

Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales Metropolitan governance in Argentina. Current challenges

Claudio Marcelo Augugliaro¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

cmaugugliaro@yahoo.com.ar

<https://orcid.org/0009-0003-1456-048X>

Ayelen Berton²

Investigador independiente, Argentina

ayelen.berton@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-0936-7806>

María Lorena Carballo³

Investigador independiente, Argentina

marialorenacarballo@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-4118-3003>

Recepción: 30 diciembre 2024

Corregido: 08 mayo 2025

Publicación: 30 mayo 2025

DOI: <https://doi.org/10.20983/decumanus.2025.1.6>

Resumen

En este artículo se analiza la interjurisdiccionalidad metropolitana en Argentina, a partir de ocho casos empíricos que abordan las limitaciones derivadas de la ausencia de marcos jurídicos nacionales y provinciales. Basado en una investigación realizada por los autores entre 2023 y 2024 sobre doce áreas

¹ Estudió Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Posteriormente aprobó el Diplomado Universitario de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ), organizado en conjunto con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (2011/2012), y el Curso de Posgrado en Gestión y Políticas Públicas Metropolitanas –FLACSO– (2019). Fue director general de asuntos metropolitanos de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, (2020/2021), y asesor de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Consultiva para el Área Metropolitana de Buenos Aires, dependiente del Ministerio del Interior (2016/2017), así como fundador y presidente de Ciudadanía Metropolitana, desde 2018. Desde el año 2005 es docente de la materia Gobierno Local de la carrera de Ciencia Política de la UBA. Ha sido docente y coordinador de talleres sobre participación ciudadana, descentralización municipal y áreas metropolitanas en propuestas formativas impulsadas por diversas organizaciones, como ser GADIS, Conciencia, Diálogo Ciudadano, CONABIP, entre otras.

² Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Especialista en Derechos Humanos y Políticas Sociales. Maestranda en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Miembro de Ciudadanía Metropolitana, asociación civil especializada en políticas públicas metropolitanas. Desempeñó cargos de gestión en materia de Derechos Humanos en la Provincia de Buenos Aires, y en el Senado como directora de Coordinación de Comisiones de la misma Provincia (2016-2019). Jefa de Gabinete en la Dirección General de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020-2021). En la actualidad trabaja en el Municipio de Tres de Febrero como directora de Género, Diversidad Sexual y Derechos Humanos, y coordinadora de Políticas Públicas en Barrios Populares en el marco de la Jefatura de Gabinete del Municipio (2021-actualidad).

³ Licenciada en Ciencia Política por la UBA y analista de *Marketing* Digital. Además, posee una Maestría en Administración Pública (UBA) y un posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas (FLACSO). Miembro de Ciudadanía Metropolitana, asociación civil especializada en políticas públicas metropolitanas. Se ha desempeñado como jefa de Gabinete en la Dirección General de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2021-2023), en la Dirección de Regeneración Urbana (2012-2013) y en la Dirección General de Proyectos (2014-2015) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Coordinadora federal y enlace con provincias y municipios del país desde la Secretaría del Interior del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2015-2017) y coordinadora Institucional para el Programa BID Municipios y Comunidades Saludables del Ministerio de Salud de la Nación (2021-2024). Ha sido asesora en el Congreso de la Nación. Actualmente se desempeña como asesora para la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano de Nación.

metropolitanas, en el estudio se examinan cuatro dimensiones clave: encuadre jurídico, competencias, financiamiento y participación ciudadana. El enfoque analítico se basa en una perspectiva centrada en la gobernanza, integrando aportes sobre cooperación intergubernamental, capacidades estatales y fragmentación institucional. A partir del análisis de planes, normativas, entrevistas y documentación oficial, se constata que los desafíos de la gobernanza metropolitana en el país encuentran su condicionamiento en la falta de reconocimiento legal y de incentivos para la consolidación de las experiencias. Los hallazgos destacan la necesidad de un marco normativo nacional que sea flexible, promueva la participación y recepte las particularidades de cada territorio. Entre las recomendaciones clave, se propone incorporar mecanismos de financiamiento con corresponsabilidad entre niveles de gobierno, así como garantizar espacios institucionales para la participación ciudadana en los entes metropolitanos. Como consideración elemental se sostiene que el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana resulta esencial para avanzar hacia un desarrollo sostenible y una ciudadanía democrática en entornos urbanos complejos.

Palabras clave: acuerdos, áreas metropolitanas, gobernanza, legislación, participación ciudadana.

Abstract

This article analyzes metropolitan inter-jurisdictionality in Argentina based on eight empirical cases, addressing the limitations arising from the absence of national and provincial legal frameworks. Based on research conducted by the authors between 2023 and 2024 on twelve metropolitan areas, the study examines four key dimensions: legal framework, competencies, financing, and citizen participation. The analytical approach is based on a governance perspective, integrating contributions on intergovernmental cooperation, state capacities and institutional fragmentation. Based on the analysis of plans, regulations, interviews, and official documentation, it is found that the challenges of metropolitan governance in the country are conditioned by the lack of legal recognition and incentives for the consolidation of experiences. The findings highlight the need for a national regulatory framework that is flexible, promotes participation and takes into account the particularities of each territory. Among the key recommendations, it is proposed to incorporate financing mechanisms with co-responsibility between levels of government as well as to guarantee institutional spaces for citizen participation in metropolitan entities. As a basic consideration, it is argued that the strengthening of metropolitan governance is essential to advance towards sustainable development and democratic citizenship in complex urban environments.

Keywords: agreements, metropolitan areas, governance, legislation, public participation.

Introducción

Las áreas metropolitanas (AM) se encaminan a constituirse en la tipología urbana predominante del siglo XXI (ONU-Hábitat, 2022). Si bien se trata de un fenómeno reciente en términos históricos, con apenas dos siglos de desarrollo, la velocidad con la que crecen y se expanden a escala mundial ha transformado la cuestión metropolitana en un debate impostergable. Dicho proceso ha sido impulsado por la combinación de tres elementos: por un lado, el crecimiento urbano global, las transformaciones derivadas de las revoluciones industriales y, por último, los atractivos que ofrecen las grandes aglomeraciones urbanas para el desarrollo humano.

