes actualmente carecen de mecanismos institucionalizados de participación efectiva en dicho proceso.

Mecanismos implementados.

El análisis de esta dimensión complementa el de la anterior al considerar no sólo la existencia formal de mecanismos de participación ciudadana, sino también su implementación efectiva en la práctica, independientemente de su grado de normatividad. En este sentido, se busca identificar hasta qué punto las áreas metropolitanas han promovido espacios concretos de interacción con la ciudadanía, organizaciones sociales y actores territoriales, aun cuando estos no estén regulados legalmente. Este enfoque permite observar la vitalidad participativa y el compromiso de los entes metropolitanos con una gobernanza abierta y colaborativa.

En términos generales, los resultados muestran una mayor presencia de mecanismos participativos efectivos que de instrumentos normativos, lo que evidencia una tendencia a la apertura pragmática por sobre la formalización jurídica. No obstante, persisten diferencias significativas entre las experiencias, tanto en la diversidad como en la profundidad de los mecanismos implementados.

El caso de Mendoza sobresale por su amplitud y diversidad de mecanismos (a, b y c). UNICIPIO ha impulsado procesos de planificación participativa y talleres territoriales en el marco de la elaboración del *Plan de Acción de la Región Metropolitana de Mendoza* y otros proyectos asociados al financiamiento internacional (como el DAMI–BID). Estos procesos incluyen la difusión de información actualizada (a) sobre avances y resultados, instancias consultivas (b) con participación de universidades, colegios profesionales y organizaciones sectoriales, y espacios colaborativos (c) donde se receptaron propuestas de los municipios y de la ciudadanía (iniciativas ciudadanas). Aunque muchos de estos mecanismos estuvieron vinculados a programas específicos y no

del funcionamiento ordinario del ente, evidencian un compromiso con la apertura hacia la participación.

Confluencia presenta una participación más acotada, limitada a instancias consultivas no vinculantes (b). Si bien se han realizado talleres y mesas de diálogo con actores locales y técnicos durante el desarrollo de planes estratégicos y proyectos DAMI, estos espacios no se sostuvieron en el tiempo ni derivaron en mecanismos colaborativos permanentes, lo que restringe su capacidad de incidencia.

Catamarca, por su parte, no registra la utilización de los mecanismos de participación ciudadana previstos en el marco normativo general, salvo en el proceso de planificación participada que dió origen a la experiencia de cooperación. La institucionalidad metropolitana se mantiene esencialmente gubernamental y técnica, sin evidencia de instancias abiertas de consulta o participación pública.

En el caso de Jujuy, se observa una experiencia participativa amplia y dinámica (a, b y c). Durante el diseño e implementación del *Plan Estratégico del Gran Jujuy*, se llevaron adelante actividades de difusión e información continua (a), instancias consultivas con universidades y organizaciones sociales (b) y mecanismos colaborativos (c) que permitieron incorporar iniciativas ciudadanas y sectoriales a la planificación metropolitana. Estas experiencias, aunque no siempre formalizadas, contribuyeron a fortalecer la legitimidad del proceso y el sentido de pertenencia regional, aunque la intermitencia de este tipo de acciones de participación atenta contra su consolidación.

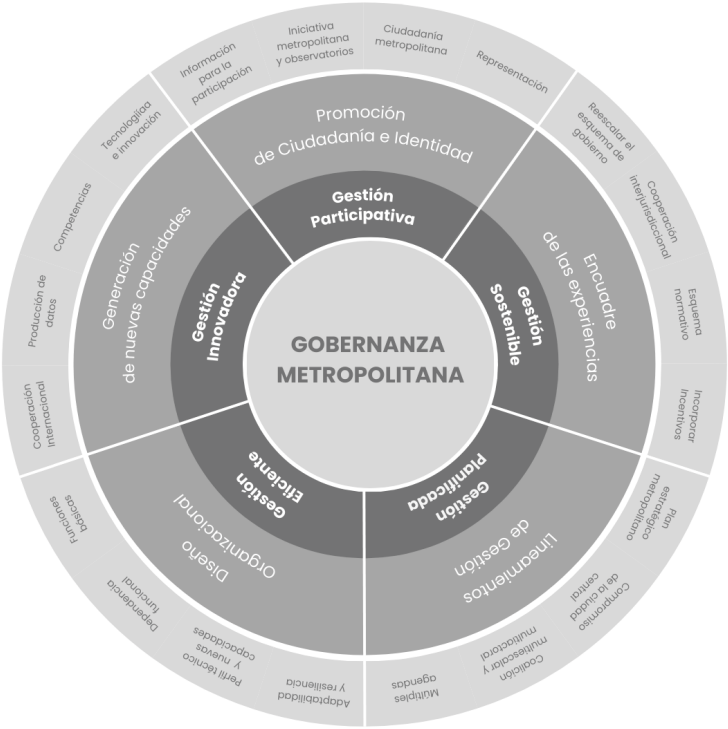
Rosario, a partir de los procesos participativos vinculados a los planes territoriales presenta un sustancial caudal de información digital actualizada (a) y, como se mencionó desarrolló espacios consultivos (b). Si bien en el caso de ambos entes de la provincia de Santa Fe (ECOM y ECAM) han promovido la transparencia a través de la publicación de planes, documentos y resultados de proyectos, además de sostener vínculos regulares con universidades y organizaciones profesionales, no se registran mayormente mecanismos colaborativos ni instancias de control ciudadano, lo que muestra una participación predominantemente informativa y consultiva, con bajo grado de incidencia directa en la toma de decisiones.

Por último, Córdoba se destaca por un importante caudal de difusión de información (a), canalizada a través de los municipios integrantes de la región y medios institucionales del Ente, así como por la presencia en eventos locales y regionales lo que promueve la legitimidad social. Sin embargo, hay que mencionar que no se evidencian foros o mecanismos participativos específicos de incidencia en el nivel metropolitano.

En síntesis, el análisis de esta variable evidencia que la práctica participativa metropolitana en Argentina avanza más por impulso de proyectos concretos que por una institucionalización de mecanismos y espacios. Resulta tan incipiente el abordaje del tema, tanto a nivel marcos de arreglos como en la implementación, que no pueden establecerse demasiadas diferencias entre las experiencias. Esto revela el desafío en torno a la legitimación social y funcional de las estructuras metropolitanas, así como la necesidad de consolidar marcos normativos y procedimientos sostenibles de participación ciudadana en el largo plazo.

CAPITULO IV – CÍRCULO PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA (CIGAM)

A partir de la síntesis y las lecciones derivadas del análisis crítico de las experiencias metropolitanas en Argentina, se han identificado y sistematizado una serie de lineamientos orientados al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los entes. Este cuerpo propositivo aborda e intenta dar respuesta a dimensiones clave como ser la fortaleza de los arreglos institucionales, las restricciones normativas y de capacidades, el financiamiento y la construcción de legitimidad para los entes, a partir de la inclusión de la participación ciudadana. Dichos ejes se articulan de manera sistémica en una propuesta original denominada Círculo para la Gobernanza Metropolitana.



La arquitectura del Círculo para la Gobernanza Metropolitana debe interpretarse mediante una lectura centrífuga y expansiva, partiendo desde su núcleo hacia la implementación práctica. En el primer anillo, se identifican cinco dimensiones de gestión interdependientes que constituyen los ejes de articulación del mismo. Estas dimensiones se proyectan hacia un segundo anillo de objetivos estratégicos, los cuales delimitan el propósito institucional de cada eje. El esquema culmina en un círculo exterior compuesto por veinte lineamientos táctico–operativos, que actúan como los vectores de ejecución y guías de acción para la materialización de una efectiva gobernanza.

Los desafíos a abordar:

A. Desafío: Gestión Planificada
Eje Estratégico: Lineamientos de Gestión

La Gestión Planificada es el pilar que otorga coherencia al actuar metropolitano. Más allá de un proceso técnico, representa una plataforma de gobernanza colaborativa destinada a formalizar acuerdos entre niveles de gobierno y sectores sociales. Su objetivo es integrar las diversas prioridades territoriales y comunitarias, lo que consolida la legitimidad del proceso metropolitano y fortalece la viabilidad de los lineamientos estratégicos adoptados.