A consecuencia de este crecimiento urbano no planificado, desde sus inicios, las metrópolis se enfrentaron a problemáticas, como la congestión, la suburbanización, el déficit habitacional o el transporte, descritas por autores como Hall (1966), las cuales conformaron una primera agenda de lo metropolitano. No obstante, pronto se hizo evidente que estas nuevas realidades urbanas no podían ser gestionadas como una mera extensión de la ciudad tradicional. Algunos autores como Grandinetti (2017) señalan que las AM representan una nueva territorialidad que exige formas innovadoras de comprensión y gobernanza. En esta línea, Pérez (2001) distingue dos dimensiones clave para definir lo metropolitano: la urbano-territorial, donde emergen nuevos procesos socioeconómicos, y la político-territorial, asociada a los ámbitos institucionales de representación y poder. Esta combinación da lugar a territorios en los que conviven múltiples gobiernos, donde, sin embargo, no hay un “gobierno” metropolitano.

A partir de estas consideraciones, se entiende que el principal desafío de las AM no reside en la ejecución de políticas sectoriales aisladas, sino en la capacidad institucional para responder a la fragmentación político-territorial, comprendiendo la complejidad sistémica que las define.

Desde mediados del siglo XX, la investigación sobre gobernabilidad metropolitana ha oscilado entre enfoques centralizadores —como el modelo “Gargantúa” de Wood (1958) o el modelo metropolitano puro desarrollado por Sharpe (1991), surgido del análisis de caso del Gran Londres para la década de los sesenta— y visiones más descentralizadas, que promueven la competencia y, asimismo, la coordinación entre gobiernos locales, como proponen Ostrom, Tiebout y Warren (1961). Actualmente, la experiencia comparada muestra una tendencia hacia esquemas intermedios de gobernanza coordinada, que combinan autonomía local con mecanismos colaborativos de gestión.

Para el caso de América Latina, el subcontinente más urbanizado del planeta, los desafíos metropolitanos revisten una complejidad especial. Ello se debe a que, a raíz del crecimiento urbano sin planificación, conviven altos niveles de desigualdad, pobreza urbana, déficits de infraestructura, vulnerabilidad climática y escasa institucionalización de mecanismos de coordinación que distinguen a las

AM latinoamericanas de las experiencias europeas (Lanfranchi y Bidart, 2016). Costa, Lui y Rebello Tavares (2022) sintetizan estos retos en tres dimensiones: planificación, gestión y gobernanza.

Si se indaga acerca de los avances en materia de marcos e incentivos para la gobernanza metropolitana en las naciones del subcontinente, podemos observar diversos grados de avance. Mientras que Argentina no ha legislado una normativa federal, sí lo han hecho los otros dos grandes países federales.

En el caso de Brasil, no solo se cuenta con una cláusula constitucional y leyes complementarias federales (las primeras dictadas en los años 1973/1974), sino que en 2015 se sanciona el *Estatuto da Metrópole*, que establece lineamientos para la institucionalización y la gestión de las áreas (Blanco Junior, 2022, pp. 50-63).

México también ha consagrado avances, no solo a partir de la experiencia pionera de Guadalajara, sino con la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) y el derogado Fondo Metropolitano, que, si bien tuvo cuestionamientos en su implementación, representó un “avance programático” (Arellano Ríos, 2023, p. 86).

Por todo ello, en este artículo se propone analizar los modos de organización institucional y coordinación política en espacios metropolitanos de Argentina. La hipótesis central sostiene que la ausencia de marcos jurídicos de referencia a escala federal y provincial ha limitado la institucionalización del nivel metropolitano, relegando su tratamiento en las agendas públicas y condicionando la sostenibilidad de las experiencias existentes.

El enfoque analítico se basa en el concepto de gobernanza metropolitana, integrando aportes sobre fragmentación institucional, cooperación intergubernamental y capacidades estatales. Metodológicamente, se relevaron y compararon experiencias formalizadas de coordinación, a partir del análisis de planes, normativas, documentación oficial, publicaciones académicas y entrevistas a informantes clave.

El artículo se organiza en cinco secciones. En primer lugar, se presenta el marco teórico y metodológico; a continuación, se describe la problemática de la gobernanza metropolitana en Argentina; luego se desarrollan brevemente los ocho estudios de caso seleccionados; y, finalmente, se ofrecen reflexiones comparativas y conclusiones sobre los avances, limitaciones y potenciales líneas de acción para la institucionalización de la gobernanza metropolitana en el país.

Marco teórico

Las AM representan un desafío tanto desde la perspectiva de la gobernabilidad como de la gobernanza. Si bien ambos conceptos se vinculan y retroalimentan en el diseño e implementación de políticas públicas, en este artículo se pone el foco específicamente en la gobernanza, con el propósito de describir y analizar los principales avances y desafíos que enfrentan las AM argentinas. A partir de este enfoque, se examinan

los distintos modelos de institucionalización que se han desarrollado a lo largo del tiempo para hacer efectiva dicha gobernanza.

Como paso previo resulta pertinente retomar brevemente el análisis intergubernamental como pieza nodal para el estudio de la gobernanza. En el caso de Argentina, el estudio realizado por Cao et al. (2023) sobre las relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina, visibiliza la noción de coordinación interinstitucional desde una perspectiva clara: la existencia de relaciones intergubernamentales (RIG) en un país federal, mediadas tanto por las características institucionales como por el funcionamiento del sistema político.

En tal sentido, los autores antes mencionados identifican la convivencia inexorable entre distintas administraciones públicas, las cuales operan sobre los mismos territorios y personas. Dicha complejidad la identifican mediada por tres lógicas interactuantes: la federal-regional, la federal-local y la regional-local, donde los diferentes niveles de gobierno cooperan y articulan acciones, a fin de implementar políticas públicas y prestar servicios.

Desde esta perspectiva de interacción intergubernamental debe pensarse la gobernanza en las AM argentinas. El término “gobernanza”, derivado del anglosajón *governance*, aparece en la literatura político-institucional en la década de 1980 para describir aquellos procesos que dan cuenta del paso de los Estados de matriz centralizada a Estados de matriz democrática y participativa. En otras palabras, se refiere a procesos que promueven una nueva relación entre el Estado, sus instituciones y la sociedad civil. En este marco, la participación ciudadana se constituye como un pilar fundamental de la gobernanza, al implicar un mayor involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas.