1. **Plan Estratégico Metropolitano.** La complejidad de los entornos metropolitanos exige una dirección técnica y política basada en un Plan Estratégico Metropolitano. Este instrumento, de carácter participativo y alineado con las agendas urbanas internacionales, no debe entenderse como una solución absoluta, sino como un dispositivo de coordinación de expectativas que ordena y otorga previsibilidad a la gestión interjurisdiccional.
   La experiencia del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) demostró la eficacia de los Planes de Ejecución Metropolitana (PEM) como catalizadores de una visión regional compartida. Ante la discontinuidad de este pro-

grama, resulta imperativo explorar mecanismos alternativos que garanticen la vigencia de una mirada planificada, evitando que la gestión metropolitana se reduzca a una serie de intervenciones aisladas y reactivas.

La relevancia de un plan rector radica en su capacidad para discernir entre acciones puramente interjurisdiccionales y aquellas con verdadero impacto metropolitano. Sin un marco orientador, la cooperación corre el riesgo de dispersarse en proyectos menores derivados de compensaciones políticas, en lugar de concentrarse en intervenciones sistémicas que resuelvan problemas estructurales de escala regional.

En un contexto donde menos del 40% de las metrópolis latinoamericanas cuentan con planes urbanos, el crecimiento del territorio suele ser el resultado de la dinámica del mercado inmobiliario y la ocupación informal, en lugar de la acción estatal. Esta expansión desregulada genera ciudades de baja densidad y alta fragmentación, incrementando exponencialmente los costos de provisión de servicios y profundizando las brechas de acceso para los sectores vulnerables.

Finalmente, la planificación estratégica es la herramienta predilecta para la mitigación de externalidades negativas (pobreza, segregación, degradación ambiental) y la promoción de la cohesión social. A través de ella se jerarquiza el espacio público, entendido no solo como un elemento físico, sino como el soporte fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y la integración metropolitana.

2. **Rol de la Ciudad Central.** En la literatura sobre gobernanza metropolitana, autores como Christian Lefèvre subrayan que la ciudad central posee un peso político, económico y demográfico que la posiciona naturalmente como el motor de los procesos asociativos. No obstante, para que la institucionalidad sea sostenible, la ciudad núcleo debe ejercer un liderazgo generoso. Es imperativo diseñar esquemas que equilibren su peso relativo para evitar que las localidades menores perciban la integración como un proceso de absorción o una imposición de agendas

ajenas. La meta es transformar la desconfianza periférica en una adhesión basada en la cooperación horizontal.

Bajo una mirada sistémica, el área metropolitana se define por sus relaciones de interdependencia. Por ello, la centralización de decisiones resulta anacrónica. Se propone la implementación de estrategias *"win–win"* (ganar–ganar), donde la ciudad central asuma un compromiso económico y técnico proporcional a su escala para fomentar una ciudadanía metropolitana común. Una medida disruptiva para romper la inercia radial consiste en priorizar programas que se desplieguen desde la periferia hacia el centro, invirtiendo la lógica tradicional de expansión de servicios y garantizando que las necesidades de los bordes metropolitanos sean el punto de partida de la planificación regional.

Dada la naturaleza sistémica de la región, la inversión pública debe regirse por un principio de justicia territorial. Las obras y programas no pueden concentrarse de manera exclusiva en la ciudad central o en los nodos de mayor renta. Una agenda metropolitana equilibrada debe asegurar una distribución equitativa de los recursos, priorizando intervenciones en la periferia y en zonas históricamente relegadas. Esta distribución no solo mitiga las asimetrías sociales, sino que reafirma el carácter inclusivo y verdaderamente regional del modelo de gestión.

Para superar las asimetrías de gestión, la ciudad central debe actuar como un proveedor de bienes públicos regionales, especialmente en innovación y servicios tecnológicos que los municipios pequeños no pueden costear individualmente. Este reescalamiento ofrece un beneficio mutuo: por un lado, las localidades periféricas acceden a recursos de gestión avanzada, a cambio, y por el otro lado, la ciudad central obtiene datos integrales para un diseño de políticas públicas más eficiente y sistémico. Asimismo, la alternancia en el ejercicio de responsabilidades ejecutivas dentro de los órganos de coordinación garantiza que las prioridades de las escalas territoriales menores tengan voz y voto en la mesa de decisiones.

Finalmente, la desconcentración de servicios críticos (educativos, sociales y administrativos) hacia la periferia es una

herramienta de equidad territorial. Esta descentralización no solo mejora la calidad de vida y reduce las externalidades ambientales al disminuir los desplazamientos hacia el núcleo, sino que también materializa la noción de una ciudadanía común. Al fortalecer los centros periféricos, la ciudad central contribuye a una estructura metropolitana más equilibrada, resiliente y menos congestionada.

3. **Coalición multiescalar y multiactoral.** La gobernanza metropolitana no puede sostenerse exclusivamente sobre acuerdos cupulares; requiere la consolidación de coaliciones amplias que integren de manera continuada a actores estatales multinivel y representantes de la sociedad civil. Esta apertura no solo democratiza la toma de decisiones, sino que dota a los procesos de una legitimidad social y política necesaria para garantizar su sostenibilidad frente a los cambios de signo político en los gobiernos locales.

   Dada la complejidad de los problemas metropolitanos, la gestión debe operar bajo un esquema de cooperación vertical y horizontal. Puesto que muchas competencias críticas (transporte, cuencas hídricas, seguridad) trascienden la jurisdicción municipal, la inclusión de los niveles provincial y nacional desde las etapas incipientes del proceso es estratégica. Esta integración temprana permite alinear marcos normativos, asegurar flujos de financiamiento y evitar conflictos de competencia, transformando la fragmentación burocrática en una sinergia institucional.

   La incorporación de actores no estatales no debe limitarse a instancias consultivas, sino que debe extenderse a todo el ciclo de las políticas públicas: desde el diagnóstico y la planificación hasta la ejecución y el monitoreo. En este ecosistema, la academia y las organizaciones de la sociedad civil actúan como aliados estratégicos. Su rol ha sido histórico en el sostenimiento de la agenda metropolitana y en la producción de conocimiento técnico, aportando un capital intelectual que fortalece el rigor de las intervenciones urbanas.

Finalmente, la escala metropolitana se potencia mediante la inserción en redes internacionales de ciudades. El intercambio de experiencias con otros centros urbanos y la participación en foros globales permiten la transferencia de buenas prácticas, el acceso a asistencia técnica y la validación de los procesos locales frente a estándares internacionales. Esta proyección exterior no solo jerarquiza la gestión, sino que facilita la captación de inversiones y cooperación técnica para proyectos de impacto regional.

4. **Incorporar las Múltiples Agendas de la Metrópolis**. Tradicionalmente, la agenda metropolitana se ha estructurado en torno a los denominados "grandes temas": movilidad sistémica, gestión integral de residuos sólidos urbanos y saneamiento de cuencas. Si bien estos proyectos son estructurales, la consolidación de la institucionalidad metropolitana requiere también de una estrategia de micro–intervenciones. Proyectos de pequeña escala y rápida concreción –especialmente en las áreas de borde o zonas de interfase jurisdiccional– operan como catalizadores de la noción de región. Estas acciones tácticas permiten que la cooperación sea tangible para el ciudadano antes de que las grandes obras de infraestructura, de largo aliento, finalicen su ejecución.
   La eficacia de la gobernanza metropolitana está intrínsecamente ligada a la procedencia de sus iniciativas. Una gestión resiliente debe habilitar canales para que las prioridades no emanen exclusivamente de los cuadros gubernamentales, sino que incorporen las demandas de distintos colectivos e individuos. Esta "agenda de los ciudadanos" suele coincidir con las intervenciones de escala local que mejoran la vida cotidiana. Al institucionalizar espacios para la recepción y ejecución de estas propuestas, se otorga una legitimidad social crítica a los entes de coordinación, transformándolos de estructuras burocráticas en herramientas de transformación real.
   El cumplimiento de planes y proyectos –independientemente de su envergadura– cumple una función pedagógica: consolida entre los actores políticos la idea de que la cooperación interju-

risdiccional es eficaz. A medida que los resultados se materializan, se fomenta la construcción de una ciudadanía metropolitana, donde el habitante se reconoce como parte de un sistema urbano que trasciende su límite municipal.

B. Desafío: Gestión Sostenible
Eje Estratégico: Encuadre de las Experiencias

Para una Gestión Sostenible es necesario poner el foco en consolidar un marco normativo que otorgue seguridad jurídica y previsibilidad a los proyectos regionales. Su estrategia no se basa en promover nuevas estructuras, sino en reescalar las existentes hacia la realidad metropolitana, sustituyendo las miradas localistas por una cultura de cooperación interjurisdiccional ineludible. Este enfoque se consolida mediante un sistema de incentivos que premia la colaboración institucional, garantizando que la gobernanza no sea un esfuerzo aislado, sino un modelo de desarrollo perdurable en el ecosistema urbano compartido.

5. **Impulsar un esquema normativo que incentive la institucionalidad metropolitana.** Es fundamental trabajar en la promoción o adecuación de un marco normativo que establezca definiciones y condiciones claras, que permita la sostenibilidad y apoyo a los procesos y proyectos de desarrollo metropolitano, como tema central. Es entendible que el éxito de estos marcos depende de la capacidad de los actores políticos para forjar consensos en la gestión. Más que una estructura rígida, se busca un andamiaje legal que otorgue seguridad jurídica y sostenibilidad a procesos asociativos comunes, apalancándose en la legislación de regiones para el desarrollo y en dispositivos sectoriales flexibles, entendiendo a lo metropolitano como proceso. Bajo esta lógica incremental, la normativa debe acompañar las distintas etapas del proceso asociativo. Asimismo, es imperativo saldar la deuda de la autonomía municipal en el orden provincial; sin municipios con plenas facultades, la coordinación metropolitana carece del sustento institucional necesario para transformar la realidad territorial.

6. **Incorporar incentivos para promover la gobernanza metropolitana**. Dada la naturaleza multiescalar de los territorios metropolitanos, es imperativo diseñar un sistema de incentivos que alinee los intereses de los distintos niveles de gobierno en torno a la cuestión metropolitana. Estos estímulos no deben ser solo coyunturales, sino componentes de una estrategia de sostenibilidad institucional:

- – *Incentivos Financieros y Fiscales*: Implementar mecanismos de transferencia condicionada, subsidios específicos y bonificaciones fiscales para municipios que formalicen acuerdos de colaboración. El acceso preferencial a fondos de desarrollo debe actuar como un premio al asociativismo, reduciendo la competencia entre jurisdicciones vecinas.
- – *Financiamiento Sistémico y Solidario*: Es fundamental trascender la lógica de proyectos aislados para consolidar un modelo de financiamiento genuino que brinde soporte para el desarrollo y la implementación de los Planes Estratégicos Metropolitanos (PEM). Esto requiere consensuar una estructura de "Caja Común" o fondos de convergencia alimentados de forma proporcional por los gobiernos locales, las provincias y eventualmente la Nación.
- – *Instrumentos de Captura de Valor:* Siguiendo experiencias internacionales exitosas, se propone la incorporación de herramientas de Participación Público–Privada (PPP) y, fundamentalmente, de recuperación de plusvalías urbanas. Dado que las obras metropolitanas (transporte, saneamiento, parques regionales) incrementan significativamente el valor del suelo privado, estos instrumentos permiten reinvertir parte de esa renta en la sostenibilidad del propio sistema metropolitano.
- – *Incentivos Simbólicos:* El reconocimiento de "Buenas Prácticas Metropolitanas" mediante certificaciones de calidad institucional fomenta la replicabilidad de modelos exitosos y construye capital político para los gobiernos locales.
- – *Capacitación y Asistencia Técnica*: La gobernanza de las grandes ciudades exige capacidades técnicas especializadas que superan, a menudo, los recursos individuales de un municipio

promedio. Si bien la provincia debe ejercer el tutelaje en esta materia, el Estado Nacional –a través de la Secretaría de Municipios u organismos afines– debe liderar un amplio Programa Permanente de Gestión Metropolitana.

7. **Promover una nueva mirada sobre la cooperación interjurisdiccional**. La gestión metropolitana requiere una transición cognitiva en los actores estatales: pasar de la visión del municipio como unidad aislada a la comprensión del ecosistema urbano integrado. En esta nueva mirada, el asociativismo intermunicipal deja de ser una opción facultativa para convertirse en un imperativo de gestión. La viabilidad de las políticas públicas locales depende hoy de la capacidad de neutralizar los "localismos" y "personalismos" que fragmentan el territorio, anteponiendo una visión regional que internalice las externalidades positivas y negativas que trascienden los límites jurisdiccionales.

   Construcción de Confianza como Capital Institucional. La sostenibilidad de los procesos metropolitanos no reside únicamente en la norma, sino en la densidad de la confianza entre los actores políticos. Para institucionalizar esta confianza, es necesario:

- *Instancias de Diálogo Permanente:* Crear espacios de concertación con reglas claras que eviten la discrecionalidad.
- *Gobernanza Transparente y Consensual:* Implementar normas internas que exijan consensos amplios para decisiones críticas, vinculando la legitimidad del proceso a la transparencia y a mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) específicos para las funciones ejecutivas en entes de coordinación.

   Asimismo, la cooperación debe entenderse en una doble dimensión: horizontal (entre municipios) y vertical (con Provincias y Nación).

   La asimetría fiscal en América Latina representa un obstáculo estructural: según datos de la OCDE, el gasto de las jurisdicciones subnacionales respecto al PBI en la región es apenas la mitad del promedio que encontramos en los países desarrollados. Esta brecha subraya la importancia de que los niveles superiores de gobierno no solo deleguen competencias, sino que

aseguren el flujo de recursos técnicos y financieros necesarios para sostener la escala metropolitana.

Por último, pero no menos importante, para que el cambio de escala sea efectivo, lo metropolitano debe ser internalizado por las burocracias locales. No basta con un acuerdo de cúpulas; la decisión política debe traducirse en una adaptación de las estructuras administrativas municipales. Comunicar y pedagogizar sobre los alcances de esta nueva etapa es una tarea ineludible para garantizar la apropiación social y técnica de la gestión metropolitana.

8. **Reescalar la estructura de gobierno.** El fortalecimiento de la gobernanza no debe interpretarse como la creación de capas burocráticas redundantes o la superposición de nuevas estructuras de gestión de servicios. Por el contrario, el desafío radica en reescalar los organismos y empresas públicas existentes –ya sean de dependencia municipal o provincial– para adecuarlos a la escala y la complejidad de la territorialidad metropolitana.

La duplicación de esquemas y la colisión de competencias no solo incrementan la fragmentación institucional, sino que erosionan la eficacia de los procesos de integración regional. En este sentido, la institucionalización metropolitana debe ser vista como una oportunidad estratégica para la reingeniería de los gobiernos locales. Al delegar o coordinar funciones en la instancia metropolitana, los municipios pueden evitar duplicidades operativas, permitiendo una reasignación de recursos y esfuerzos hacia áreas de gestión interna que requieran mayor proximidad o especialización.

En última instancia, el reescalamiento busca capturar economías de escala y mejorar la calidad prestacional, garantizando que la estructura administrativa sea un reflejo fiel de la realidad urbana que pretende gestionar, y no un obstáculo para su desarrollo.

C. Desafío: Gestión Eficiente
Eje Estratégico: Diseño Organizaciónal

La Gestión Eficiente se fundamenta en un diseño organizacional que trasciende la fragmentación local para consolidar una institucionalidad metropolitana, que garantice los órganos básicos relativos a la toma de decisiones, en el contexto de una autonomía funcional. Este modelo requiere el desarrollo de nuevas capacidades técnicas bajo una mirada sistémica del territorio, garantizando procesos administrativos flexibles. Así, el marco de arreglo puede dar respuesta a dinámicas globales y locales cambiantes, asegurando una respuesta operativa efectiva ante las transformaciones que además operan en la metrópolis y la región.