Víctor Mazzalay describe la gobernanza como:

el proceso político-social mediante el cual se construye, define y realiza el sentido colectivo de una sociedad. En la definición y realización del proyecto de sociedad participan tanto el gobierno como los actores sociales, que establecen entre sí relaciones específicas y cuyo peso o influencia en la decisión de la agenda y la acción social es cambiante según la historia de la sociedad o según las circunstancias que la sociedad vive. (Aguilar Villanueva, 2014, p. 126)

Por todo lo mencionado anteriormente, la gobernanza metropolitana se encuentra configurada por una dimensión jurídico-institucional y una dimensión político-territorial. La primera refiere al encuadre jurídico e institucional que rige el funcionamiento de las AM, donde se incluyen aspectos tales como el tipo de cooperación, la personería jurídica (en caso de existir), el financiamiento, competencias, entre otros. En otras palabras, cómo se gobiernan las AM y su vinculación con la gobernabilidad de un

territorio: las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, tanto horizontal (entre los municipios que conforman el área) como vertical (con los gobiernos subnacionales y nacionales).

La segunda dimensión alude a quién gobierna un territorio, cómo son las relaciones y distribución del poder, así como la toma de decisiones al interior de un territorio metropolitano. Con ello, se considera el rol de diversos actores —gubernamentales y no gubernamentales—, como el sector privado, organizaciones ciudadanas, cámaras empresariales, entre otros, que participan en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Este enfoque de gobernanza multinivel enriquece, al tiempo que complejiza el debate, planteando un desafío a los procesos de cooperación y articulación interjurisdiccional metropolitana. Mazzalay, Giménez y Griguol (2022) describen estas redes de coordinación o cooperación como configuraciones policéntricas y multinivel, “dando cuenta de una gobernanza metropolitana compleja” (p. 81).

Para abordar estos desafíos, varios autores han desarrollado modelos de institucionalidad metropolitana a lo largo del siglo XXI. Entre ellos cabe destacar los aportes de Gomá (2018) y Lefevré (2005), quienes han analizado sobre dimensiones, tales como la legitimidad política (cargos electivos), la jurisdiccionalidad territorial, las competencias y responsabilidades o los recursos financieros. Entre tanto, otros autores, como Tomás (2018) y Grandinetti (2017), se han centrado en el grado de institucionalidad que han desarrollado las metrópolis.

Por su parte, esta investigación toma en consideración lo antes expuesto con especial enfoque en lo propuesto por Sharpe (1991), quien plantea cinco dimensiones fundamentales para el análisis de la institucionalidad metropolitana: legitimidad, presupuesto, competencias, territorio y recursos técnicos/administrativos.

Contexto jurídico para el desarrollo de las áreas metropolitanas en Argentina

Un aspecto central para comprender la realidad metropolitana argentina es el marco constitucional y jurídico, a partir del cual se organizan sus instituciones y las competencias de cada una de ellas. La República Argentina es un Estado federal, integrado por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En tanto, un tercer nivel de gobierno, el municipal, se encuentra garantizado en la Constitución Nacional, a través de los artículos 5.º y 123.º.

Hernández ha sintetizado la visión del constitucionalismo argentino, al afirmar que el país exhibe “un federalismo marcadamente centralizado, no obstante, lo dispuesto por la ley suprema” (2017, p. 91). Asimismo, el autor destaca la tendencia al hiperpresidencialismo, que subordina no solo al Congreso, sino también a las provincias. Estas dos particularidades, en diálogo con lo expuesto en el apartado anterior, resultan especialmente relevantes al momento de abordar el problema metropolitano. Adicionalmente, es importante señalar que la Reforma Constitucional de 1994 no incorporó la temática

metropolitana, por lo que la alternativa de conformar un modelo metropolitano puro —esto es, con elección de autoridades propias— no puede ser aplicada en Argentina.

De acuerdo con el Registro Federal de Gobiernos Locales, dependiente del Ministerio del Interior, en Argentina existen 2304 gobiernos locales. De ellos, 1212 tienen categoría municipal y los restantes 1092 corresponden a otras categorías o denominaciones.

En cuanto al ámbito municipal argentino corresponde mencionar dos características que deben ser tomadas en cuenta al evaluar los marcos y modelos en relación con los arreglos metropolitanos. La primera refiere a la inespecificidad del artículo 5.º de la Constitución Nacional de 1853, que posibilitó que cada provincia estableciera un “régimen municipal” sin la previsión de lineamientos o directrices comunes, lo que derivó en la práctica en veintitrés regímenes municipales distintos (Iturburu, 2007, p. 99). Esto implica un tratamiento diverso en temas como territorialidad, competencias, coparticipación o fiscalidad, entre otros.

La segunda particularidad está ligada al carácter predominantemente inframunicipal del sistema local argentino. El 76 % de los gobiernos locales cuentan con menos de 10 000 habitantes, mientras que aquellos con más de 250 000 representan solo el 1.75 %. No obstante, estos últimos concentran el 49.32 % de la población total del país, estimada en 45 892 285 personas. Estos datos reflejan no solo la alta concentración urbana, sino también la centralidad adquirida por las grandes ciudades, acentuando la importancia del fenómeno metropolitano, pero denotando situaciones de mucha asimetría al interior de las áreas, que “dificultan su gobernabilidad” (Arellano Ríos, 2023, p. 81).

Al analizar la trayectoria argentina desde una perspectiva histórica, el país ha experimentado una temprana realidad metropolitana. Buenos Aires se convirtió, a inicios del siglo XX, en la primera gran metrópolis del hemisferio sur. Dicha realidad fue consolidándose con las décadas, al tiempo que emergen paulatinamente nuevas metrópolis en los principales centros urbanos del país. Así, según datos del reciente Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 2022), el 92 % de la población argentina reside en zonas urbanas, lo cual constituye la tasa más elevada entre los países del subcontinente. En adición, cabe destacar que dos de cada tres argentinos viven actualmente en áreas metropolitanas.