9. **Funciones básicas/esenciales o determinantes**. La complejidad de los desafíos metropolitanos contemporáneos invalida cualquier intento de respuesta basada en la acción individual o fragmentada de los gobiernos locales. Sin embargo, el marco de arreglo por sí solo no garantiza la efectividad, si no se sustenta en un esquema equilibrado de toma de decisiones y una estructura operativa que actúe como motor de los acuerdos alcanzados.
Para que un marco de cooperación sea resiliente y funcional, debe integrar, como mínimo, tres nodos institucionales fundamentales:
1. Instancia de Decisión Política. Todo proceso metropolitano requiere de un espacio de concertación estratégica responsable de la toma de decisiones. Este órgano debe estar configurado bajo un enfoque de gobernanza multinivel, integrando a los gobiernos locales, los estados subnacionales y, en casos de alta complejidad como el AMBA, al gobierno federal.
No obstante, la legitimidad de este espacio se potencia mediante la incorporación de la sociedad civil organizada. Esta representación garantiza que las decisiones no solo respondan a acuerdos de cúpulas políticas, sino que reflejen las demandas y prioridades del territorio, dotando al proceso de una base social sólida.

2. Coordinación Técnica y Ejecutiva. Este nodo constituye el espacio de instrumentación y gestión de los acuerdos alcanzados en la mesa política. Su función es garantizar una mirada integral y transversal sobre el proceso metropolitano, articulando los diversos organismos y agencias que integran el acuerdo.
La ausencia o debilidad de esta instancia técnico–administrativa mínima suele degradar el modelo de cooperación hacia un "modelo de baja intensidad" o de carácter meramente reivindicativo (lobby), carente de capacidad de ejecución. Para evitar la parálisis, es imperativo que este órgano cuente con recursos técnicos propios y estabilidad institucional, permitiendo que la planificación se traduzca en proyectos concretos y sostenibles.
3. Coordinación Legislativa: La creación de un espacio de coordinación legislativa metropolitana es esencial para garantizar la continuidad de las políticas públicas y la gobernabilidad regional. Este componente facilita la sanción de normativas armonizadas, necesarias para la implementación de planes y proyectos de gran escala que, de otro modo, quedarían bloqueados por disparidades legales jurisdiccionales.
Más allá de lo procedimental, la coordinación legislativa contribuye a la construcción de una identidad metropolitana. Al equiparar derechos y obligaciones mediante normas comunes, se avanza hacia una ciudadanía regional, reduciendo las asimetrías territoriales y otorgando un marco de seguridad jurídica que trasciende los ciclos electorales de los ejecutivos de turno.

10. **Dependencia funcional.** La eficacia de la estructura organizacional metropolitana está también vinculada a su posicionamiento dentro del organigrama estatal. Se propone que dicha estructura se constituya como un ente autárquico o, en su defecto, que su dependencia funcional se sitúe en las áreas nodales de gobierno (tales como Jefatura de Gabinete o Ministerio de Gobierno).
Esta configuración se fundamenta en que lo metropolitano no constituye una política sectorial específica, sino un desafío de coordinación política y gestión integral. Al situar la gobernanza

metropolitana en el centro del poder ejecutivo, se reconoce que su naturaleza es intrínsecamente estratégica y multisectorial, trascendiendo la lógica de compartimentos estancos de las carteras técnicas tradicionales.

La adscripción de la gestión metropolitana a áreas de máxima jerarquía política actúa como un mecanismo de validación institucional. En un contexto nacional donde la cultura de cooperación interjurisdiccional es incipiente y suele carecer de continuidad, la dependencia de un área nodal facilita la "comprensión" y el alineamiento de todos los actores gubernamentales.

Este posicionamiento envía una señal clara sobre la prioridad de la agenda metropolitana, otorgándole la autoridad necesaria para arbitrar consensos y coordinar acciones entre diversas jurisdicciones y ministerios que, de otro modo, operarían bajo lógicas disociadas.

La evidencia sugiere que cuando las estructuras de cooperación se cimentan sobre dependencias con una *expertise* temática específica (por ejemplo, ministerios de Ambiente o de Desarrollo Territorial), la capacidad de impulsar una visión integral y sistémica se ve limitada.

En tales casos, se corre el riesgo de que la agenda metropolitana sea absorbida por las prioridades y el sesgo técnico de la cartera de origen, subordinando la complejidad del fenómeno metropolitano a una sola dimensión. Por el contrario, una dependencia funcional de carácter transversal garantiza que las acciones metropolitanas mantengan un equilibrio entre las diversas dimensiones (social, ambiental, económica y de infraestructura), asegurando una gestión de alcance global sobre el territorio.

11. **Perfil técnico y nuevas capacidades para la gestión metropolitana.** La gestión de un área metropolitana trasciende la mera agregación de administraciones locales, representa la emergencia de una nueva territorialidad que exige una visión sistémica y competencias técnicas especializadas en la escala regional. En este sentido, el capital humano de las estructuras metropolitanas no sólo debe poseer solvencia técnica, sino tam-

bién una “memoria institucional” que integre el conocimiento de la realidad local con una perspectiva de conjunto.

La consolidación de estos equipos en el tiempo debe representar un activo estratégico. La experiencia acumulada permite que la gestión metropolitana no sea una respuesta reactiva a las crisis, sino una práctica proactiva basada en la acumulación de saberes situados.

La evidencia recolectada en la presenta investigación destaca la alta valoración que se tiene de las mesas técnicas temáticas como dispositivos de gobernanza colaborativa. Estos espacios han demostrado ser eficaces no solo para abordar problemáticas de escala regional, sino también para transferir soluciones específicas y “derramar” innovación hacia los gobiernos locales integrantes, que en muchos casos carecen de equipos técnicos, beneficiándose de esta forma de los esquemas de cooperación y contribuyendo a la conformación de equipos regionales. La brecha de capacidades representa uno de los principales obstáculos para la implementación de políticas metropolitanas efectivas.

Cuando estos equipos se conforman con recursos humanos provenientes de diversos municipios o niveles de gobierno, debe operar un cambio de paradigma: los agentes no actúan como “embajadores” o custodios de intereses jurisdiccionales particulares, sino como recursos técnicos orientados al proyecto colectivo metropolitano. Para que esta transición sea efectiva, es imperativo que el liderazgo político transmita un compromiso claro con el proceso de integración, legitimando la autonomía técnica en función del bien común regional.

En consecuencia, la estructura de gestión metropolitana debe asumir un rol activo en la formación y actualización de cuadros técnicos (en colaboración con el nivel provincial y nacional). La capacitación continua no debe ser solo una herramienta de mejora interna, sino una línea de política pública que busque homogeneizar estándares de gestión y profesionalizar la función pública en todo el territorio metropolitano, garantizando que la sofisticación de los proyectos esté a la altura de los desafíos urbanos contemporáneos.

Sin embargo, no basta con sumar especialistas o técnicos calificados, es necesario fomentar una cultura de cooperación, de apertura al diálogo, caracterizada por la escucha activa, el intercambio de conocimientos y la generación de confianza. Como se observa, no son sólo técnicas las capacidades por construir e importan también en términos institucionales.

12. **Adaptabilidad y Resiliencia Institucional.** Las áreas metropolitanas funcionan como nodos críticos en la red de la globalización, lo que las dota de una porosidad intrínseca ante las fluctuaciones de la coyuntura internacional. Esta condición de "extensión territorial del sistema global" exige una capacidad de respuesta institucional que trascienda la administración tradicional. No obstante, esta presión externa coexiste con dinámicas endógenas propias de procesos de urbanización acelerados y heterogéneos.

    En este escenario, la gobernanza no puede concebirse como una estructura estática o definitiva. Dado que las AM se encuentran en un estado de metamorfosis permanente –caracterizado por la expansión física y la reconfiguración social–, los arreglos institucionales deben poseer una resiliencia adaptativa. Esto implica que la arquitectura de gestión debe ser capaz de absorber perturbaciones y transformarse sin perder su función orientadora, evitando la rigidez que suele conducir a la anomia o a la parálisis burocrática.

    Se ha mencionado en esta investigación que no existe un modelo único de gestión metropolitana de éxito, transferible de manera universal. Por lo tanto, la construcción de la gobernanza debe entenderse como un proceso incremental y situado. Esto supone avanzar mediante la capitalización de aprendizajes y el uso de las herramientas disponibles en cada fase del ciclo metropolitano, reconociendo que la gestión es, ante todo, un ejercicio de mediación política y técnica en constante evolución.

    Para operativizar esta flexibilidad, es necesario repensar la rigidez administrativa a partir de dos dimensiones críticas:

    Dimensión Territorial: La Gestión de Geografías Variables. El

territorio metropolitano es, por naturaleza, difuso y multiescalar. La gestión eficiente requiere superar la "trampa territorial" de los límites administrativos fijos, adoptando un enfoque de geografías variables, enfocado en la superación de tres ejes/problemas:

- *Especificidad temática:* No todos los proyectos requieren la concurrencia de la totalidad de los gobiernos locales. La estructura debe permitir coaliciones ad hoc según el eje sectorial (transporte, residuos, cuencas), evitando burocracias que complejicen la toma de decisiones innecesariamente.
- *Dinámica de la mancha urbana:* La gestión debe poseer la plasticidad necesaria para expandirse en consonancia con el crecimiento físico de la metrópoli –el cual, en términos de huella urbana, suele triplicar la tasa de crecimiento poblacional–. Esto incluye la capacidad de establecer convenios con jurisdicciones periféricas que, aun no siendo parte formal del núcleo, integran el mismo ecosistema funcional.
- *Superación de jurisdicciones históricas y asimetrías:* Los límites jurisdiccionales no deben actuar como barreras para la resolución de problemas comunes, especialmente en áreas biprovinciales o en contextos de disparidad de recursos. La estructura de gestión debe actuar como un mecanismo de equidad territorial, integrando las ventajas comparativas de unos municipios con las necesidades críticas de otros.

Dimensión Dinámica: La Convergencia de Agendas. La capacidad de adaptación también debe ser temporal y temática. Las AM enfrentan hoy el desafío de la superposición de agendas:

- *Agendas Pendientes y Emergentes:* En América Latina, la gobernanza debe ser lo suficientemente robusta para saldar las deudas de la agenda regional tradicional (servicios básicos, infraestructura) y, simultáneamente, lo suficientemente ágil para incorporar las agendas metropolitanas de los "países centrales": competitividad sistémica, promoción del empleo de base tecnológica, cohesión social y resiliencia climática.
- *Marcos Normativos que aporten en términos de flexibilidad:* Se requieren facultades legales que no sólo regulen el presente, sino que habiliten la incorporación de nuevas competen-

cias. La gestión metropolitana es una agenda en construcción permanente; por ende, sus instrumentos jurídicos deben ser plataformas de facilitación y no de impedimento de la gestión y consolidación de compartimentos estancos.

D. Desafío: Gestión Innovadora
Eje Estratégico: Generación de Nuevas Capacidades

La Gestión Innovadora se define por la generación de nuevas capacidades que permitan transitar de una política de toma de decisiones empírico–subjetivas hacia una basada en evidencia y producción de datos. Este modelo impulsa además la internacionalización de la gestión para integrar soluciones globales y promueve el uso de la tecnología como herramienta de equidad y acceso ciudadano. Finalmente, se fundamenta en un proceso gradual de transferencia de competencias decisorias que le permitan intervenir en la compleja realidad de los territorios metropolitanos.

El desafío estructural de la gestión metropolitana no reside primordialmente en su dimensión fáctica o territorial, sino en la superación de la fragmentación institucional que caracteriza a estos sistemas urbanos. En este sentido, la gobernanza metropolitana se define por una ontología cooperativa y relacional, que exige a los gobiernos locales el desarrollo de capacidades institucionales específicas orientadas al asociativismo. Esta aptitud para la coordinación intergubernamental es la que permite transformar la proximidad geográfica en una verdadera integración política.

13. **Cooperación Internacional.** En el contexto argentino, la institucionalización de áreas de cooperación internacional en los gobiernos locales sigue siendo una asignatura pendiente, a pesar de ser un catalizador estratégico para la gobernanza territorial. Dada la complejidad intrínseca y la naturaleza evolutiva de los arreglos metropolitanos, resulta imperativo fomentar el *benchmarking* transnacional y el intercambio de experiencias situadas. Las agendas urbanas contemporáneas desbordan las capacidades de gestión aisla-

da, exigiendo una inserción activa en redes de ciudades y la promoción de coaliciones específicas orientadas a la gestión de grandes aglomerados urbanos.

Esta vinculación externa no solo facilita la transferencia de innovaciones técnicas y el acceso a financiamiento multilateral, sino que permite una incidencia colectiva en las agendas globales. En un mundo cuya configuración es crecientemente metropolitana, es necesario trascender la paradiplomacia de ciudades tradicional hacia una de nivel metropolitano. Esta debe posicionar a las regiones urbanas como actores con voz propia en los foros internacionales, garantizando que los marcos de desarrollo global reconozcan la escala metropolitana como el territorio crítico donde se dirimen los desafíos de sostenibilidad y equidad del siglo XXI.

14. **Producción de datos.** En la actualidad, las intervenciones metropolitanas suelen responder a una lógica reactiva, fundamentada en diagnósticos de coyuntura ante conflictos puntuales. Resulta imperativo transitar desde una planificación intuitiva hacia un modelo de gobernanza basada en evidencia. Esto exige la producción sistemática de activos de datos con escala metropolitana, que permitan modelar escenarios, predecir tendencias y evaluar el impacto real de las políticas públicas sobre el territorio.

Armonización estructural e enteroperabilidad. El principal obstáculo para esta transición es la fragmentación de la información. Para consolidar una mirada metropolitana, es necesario establecer un proceso de armonización estadística que permita compatibilizar criterios, nomencladores y metodologías de relevamiento entre distintas jurisdicciones. No se trata solo de recolectar información, sino de garantizar la interoperabilidad de los sistemas locales para generar indicadores agregados de interés metropolitano (definición unificada de variables y unidades de medida).

El rol de los organismos estadísticos y la pertinencia territorial. Es necesario revisar las divisiones administrativas tradicionales

que, en muchos casos, han perdido correlato con la dinámica funcional del territorio. En este sentido, los institutos estadísticos provinciales deben asumir un rol protagónico en la producción de datos desagregados por área metropolitana. Dado que estos aglomerados suelen concentrar a la mayoría de la población y la actividad económica provincial, la ausencia de cortes geográficos metropolitanos en las estadísticas oficiales genera un vacío de información que invisibiliza problemáticas críticas.

Institucionalización del ciclo de políticas públicas. Una vez consolidada la arquitectura de datos, el diseño de las políticas metropolitanas debe alinearse con los nodos críticos identificados por la evidencia. La disponibilidad de datos fidedignos permite jerarquizar la agenda pública, priorizando aquellos problemas cuya magnitud y complejidad técnica demandan una respuesta coordinada y multiescalar.

15. **Competencias decisorias.** La construcción de la institucionalidad metropolitana en Argentina debe entenderse como un proceso incremental que respeta la preexistencia y la autonomía constitucional de los municipios. No obstante, para garantizar la eficacia operativa, el compromiso fundacional debe prever mecanismos de delegación de competencias específicas. Esto no implica una pérdida del poder de autodeterminación, sino la constitución de una autonomía funcional en la cual los gobiernos locales mandatan al ente metropolitano para la gestión de servicios o funciones que, por su escala y naturaleza, desbordan la capacidad de respuesta individual.

Mientras que en otras experiencias latinoamericanas la planificación territorial actúa como eje ordenador, la práctica argentina se ha centrado en respuestas más sectoriales, como la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) o el transporte. Sin embargo, la iniciativa en estas intervenciones suelen ser de carácter *top-down*, a instancias de las provincias. El desafío radica en transitar hacia un modelo de asociativismo horizontal, donde la coordinación pueda surgir de la voluntad concurrente de los municipios para abordar proble-

mas que les son comunes y propios, con el acompañamiento de las provincias.