A pesar de estos antecedentes, al que puede sumarse la experiencia pionera de coordinación metropolitana de la Prefectura del Gran Rosario en 1969, no se cuenta con una normativa federal que defina e incentive la institucionalización del hecho metropolitano.

Esta carencia también se extiende a la administración pública, ya que no se cuenta con una definición oficial de AM. Lo que más se asemeja a ello es la definición de “aglomerado urbano”, adoptada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Según este organismo, un aglomerado urbano es una “unidad territorial que se extiende en dos o más áreas político-administrativas, ya sean de primer o

segundo nivel, o gobiernos locales” (2022).

A los efectos de la producción de indicadores sociales, el INDEC provee información sobre treinta y un aglomerados urbanos. No obstante, esta definición responde a debates metropolitanos vigentes hace más de medio siglo, lo que le resta eficacia frente a los avances teóricos actuales, que entienden a las AM desde una mirada sistémico-funcional y no meramente aglomerativa. Tampoco refleja la territorialidad vigente de las áreas institucionalizadas.

Antes de analizar las políticas federales para AM, debe señalarse un elemento distintivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) frente a otras áreas del país: la importante presencia del gobierno nacional en su territorio, situación que no se verifica en las metrópolis del interior.

Producto del proceso histórico que condujo a la conformación del Estado nacional, la implementación del modelo agroexportador (1880-1929) y, posteriormente, del modelo de sustitución de importaciones (1930-1950), se potenció el rol de Buenos Aires en la economía nacional y se consolidó la centralización política en el Estado federal, con el consiguiente debilitamiento de las autonomías provinciales (Scobie, 1991).

Así como los procesos antes mencionados moldearon la Buenos Aires metropolitana que conocemos, la acción del Estado nacional —que gobernaba la ciudad— comenzó a extenderse más allá de la avenida General Paz. Aunque en la actualidad no existe un gobierno o esquema de coordinación metropolitana integral (solo dispositivos sectoriales), el Estado nacional ha tenido (y aún conserva) una fuerte presencia en materia de desarrollo, financiamiento de políticas, y prestación y control de servicios en la RMBA.

Alternativas para encuadrar las experiencias metropolitanas

Pese a la señalada ausencia de un marco normativo consistente que permita encuadrar formalmente las experiencias metropolitanas argentinas, esta investigación ha permitido identificar alternativas posibles para enmarcarlas desde un punto de vista jurídico. La primera de ellas se encuentra ligada al artículo 124 de la Constitución Nacional, relativo a la facultad que tienen las provincias de conformar regiones para el desarrollo, y que presenta una oportunidad para enmarcar procesos metropolitanos. Sin embargo, ninguna área se ha constituido en virtud de esta cláusula.

La segunda radica en el dictado de leyes provinciales. En este caso, se destaca la ley n.º 13.532/2016 de la provincia de Santa Fe, que, al impulso de la experiencia de Rosario, hoy da marco también al Ente Coordinador del Área Metropolitana (ECAM) Santa Fe. En tanto, la provincia de Catamarca se basa en esta normativa para sancionar la ley n.º 5.564, en 2018.

Finalmente, otra alternativa la constituyen los acuerdos interjurisdiccionales. En este sentido, se relevó que, ya sea en sus constituciones provinciales o en las leyes orgánicas de municipios, todas las provincias, a excepción de San Luis y Santa Cruz, contemplan distintas formas de intermunicipalidad. Sin

embargo, como bien señala Cravacuore (2016), en Argentina los acuerdos intermunicipales no son habituales ni logran sostenerse en el tiempo (pp. 13-15).

Los programas nacionales para áreas metropolitanas

Como ya se mencionó, una de las consecuencias de la carencia de un encuadre jurídico federal para las AM es la notoria ausencia de políticas públicas específicas desde el Estado nacional.

En efecto, los programas destinados a AM llevados adelante durante el último cuarto de siglo, y que fueron relevados para esta investigación, se circunscriben a aquellos promovidos por organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Más allá de la importancia que han tenido estos programas, impulsando espacios de cooperación metropolitana, promoviendo una mirada planificada de los territorios y financiando obras priorizadas, no han tenido continuidad en el tiempo y han estado condicionados por las siempre cambiantes alternativas de la política argentina, lo que se tradujo, en muchos casos, en una falta de consolidación de los avances alcanzados.

El primero en ser ejecutado fue el Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados Urbanos (GAU) (préstamo BID n.º 1068/OC-AR), que se creó mediante el decreto 284/98. El GAU tenía por objetivo contribuir al desarrollo económico integral de las cinco mayores aglomeraciones urbanas del interior del país: Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucumán. Con un presupuesto inicial de US\$ 260 millones, la implementación del GAU se vio afectada por la crisis económica de 2001, que motivó que una parte de los fondos del programa se destinaran a ayuda social. En este contexto, solo Córdoba y Rosario completaron parcialmente la operatoria.

Con el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA) (BIRF 4363-AR y 7442-AR en 1997), y posteriormente el Proyecto de Transporte Urbano de Áreas Metropolitanas (PTUMA) (BIRF 7794-AR por un monto de US\$ 150 millones en 2010 y en 2018, con una ampliación adicionada de BIRF 8700-AR por US\$ 45 millones), el Banco Mundial financió la mejora del transporte urbano-metropolitano, a partir de la implementación del sistema BRT y la coordinación interjurisdiccional en las áreas. Si bien la mayoría de los fondos fueron destinados a la RMBA, también se realizaron obras en las áreas de Rosario, Santa Fe, Salta, Tucumán y Corrientes.

Como continuador del GAU, el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), con financiamiento del BID, se implementó por primera vez en el año 2011. Tuvo dos ediciones: la primera en 2011 – DAMI I (préstamo BID n.º 2499/OC-AR), y la segunda en 2017 – DAMI II (préstamo BID n.º 3780/OC-AR). En tanto, una tercera edición fue propuesta en el año 2021, pero no llegó a materializarse.

El impacto de este programa ha sido destacado por los funcionarios locales en las diversas entrevistas

realizadas para la investigación, como el que produjo mayores avances en materia de coordinación en las áreas, que consistía en un aporte no reembolsable de fondos a las provincias, destinados a las AM participantes, para financiar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, en el marco del Plan de Ejecución del Área Metropolitana (PEM).