La carencia de competencias decisorias en asuntos de escala regional constituye la principal debilidad de los arreglos metropolitanos actuales. Sin esta capacidad de decisión, las instancias metropolitanas corren el riesgo de convertirse en estructuras burocráticas, carentes de legitimidad social y política. La eficacia de la gobernanza metropolitana reside en su facultad para transformar acuerdos técnicos en políticas de cumplimiento obligatorio, consolidando así su rol como un nivel de gestión con incidencia real sobre la calidad de vida de la población.

16. **Tecnología e Innovación.** La incorporación de Tecnologías de la Información no debe limitarse a la digitalización de procesos aislados, sino que debe orientarse hacia la creación de una arquitectura de interoperabilidad metropolitana. Esto permite la simplificación y armonización de trámites y servicios administrativos entre distintas jurisdicciones, consolidando la noción de una ciudadanía común donde el acceso a los derechos no se vea fragmentado por límites municipales. La tecnología, bajo este enfoque, actúa como un vector de eficiencia y transparencia que fortalece la legitimidad del arreglo metropolitano.

La gestión de los grandes aglomerados requiere la transición hacia modelos de Gobernanza Inteligente. El despliegue de redes de Internet de las Cosas (IoT) y el procesamiento de datos mediante Inteligencia Artificial (IA) permiten el monitoreo en tiempo real de infraestructuras críticas (transporte, gestión hídrica, residuos). Estos activos tecnológicos son fundamentales para mitigar las brechas de desigualdad y prevenir el incremento de la pobreza, permitiendo una asignación de recursos más precisa y una respuesta ágil ante las contingencias socio–urbanas.

Dada la complejidad y el carácter inédito de muchos desafíos metropolitanos, resulta clave la promoción de Laboratorios de Innovación Pública (GovTech) dedicados específicamente a esta escala. Estos espacios permiten la experimentación de soluciones escalables, el co–diseño con la sociedad civil y la

adopción de nuevas metodologías de gestión. La innovación institucional no es solo un objetivo técnico, sino una estrategia política para visibilizar una gestión moderna, abierta y participativa que responda a las demandas de un territorio en constante evolución.

E. Desafío: Gestión Participativa
Eje Estratégico: Promoción de Ciudadanía e Identidad

La Gestión Participativa se fundamenta en la promoción de ciudadanía e identidad metropolitanas como ejes de legitimidad democrática. Su estrategia consiste en integrar activamente a los actores no estatales en los órganos de decisión, garantizando el acceso a la información pública como condición necesaria para la participación. A través de herramientas como los observatorios, la construcción colaborativa, el diseño participativo de intervenciones, entre otros mecanismos, se busca consolidar una identidad metropolitana común que asegure la equidad en el acceso a derechos y servicios, promoviendo una visión de desarrollo y futuro compartido para toda la comunidad.

En este sentido, desde los gobiernos, se debe plantear la incorporación de la participación ciudadana en estos procesos desde una visión positiva y entendiéndose como una alianza que potencia el territorio común. Sumar a los ciudadanos desde el momento cero del proceso de elaboración de las políticas o de los debates vinculados a la definición de planes metropolitanos, aporta no sólo miradas y saberes diferentes, que las enriquecen, sino que en esta dinámica, el proceso va construyendo legitimidad social y sumando voces y voluntades a favor de la cooperación interjurisdiccional, integrando espacios y personas a los que las gestiones habitualmente no llegan.

17. **Información para la participación.** La política de comunicación y el fortalecimiento de la ciudadanía deben conformarse en pilares estratégicos de la gestión metropolitana. La participación efectiva y la incidencia en la toma de decisiones están condicionadas a la reducción de las asimetrías de información

entre la administración pública y los ciudadanos. En este sentido, resulta imperativo institucionalizar políticas de transparencia activa que garanticen el acceso a la información pública. Esto incluye la implementación de portales de datos abiertos –caracterizados por su legibilidad e interoperabilidad– y el desarrollo de soluciones tecnológicas que traduzcan la complejidad de las dinámicas metropolitanas en indicadores accesibles y de utilidad pública, como complemento de los canales habituales de comunicación.

18. **Legislar la iniciativa metropolitana y promover observatorios conjuntos.** Promover herramientas de participación a escala regional como la iniciativa metropolitana, para la presentación de programas y propuestas de alcance territorial ante el ente u organismo de cooperación e impulsar desde la gestión la conformación de observatorios metropolitanos mixtos junto a entidades académicas y sociales, que den cuenta de los avances y desafíos que presenta el proceso, no sólo construye legitimidad, sino que también aporta datos valiosos para gestionar y además, nutre la agenda diversa de las áreas. Más allá de institucionalizar mecanismos (que debe hacerse), es importante incorporar la idea de procesos participativos vinculados a la definición de políticas públicas, que respondan tanto a la particularidad y objetivos de cada proyecto.

19. **Promoción de una Ciudadanía Metropolitana.** La construcción de una Ciudadanía Metropolitana trasciende la mera delimitación administrativa; requiere la materialización de la justicia espacial, donde el acceso equitativo a derechos, servicios y bienes públicos se convierta en el eje articulador de la identidad regional. Bajo esta premisa, la cooperación interjurisdiccional se justifica como un imperativo ético y técnico para superar la fragmentación institucional y la histórica concentración en la ciudad central.
Este proceso de integración debe operar mediante una lógica de convergencia territorial inversa: no solo universalizando

los estándares de bienestar de la ciudad central, sino estableciendo un compromiso vinculante de priorización de la periferia hacia el centro. Entendiendo que las mayores carencias estructurales se concentran en los márgenes de la metrópolis, la planificación y ejecución de infraestructura deben subvertir el orden tradicional de inversión, comenzando por los territorios más remotos para consolidar, desde afuera hacia adentro, un tejido urbano cohesivo y equitativo.

20. **Representación en la conducción del ente**. El paradigma de la gobernanza metropolitana se fundamenta en la integración estratégica de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones. Bajo esta premisa, el diseño de los órganos de conducción debe contemplar mecanismos formales para la incorporación de representantes de la ciudadanía y/o de la sociedad civil organizada. Esta apertura no solo fortalece la arquitectura de gobernanza, sino que dota de legitimidad social a los marcos de arreglo metropolitano y fomenta la construcción de una identidad regional. Para garantizar la integridad de este proceso, la selección de dichos representantes debe regirse por principios de autonomía, evitando cualquier tipo de cooptación o mediación discrecional por parte de las instancias gubernamentales.

El Círculo para la Gobernanza Metropolitana (CIGAM) trasciende la mera formulación de un organigrama administrativo para proponer una verdadera reingeniería del poder y la gestión territorial metropolitana. Al articular de forma sistémica la planificación estratégica, la sostenibilidad normativa y la eficiencia organizacional, el CIGAM ofrece una respuesta situada a la fragmentación institucional que históricamente ha caracterizado a las metrópolis argentinas. Su arquitectura concéntrica no es rígida, sino expansiva; busca transformar la “anomia planificadora” en una cultura de cooperación ineludible, donde la confianza política se institucionaliza y los recursos técnicos se reescalan para servir a la totalidad del ecosistema urbano.

La viabilidad de este modelo reside en su capacidad para equilibrar las grandes infraestructuras con las micro–agendas ciudadanas, y el liderazgo de las ciudades centrales con la autonomía y el protagonismo de las periferias. El CIGAM reconoce que lo metropolitano es un proceso incremental y en constante metamorfosis, que exige burocracias flexibles capaces de gestionar "geografías variables" y agendas superpuestas. En última instancia, el éxito de esta propuesta no se medirá solo por la solidez de sus arreglos institucionales, sino por su capacidad para materializar una ciudadanía metropolitana común, donde la eficacia de la gestión interjurisdiccional sea percibida por cada habitante en su calidad de vida y en la equidad de su territorio.

En conclusión, el Círculo para la Gobernanza Metropolitana se presenta como una propuesta estratégica ante los desafíos que nos plantean hoy las metrópolis. Como fuera mencionado, no existe un modelo único probado y transferible para atender esos desafíos, pero los lineamientos aquí sistematizados constituyen la base para una conversación pública sobre gobernanza metropolitana, basada en la evidencia recolectada durante la investigación. Impulsar procesos como los que aquí se delinean requiere de un compromiso político audaz para transformar la complejidad metropolitana en una oportunidad de desarrollo equitativo, sostenible y profundamente democrático.

Desafíos y propuestas hacia una gobernanza metropolitana

Es indiscutible la relevancia de las áreas metropolitanas en términos de innovación y desarrollo económico. Sin embargo su crecimiento se encuentra condicionado a sus posibilidades de brindar bienes y servicios públicos de forma eficiente, por cuanto resulta necesario considerar no sólo su potencialidad sino también sus consecuencias disvaliosas, tales como la desigualdad, la segregación territorial y el impacto ambiental. El abordaje de estos desafíos implica la necesidad de una arquitectura institucional capaz de gestionarlos de manera integral.

El análisis comparado de los casos analizados revela una marcada heterogeneidad en el nivel de institucionalización y consolidación de las distintas áreas. Si bien se identifican avances significativos, especialmente en la planificación estratégica y la integración territorial, persisten debilidades estructurales en el marco legal, la autonomía financiera, la capacidad técnico–administrativa y la participación ciudadana, lo que condiciona la sostenibilidad y la eficacia de la gestión metropolitana a largo plazo.

Considerando dichos procesos de institucionalización metropolitana y a los fines de aportar al debate, a partir de la investigación realizada se configuran diversas propuestas que dan cuenta de los principales ejes problemáticos identificados.

- **Necesidad de un cambio de paradigma**. Los desafíos que presenta el fenómeno metropolitano implican necesariamente un cambio en la mirada de los actores políticos, que permita trascender el localismo y adoptar una perspectiva integral para afrontar las complejidades y explotar las potencialidades que presenta el proceso de metropolización.
  Este cambio de perspectiva requiere el reconocimiento de que acuerdo y cooperación son los pilares sobre los que deben asentarse las acciones que demanda esta nueva tipología urbana.

Lejos de implicar una pérdida de autonomía, representa en realidad una oportunidad para fortalecer las capacidades estatales mediante la coordinación interinstitucional.

- **Definición de área metropolitana.** La falta de una definición precisa sobre qué constituye un área metropolitana –sumada a la ausencia de parámetros homogéneos para recopilar, sistematizar y comparar datos entre distintas áreas– genera un vacío que impacta directamente en la capacidad de los gobiernos para planificar y gestionar políticas públicas. No solo limita la formulación de diagnósticos consistentes, sino que también impide establecer prioridades, asignar recursos de manera eficiente y evaluar resultados. Además, la falta de criterios comunes dificulta la comparación entre áreas metropolitanas y cualquier intento de reescalar políticas exitosas –ya sea replicarlas en otros territorios o ampliarlas en alcance– se vuelve incierto, porque no existen bases técnicas que permitan medir su pertinencia o impacto. En síntesis, la ausencia de definiciones y parámetros compartidos no es un problema meramente técnico: constituye una barrera estructural para la gobernanza metropolitana y para la construcción de políticas públicas sostenibles y basadas en evidencia.

- **Gestión de las tensiones intergubernamentales.** La asimetría existente, tanto en términos competenciales como de recursos, entre los gobiernos locales que conforman un área y entre estos y la administración provincial desencadena vínculos también asimétricos entre los distintos niveles de gobierno que dificulta el desarrollo y la gestión de las áreas. Teniendo en cuenta que la gobernanza metropolitana es necesariamente multinivel, su integración requiere de un diseño institucional que equilibre las relaciones intergubernamentales, en el entendimiento que los ejecutivos locales y el gobierno provincial desempeñan funciones diferentes pero igualmente importantes. Lo mismo aplica respecto de la ciudad central y las restantes que conforman el área metropolitana, donde también se observan asimetrías

semejantes en sus condiciones de base que impactan en la relación de poder existente entre ellas, actuando como un elemento desmotivador para las ciudades más pequeñas que perciben la invisibilidad de su realidad por su escaso peso en la toma de decisiones.

- **Incentivo normativo para institucionalizar las áreas.** Si bien la mera existencia de una ley no garantiza avances en el proceso de institucionalidad metropolitana, es posible sostener que su existencia favorece la incorporación de la temática en la agenda pública y la continuidad en el tiempo de los acuerdos, trascendiendo los cambios políticos en los gobiernos involucrados. Tanto mediante una norma provincial de áreas metropolitanas como a través de leyes que determinen diversas formas de asociativismo intermunicipal, la existencia de un marco normativo dota de solidez jurídica, estabilidad institucional y previsibilidad a los procesos de cooperación. Además, al incluir mecanismos de incentivos se favorece la participación activa de los municipios, estimulando acuerdos duraderos y superando la fragilidad de los convenios o decretos, cuya sostenibilidad en el tiempo depende de una voluntad política coyuntural.
  Un modelo de institucionalidad flexible, que reconozca la diversidad de las áreas en términos territoriales, competenciales, culturales y de recursos tanto financieros como técnico–administrativos, y que prevea una acción orientada a la superación de desigualdades es indispensable para que el marco normativo actúe como estímulo generando adhesión y compromiso de los actores involucrados.

- **Desafíos para la estabilidad financiera.** Es ineludible establecer mecanismos de financiamiento predecibles y diversificados para la estructura organizacional y los proyectos. Tanto la dependencia de aportes externos o informales como la irregularidad de los aportes municipales y provinciales previstos en las normas, genera vulnerabilidad que afecta la gestión. Generar una estrategia de financiamiento que, mediante la

diversificación de fuentes (tasas, acuerdos público–privado para prestación de servicios, etc.), garantice un flujo regular de aportes es condición para otorgar previsibilidad a la gestión. El fortalecimiento del financiamiento de la estructura metropolitana, orientado a afianzar las capacidades para la generación e implementación de políticas públicas con enfoque metropolitano, constituye un aporte clave para consolidar el área metropolitana y el cambio de paradigma señalado inicialmente como uno de los desafíos más significativos.

- **Profundización de la gobernanza integral.** La ausencia de espacios de coordinación legislativa limita la armonización normativa, la sanción de "ordenanzas espejo" y la coherencia jurídica. La creación de instancias formales, siguiendo el modelo desarrollado por los parlamentos metropolitanos que funcionan en diversas áreas metropolitanas de nuestro país, es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad política de los acuerdos y la viabilidad efectiva de los proyectos comunes.
  Por otra parte, respecto al poder ejecutivo es necesario superar la brecha existente entre planificación y ejecución, esto es, que los planes se traduzcan en proyectos concretos, con financiamiento asegurado y capacidad de gestión/ejecución propia. El desarrollo de la gobernanza metropolitana implica avanzar de la planificación y coordinación hacia el ejercicio de competencias de gestión, control y monitoreo.

- **De la gestión monosectorial a la planificación estratégica metropolitana.** Como ya se ha dicho, los dispositivos monosectoriales constituyen la principal modalidad de arreglo institucional existente en la Argentina. Dichas experiencias han logrado en su mayoría sostenerse en el tiempo y gozan de cierto reconocimiento social en virtud de su impacto positivo en la calidad de vida de las metrópolis. Sin embargo, esos avances no se han traducido en iniciativas que impulsen la construcción de acuerdos orientados a establecer arreglos integrales y sostenibles. Esta limitación junto con la ausencia de planifica-

ción estratégica y planeamiento urbano a escala metropolitana constituyen un factor que impacta negativamente en la consolidación de estos procesos.

- **La participación ciudadana como puente para la construcción del sujeto metropolitano.** La promoción de espacios de participación ciudadana constituye un elemento central para la construcción de una identidad metropolitana. El desarrollo de una comunicación eficaz resulta una herramienta fundamental para la legitimidad y consolidación de los arreglos institucionales. La falta de conocimiento y comprensión del fenómeno metropolitano, sus alcances, consecuencias y posibilidades impiden la apropiación por parte de la ciudadanía, que no se identifica como sujetos de estas áreas. En este contexto resulta indispensable la institucionalización de espacios colaborativos, de co–creación, normados y permanentes, que permitan a los actores sociales incidir activamente en la formulación de políticas públicas.