Así, el DAMI constaba de dos componentes: el primero vinculado al “Apoyo a la gobernabilidad”, que a partir de la construcción colaborativa de un diagnóstico y la identificación y priorización de acciones que dieran respuesta a las problemáticas metropolitanas relevadas, fue la base para la elaboración del PEM. Asimismo, el componente contemplaba la capacitación de los diversos actores y asistencia técnica para el fortalecimiento del abordaje metropolitano. El segundo componente, “Gestión”, constaba de dos líneas: i) la de “Fortalecimiento institucional”, destinada a financiar consultorías y adquisición de bienes para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo institucional para entidades metropolitanas, y la formulación de lineamientos estratégicos metropolitanos, planes y programas para abordar las problemáticas de las áreas, y ii) una línea orientada a “Inversiones metropolitanas”, cuyo objeto era el financiamiento de obras que dieran respuesta a los desafíos identificados en el PEM y que, al mismo tiempo, contribuyen al funcionamiento de servicios urbanos de beneficio metropolitano.

El DAMI I (años 2011-2014) financió proyectos de las AM de Neuquén (parte de la Región Metropolitana de Confluencia-RMC), VIRCH-Valdés (Chubut), Mendoza, Rosario, Tucumán y Valle del Lerma (Salta). En tanto, el DAMI II (años 2017-2018) incluyó a la RMC, UNICIPIO-Mendoza, Rosario, Posadas (Misiones), Valle de Lerma y la RMBA.

La dinámica metropolitana argentina

La investigación mencionada relevó las ocho experiencias metropolitanas argentinas que cuentan con algún espacio formalizado o no formalizado en materia de coordinación interjurisdiccional general, hacia finales de 2023. Adicionalmente, se incluyó en el estudio a cuatro AM que solo presentan dispositivos sectoriales que, en función de esta particularidad, no pueden ser consideradas conjuntamente con las primeras, al efecto del análisis que se presenta.

Para poder comprender la valoración que *a posteriori* se hace de las principales dimensiones de análisis definidas, incorporamos una breve reseña de los procesos y avances que presentan en materia de institucionalización cada una de las AM relevadas (figura 1, georreferenciación de las AM; figura 2, cuadro comparativo de las experiencias).

Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) Catamarca

La conformación del Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) Catamarca, en 2021, es el resultado de un proceso que comenzó en 2018. En dicho año, en paralelo a los debates que llevaron a

la sanción de la ley provincial de AM n.º 5564, la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca postula a un concurso destinado a grandes aglomerados urbanos, coordinado por CIPPEC, el Ministerio de Producción de Nación y el apoyo de BID-FOMIN. A partir de este lineamiento, se deriva un trabajo común con los municipios de Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo —con quienes integra el llamado Valle Central— y se desarrolla la propuesta estratégica para el AM (PlanificAcción).

El acuerdo de conformación del Ente, se suscribe el 27 de julio de 2021 entre los tres municipios mencionados, a los que se suma la ciudad de Huillapima y el Estado Provincial.

Si bien se realizaron algunas reuniones de carácter técnico, para tratar de encontrar financiamiento que posibilite llevar adelante las líneas estratégicas priorizadas, el ente no logra consolidar su funcionamiento.

Región Metropolitana de Confluencia (RMC)

La RMC se conforma a partir de los municipios de Neuquén, Plottier, Centenario, Senillosa, Vista Alegre y San Patricio del Chañar (provincia de Neuquén) y Cipolletti, Cinco Saltos, Contraalmirante Cordero, Campo Grande, Fernández Oro y Allen (provincia de Río Negro).

Como antecedentes de coordinación en esta AM, podemos mencionar el Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia (PMAC) en 1997, la Asociación de Municipios de la Región del Valle y la Confluencia (AMRVC) en 2008 y el programa DAMI I para el Área Metropolitana de Neuquén (AMN), de 2013, todos con distinta integración de municipios.

La experiencia analizada debe su impulso al programa DAMI II, ejecutado entre 2017 y 2023, y significó un nuevo paso en materia de coordinación regional, que tuvo como requisito excluyente la participación de las dos provincias y los doce municipios mencionados. Se crea así una Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM) conformada por los intendentes y un representante de cada gobierno provincial, encargada de tomar las decisiones con base en los lineamientos trabajados por los equipos técnicos de la región.

La presente experiencia de coordinación, al igual que las anteriores, culmina con un bajo nivel de ejecución de los proyectos debido a la falta de financiamiento, lo que también impidió la generación de capacidades técnicas y administrativas para su funcionamiento.

El Gran Jujuy

El Gran Jujuy es la denominación que ha tomado la experiencia de coordinación metropolitana, desarrollada a instancia de la capital provincial San Salvador, y que hoy se integra junto a Palpalá, Yala y San Antonio.

El impulso a la coordinación metropolitana en este caso provino de la incorporación de los municipios

del AM al Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID en 2016, a partir de lo cual se desarrolló el Máster Plan Gran Jujuy Sostenible, desde la metodología CES. En esta primera etapa, el marco de acuerdo se circunscribe a los municipios de San Salvador y Palpalá, y la comuna de Yala.

En función del mencionado programa, se firmaron los primeros acuerdos entre los gobiernos locales en 2016. Posteriormente, en 2019, se tramita ante las autoridades nacionales la incorporación al programa DAMI II, que significa la posibilidad de acceder a un financiamiento internacional de US\$ 7 500 000, destinado a ejecutar lineamientos definidos en el Máster Plan. Sin embargo, la pandemia canceló esta alternativa.

Finalmente, en 2022, se suscriben dos nuevos acuerdos metropolitanos: uno de colaboración recíproca a efectos de consolidar “El Gran Jujuy” y otro de conformación del Parlamento del Gran Jujuy, como espacio legislativo de coordinación.

Gran Paraná

Paraná es la capital de la provincia de Entre Ríos y ciudad central del AM que conforma, junto a los gobiernos locales de San Benito, Colonia Avellaneda, Oro Verde y Sauce Montrull. Sin embargo, si nos atenemos a una mirada sistémica de las áreas, debemos decir que conforma una región metropolitana biprovincial, junto al AM de Santa Fe, que se encuentra al otro lado del río Paraná.

En cuanto a la experiencia vigente, tiene su antecedente en la Ordenanza n.º 9439 de la ciudad de Paraná, de 2016, que crea el AM a partir de cuatro gobiernos locales (sin incorporar a Sauce Montrull). Empero, no se ha podido constatar la sanción de normativas similares en los restantes gobiernos del área ni individualizar acciones políticas derivadas de esta normativa.

No obstante, desde fines de 2023, las nuevas autoridades de la ciudad central han convocado a reuniones con las restantes localidades, fundamentalmente para abordar la cuestión del transporte interjurisdiccional. Sin embargo, la periodicidad de estas ha decaído a lo largo de 2024.

UNICIPIO-Mendoza

Si bien puede mencionarse como antecedente, en este caso, el Plan Integral de Desarrollo Estratégico Mendoza, en 1998, que fuera impulsado por los intendentes del denominado “Gran Mendoza” (Mendoza, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján y Maipú), no es sino hasta la asunción del gobernador Cornejo que se firma el Decreto n.º 177/2016, mediante el cual se conforma un organismo provincial de carácter metropolitano (UNICIPIO), principalmente orientado a atender las cuestiones socioambientales, que en su integración suma a los seis gobiernos locales del Gran Mendoza, más el municipio de Lavalle.

Sin una estructura, ni presupuesto propio, dependiendo básicamente de una coordinación, UNICIPIO

pudo llevar adelante diversos programas en estos ocho años (en gran medida a partir del financiamiento del programa DAMI), algunos de los cuales le han valido el reconocimiento internacional a sus políticas. En este sentido, las mesas técnicas integradas por funcionarios de los distintos municipios han sido un hallazgo de esta experiencia, al consolidar espacios permanentes de trabajo en clave metropolitana.

Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM Santa Fe)

Santa Fe, como se ha mencionado, conforma en los hechos una única región metropolitana biprovincial, con el AM de Paraná.

La experiencia vigente del ECAM Santa Fe es resultado directo de la ley provincial de AM, que habilita a las ciudades cabeceras de región a conformar entes metropolitanos, junto a los gobiernos locales que decidan adherir.

En la actualidad, el ECAM está integrado por veintiséis gobiernos locales y su estructura organizacional responde al esquema establecido por la ley: un Consejo de Gobierno (mesa política de intendentes y presidentes de comunas); un Directorio (órgano de representación integrado por cinco titulares de gobiernos locales y se agrega un secretario ejecutivo, que ejerce la función de coordinación), un Consejo de Fiscalización y un Consejo Técnico Consultivo (integrado por la sociedad civil y la academia, con funciones de asesoramiento y carácter no permanente).

Si bien no se encuentra considerado en la norma que da origen a la experiencia, durante 2024 se ha convocado desde el Concejo Municipal de Santa Fe a la conformación de un Foro de Concejales del Área Metropolitana.

Ente Metropolitano Córdoba (EMC)

Córdoba es una de las experiencias más recientes de institucionalización metropolitana. Si bien se trata de la segunda metrópolis en importancia de Argentina, los acuerdos que llevaron a la conformación del EMC se suscribieron en 2022.

De los nueve gobiernos locales iniciales, hoy se cuentan veintisiete que son parte integrante del Ente (dieciséis al momento de la investigación), para un AM que implica más de cuarenta y cinco gobiernos locales.

Si bien cuenta con una estructura técnica mínima (a la que se integran funcionarios de la municipalidad de Córdoba), el impulso político de los sucesivos gobiernos provinciales y de la ciudad capital, junto a una acertada fórmula en relación con los aportes económicos de los gobiernos locales integrantes, ha permitido que rápidamente el Ente comience a mostrar resultados en temas clave como el transporte metropolitano.

Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM Rosario)

El AM de Rosario no solo fue la primera de Argentina en contar con un Ente de coordinación en 1969, sino que su experiencia fue la base a partir de la cual se definió la ley de AM de la provincia de Santa Fe.

El ECOM Rosario tiene sus inicios en 2010, como una asociación voluntaria de municipios, siendo posteriormente reconocido en el marco de la ley provincial de AM. En cuanto a su estructura político-administrativa es similar a la descrita en el caso de Santa Fe.

En sus casi quince años de existencia el ECOM ha desarrollado principalmente lineamientos urbanísticos para la región, así como veintiséis planes/estrategias para los gobiernos locales integrantes en ese momento, a través de un proceso de planificación participativa inédito.

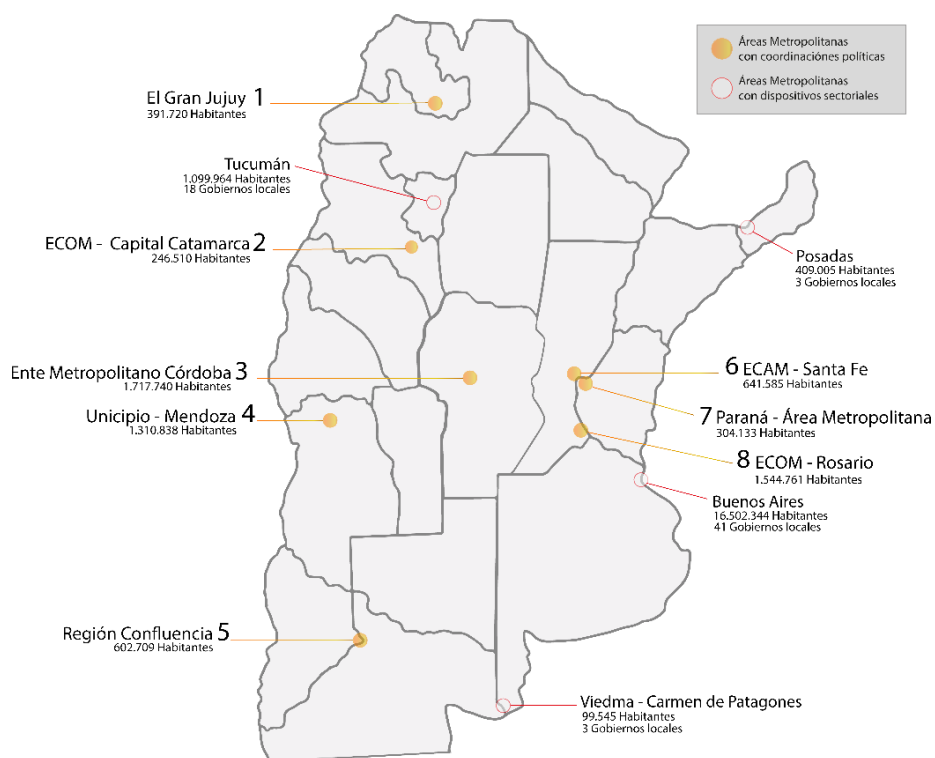


Figura 1. Localización de las AM relevadas en la investigación

Fuente: elaboración propia.