- **Redes internacionales para soluciones metropolitanas.** Pese a los desafíos comunes que presentan las áreas metropolitanas de América Latina, la gobernanza metropolitana se encuentra ausente en las agendas de los organismos internacionales de la región. La constitución de un foro regional metropolitano permitiría no sólo facilitar el intercambio técnico y fortalecer las capacidades estatales si no también avanzar en la consolidación de criterios unificados respecto a la cuestión metropolitana que permita su visibilización a escala regional y potencie la cooperación internacional.

En definitiva, considerando el estado de situación del que da cuenta esta investigación, que abunda en información valiosa para el diagnóstico y posterior elaboración de propuestas superadoras, podemos concluir que la consolidación de la gobernanza metropolitana en la Argentina requiere un salto cualitativo que asegure la autonomía funcional, la capacidad operativa, la suficiencia financiera y la

legitimidad social de los acuerdos de coordinación, trascendiendo esquemas sectoriales y avanzando hacia un debate integral sobre un necesario reescalamiento de las políticas públicas. Sólo a través del rediseño de los marcos normativos, organizacionales y funcionales será posible gestionar con eficiencia los territorios metropolitanos.

ANEXO

Entrevistas realizadas a los efectos de la Investigación

Entrevistado	Rol o Función	Temática de la entrevista
Artemio Abba	Coordinador General OULBAM CIHAM/FADU/UBA	Gobernanza metropolitana
Lisandro Aguiar	Presidente del Concejo Deliberante de San Salvador de Jujuy	Gran Jujuy
Martín Alessandro	Subsecretario de Gestión de Cumplimiento del GCBA (2016-2019)	AMBA
Cesar Alonso	Director de Proyectos Estratégico del IPLAN	Córdoba
Juan Martín Atencio	Secretario Ejecutivo del ECOM Rosario	ECOM Rosario
Julio Bañuelos	Presidente del CORMECOR	Córdoba
Miguel Barreto	Decano de la FAU de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)	Resistencia
Gabriel Bermúdez	Secretario de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Córdoba	Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana de Córdoba
Alejandra Blanco	Coordinadora de la Región Norte II - AMBA (2018-2020)	Región Norte II
Daniel Cravacuore	Presidente de FINDEL	COMCOSUR/Cooperación Intermunicipal
Adriana Díaz	Secretaria de Planificación y Ambiente de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy	Gran Jujuy
Daniel Escalante	Intendente de Roldán	ECOM Rosario

Francisco Fonseca	Concejal de Posadas - Presidente de la Comisión de Mercosur	FIMPER - Posadas - Encarnación
Eugenia García Posse	Directora de Planificación Estratégica y Gobierno Abierto - San Fernando del V. de Catamarca	ECOM-Catamarca
Marcelo Genzel	Red de Gobernanza Argentina	Gran Jujuy
Silvio González	Secretario Ejecutivo del ECAM/Santa Fe (2019-2023)	ECAM Santa Fe
Demian González Chmielewski	Coordinador de la Región Norte II - AMBA (2016-2018)	Región Norte II
Gastón Gutiérrez	Secretario de Servicios, Espacio Público y Ambiente de la Municipalidad de Viedma	Girsu Patagónico
Cristian Hoffmann	Secretario Ejecutivo del ECAM/Santa Fe	ECAM Santa Fe
Soledad Iglesias	Coordinadora Técnica del Programa DAMI (2016-2020) Ministerio del Interior	Programa DAMI
Valeria Jacquemin	Funcionaria Municipalidad de Posadas	Posadas-Garupá-Candelaria
Bruno Jerez	Coordinador General del Gran Jujuy - Municipalidad de San Salvador de Jujuy	Gran Jujuy
Ricardo Kingsland	Director General del ECOM Rosario	ECOM Rosario
Daniel Kramer	Coordinador de Gestión del Área Metropolitana Gran Paraná	Paraná
Mariano Lavin	Intendente de General Fernández Oro	Región Metropolitana de Confluencia
Graciela Marty	Coordinadora Provincial de Unicipio	Unicipio Mendoza
Víctor H. Mazzalay	Doctor en Ciencias Sociales - Investigador del CONICET	Gobernanza metropolitana
Gonzalo Meschengieser	Funcionario de la Municipalidad de Tigre	Región Norte II

Adriana Molina	Secretaria Ejecutiva del ECAM/Santa Fe (2018-2019) Concejala Ciudad de Santa Fe	ECAM Santa Fe
Fernando Navarro	Presidente Bloque Juntos por el Cambio. H. Concejo Deliberante de S. F. del Valle de Catamarca	ECOM Catamarca
Diego Pando	Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública	Gestión metropolitana
Rubén Pesci	Subsecretario de Coordinación Técnica de la CONAMBA (1987/1989)	AMBA
Juan Antonio Portesi	Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (83/87) Presidente de la CONAMBA	AMBA
Gustavo Posse	Intendente de San Isidro (1999-2023)	Región Metropolitana Norte
Agustín Romero	Presidente del H. Concejo Deliberante de Resistencia	Resistencia
Fernando Straface	Secretario General y Relaciones Internacionales del GCBA	AMBA
Facundo Suárez Lastra	Intendente de la Ciudad de Buenos Aires (1987-1989) Secretario Ejecutivo CO-CAMBA	AMBA
Daniela Torrisi	Directora Provincial de Planificación Territorial de la Provincia de Neuquén	Región Metropolitana de Confluencia
Enio Vittorini	Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Vicente López	Región Metropolitana Norte
Mónica Zalazar	Subsecretaria de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Córdoba	Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana de Córdoba

Videos de los Cursos de la Dirección General de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura de la Ciudad y del Instituto Legislativo de Capacitación Permanente, utilizados en la Investigación

Gabriel Lanfranchi	Ex Coordinador del Programa de Ciudades - CIPPEC	Gobernanza metropolitana
Mirta Levin	Directora General del ECOM Rosario	ECOM Rosario
Pedro Pirez	Investigador Principal del CONICET	Gobernanza metropolitana
Fabio Quetglas	Director de la Maestría en Ciudades de la UBA	Gobernanza metropolitana
Mariano Rosales	Secretario de Gobierno y Modernización - Municipalidad de San Fernando del V. de Catamarca	ECOM Catamarca

Consultá el informe particular de cada una de las experiencias metropolitanas relevadas a partir del siguiente QR

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN ABRIL DE 2026
EN EL TALLER DE LA COOPERATIVA EL ZÓCALO LTDA.
IMPRENTA GESTIONADA POR SUS TRABAJADORES
VENEZUELA 1259, CABA

www.cooperativaelzocalo.com.ar

Argentina y la deuda metropolitana: entre la expansión vertiginosa y la orfandad institucional.

En un mundo de 8.000 millones de habitantes, el escenario es hoy, más que nunca, urbano. Argentina, donde el 92% de la población es urbana, presenta una fisonomía excepcional con una fuerte preeminencia de áreas metropolitanas, pero carece de las herramientas legales para gestionarlas. ¿Por qué las respuestas institucionales siguen siendo la excepción y no la regla?

La investigación de **Ciudadanía Metropolitana** se aleja de la mirada tradicional que se tiene sobre la cuestión metropolitana -vinculada fundamentalmente a la planificación- para indagar en el corazón del problema: la gobernabilidad.

A través del análisis de casos y la evidencia empírica, se analiza por qué los debates acerca de la institucionalización han quedado relegados al ámbito académico o a liderazgos coyunturales, y se proponen lineamientos concretos para transformar el caos fragmentado en acuerdos de cooperación sostenibles, conformando una hoja de ruta para decisores públicos.

Una obra que facilita la comprensión de que el futuro de nuestras metrópolis pasa por la habilidad de los actores estratégicos para institucionalizar consensos de gobernanza, que posibiliten convertir estas regiones en territorios de oportunidad.

ISBN 978-631-6728-49-4
9 786316 728494

PU
BLI
QUE
MOS
Imprenta de Autores