	Antecedentes de Coordinación	Acuerdo Vigente	Marco Jurídico	Gobiernos Locales		Estructura de Coordinación		
				Inicio	Actual	Mesa Intend.	Acuerdo Legislat.	Coord. Tec. Adm.
1	2016	2022	Convenio Interjurisdiccional	3	4	SI	SI	SI
2	2018	2021	Convenio Interjurisdiccional	4	4	SI	NO	SI
3	2007	2022	Convenio Interjurisdiccional	9	16	SI	NO	SI
4	1998	2016	Decreto Provincial	7	7	SI	NO	SI
5	1997	2017	Convenio Interjurisdiccional	12	12	SI	NO	NO
6	2010	2017	Convenio Interjurisdiccional	22	26	SI	NO	SI
7	2016	2023	Ordenanza Municipal	5	5	SI	NO	NO
8	1969	2010	Convenio Interjurisdiccional	17	32	SI	NO	SI

Figura 2. Principales referencias en relación con los procesos de institucionalización de las AM sometidas a estudio

Fuente: elaboración propia.

Valoración en torno a las principales dimensiones de análisis

Como se mencionó al comienzo, se definieron cuatro dimensiones de análisis que resultan de interés para efectos de poder realizar una valoración de las experiencias. La primera tiene que ver con el encuadre jurídico, modelo organizacional adoptado y capacidades técnicas desarrolladas, para luego analizar la forma en que se plasman en los acuerdos, y también a partir de las experiencias desarrolladas, temas clave como el financiamiento, las competencias y la inclusión de la participación ciudadana.

En este sentido, el encuadre jurídico más frecuente entre los casos analizados es el de acuerdos de cooperación voluntaria de municipios. Estos, acorde a la realidad subnacional de cada caso, conforman diferentes tipos: i) aquellos enmarcados en una ley provincial que promueve la formación de AM (ECOM Rosario, ECAM Santa Fe y ECOM/C); ii) convenios a partir de las facultades que son propias de los gobiernos locales, de acuerdo con las Constituciones Provinciales o las Leyes Orgánicas (EMC y El Gran Jujuy); o iii) convenios específicos realizados en el marco de una operatoria vinculada a un programa de financiamiento internacional (RMC).

En cuanto a los otros casos analizados, UNICIPIO se encuentra enmarcado en un decreto provincial que prevé la creación de un organismo específico dentro de la estructura de gobierno. Por su parte, Gran Paraná cuenta con una ordenanza de la municipalidad de Paraná, aún sin adhesiones por los restantes gobiernos locales, donde la mesa de coordinación existente sostiene su funcionamiento a partir de la convocatoria de la ciudad central.

Al observar los modelos organizacionales, la figura de “ente autárquico de coordinación” ha sido identificada en cuatro de los ocho casos de estudio (ECOM Rosario, ECAM Santa Fe, EMC y ECOM/C), mientras que el caso de UNICIPIO, se constituye como una oficina de coordinación dependiente del gobierno provincial, y los casos de El Gran Jujuy y RMC trabajan en el marco de una mesa metropolitana

formalizada de autoridades locales.

De las experiencias analizadas solo El Gran Jujuy ha impulsado un acuerdo de coordinación legislativa, mientras que los restantes casos limitan su acción al ámbito de los ejecutivos. En esta línea es dable destacar la experiencia mencionada del Foro de Concejales del Área Metropolitana, de Santa Fe, el cual ha suscrito un Acuerdo Legislativo Metropolitano, como compromiso de una agenda común de cara a 2025, pero que en lo normativo no articula ni integra el ECAM Santa Fe.

Uno de los elementos más destacables reside en el alto nivel de adhesión de las experiencias de coordinación por parte de los gobiernos locales: a excepción del EMC, en todos los casos analizados más del 75 % de los gobiernos locales involucrados en el AM forman parte de las experiencias de coordinación. En el mencionado Ente, el porcentaje de gobiernos locales adherentes desciende al 50 % al momento de la investigación. No obstante, es necesario puntualizar que esta es una de las experiencias más recientes y que, con posterioridad a nuestro análisis, ha incorporado 11 nuevas localidades en el marco del acuerdo.

En relación con la estructura técnico-administrativa de los entes o mesas de coordinación solo el caso del ECOM Rosario cuenta con un equipo técnico consolidado, mientras que el EMC ha mostrado significativos avances en los últimos tiempos. Para los casos restantes, UNICIPIO, El Gran Jujuy y ECAM Santa Fe cuentan con una estructura de funcionamiento mínima, y los casos de RMC, ECOM/C y Gran Paraná no cuentan con estructura alguna.

En torno a la dimensión del desarrollo de competencias y planes de alcance metropolitano, el 87 % de las experiencias cuentan con algún tipo de lineamiento o plan estratégico de alcance metropolitano, lo cual implica un avance en la mirada integral de las áreas. El alto porcentaje de AM que cuentan con esta herramienta da cuenta de la importancia que ha tenido el programa DAMI en el avance de las experiencias metropolitanas argentinas. Esto es debido a que el PEM era el producto resultante del Componente Apoyo a la Gobernabilidad, y por otro lado, era condición necesaria para poder acceder a los fondos para la ejecución de obras y programas.

No obstante, al observar el desarrollo e implementación de proyectos, el nivel de avance ha sido bajo. Solo las experiencias de UNICIPIO, ECOM Rosario y EMC han logrado avanzar en la implementación de obras y políticas públicas con mirada metropolitana de forma significativa.

Pese a sus diferencias en materia normativa y organizacional, los casos de ECOM Rosario y UNICIPIO presentan como un elemento determinante en nuestro análisis el respaldo que otorgan sus encuadres institucionales, que han posibilitado la sostenibilidad en el tiempo de las experiencias y la continuidad de los equipos técnicos. El EMC sigue este camino.

Asimismo, en torno al desarrollo de competencias, entendemos que hay una jerarquía en la adquisición de las mismas, de menor a mayor: planificación, coordinación, control y monitoreo, y gestión y ejecución de obras, como resultado de una lógica incremental del producto de la noción de proceso que se aplica en

estas experiencias. Dado el bajo nivel de desarrollo de proyectos mencionado, en términos generales no se identifican casos en los cuales las AM hayan gestionado y ejecutado obras de envergadura, relegando su acción fundamentalmente a la planificación, monitoreo y control, a través de las coordinaciones.

Al observar cómo opera el financiamiento de las áreas estudiadas, consideramos pertinente escindir en dos dimensiones el análisis: por un lado, identificando el financiamiento de la estructura organizacional, y por otro, el financiamiento de los proyectos de alcance metropolitano. Y a su vez, sobre cada una de ellas, identificar la fuente y la frecuencia de los fondos.

En relación con la primera dimensión, el 50 % de los casos no cuentan con financiamiento propio. Por su parte, en los casos que sí lo hacen, la fuente más recurrente son los gobiernos locales participantes, y en segundo lugar, las provincias.

En torno a la frecuencia, los casos del ECOM Rosario y ECAM Santa Fe han contado con aportes de los municipios en forma más o menos regular, mientras que la provincia ha incumplido en sus aportes durante la gestión 2019/2023. En este sentido, el EMC ha establecido en su acuerdo fundacional la transferencia directa de un porcentaje de la coparticipación secundaria correspondiente a los municipios integrantes para el sostenimiento del Ente, siendo esta la alternativa más eficaz.

Al realizar este análisis basándonos en el financiamiento de los proyectos, se identifican en la mayoría de los casos multiplicidad de fuentes, donde la preponderante está ligada a organismos internacionales, los gobiernos subnacionales en segunda instancia y, finalmente, los gobiernos locales.

Respecto a la dimensión legitimación y participación ciudadana, partimos de la idea de que no hay gobernanza posible sin el involucramiento de los actores no estatales en la conducción de los Entes. Lamentablemente, para el caso de Argentina, este concepto no es parte del plexo normativo ni de la práctica de los Entes.

Al igual que para el caso del financiamiento, identificamos entonces dos perspectivas de análisis: por un lado, aquellos mecanismos de participación ciudadana normados, y por otro, las instancias efectivas de participación llevadas a la práctica.

Al considerar la normativa, las instancias consultivas y la obligatoriedad de difundir las acciones del Ente son las más frecuentes, mientras que solo la experiencia de El Gran Jujuy ha establecido para el funcionamiento de su Parlamento instancias colaborativas o la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas.

Al realizar el mismo análisis en relación con los mecanismos no normados, las instancias consultivas, no vinculantes, han sido las más frecuentes, seguidas del acceso a la información sobre los procesos, e incluso se han relevado casos de instancias colaborativas en las experiencias de UNICIPIO y El Gran Jujuy. Como desafíos en materia de participación ciudadana, se reportan tanto la inclusión de instancias de auditoría o control, ya que en ningún caso se establecen este tipo de herramientas participativas, como

tampoco hay precedentes de inclusión de representantes de organizaciones de la sociedad civil en los organismos de gobierno de las AM.

Consideraciones finales

La presente investigación tuvo como objetivo relevar evidencia empírica que aporte al proceso de debate participativo para la elaboración de un proyecto de ley marco de AM en Argentina. Tanto la mencionada investigación como los hallazgos de los distintos encuentros que se realizaron como parte de ese proceso nos permiten hoy concluir con algunas reflexiones y lineamientos que puedan ser considerados al momento de pensar soluciones en materia de institucionalización de la coordinación metropolitana.

El análisis de las experiencias metropolitanas en el país reafirma un diagnóstico que es sostenido por la literatura especializada: el principal desafío de la gobernanza metropolitana en Argentina no es sólo de carácter técnico, sino fundamentalmente de toma de decisiones. La fragmentación institucional, la debilidad normativa, la aún escasa articulación interjurisdiccional y la falta de espacios institucionales para la participación ciudadana siguen presentándose como determinantes estructurales para el desarrollo de formas de gobernanza eficaces, estables y democráticamente legitimadas.

Es en este contexto en el que resulta imperativo avanzar hacia modelos de gobernanza basados en la cooperación, la flexibilidad y la participación, que reconozcan la complejidad y diversidad de las realidades metropolitanas. Como señala Díaz Aldret, “la competitividad de las naciones en la actualidad se resuelve a escala metropolitana” (2018), hecho que refuerza el imperativo de abordar los desafíos propios de la fragmentación institucional, a partir de modelos y políticas públicas basados en la noción de gobernanza.

Es claro que un marco jurídico nacional de referencia para las áreas metropolitanas (AM) no resolverá por sí solo todas las problemáticas que estas enfrentan; no obstante, proporciona condiciones para la sostenibilidad, legitimidad y previsibilidad en el camino hacia una gobernanza multinivel. Así lo demuestra, por ejemplo, la experiencia relativamente sostenida del ECOM Rosario en contraste con los retrocesos registrados en la RMC, donde la falta de marcos normativos y acuerdos ha dificultado su consolidación institucional.

Asimismo, el análisis exhaustivo de las experiencias vigentes permite arribar a una serie de lineamientos. El primero de ellos consiste en que la discusión sobre una ley federal para AM debe, por definición, estar alineada con otros debates pendientes: un modelo de ordenamiento territorial a escala nacional, la consolidación de las autonomías municipales y la redefinición de las gestiones locales, a partir de nuevos paradigmas.

En esta línea se torna necesario explicitar algunas consideraciones. Esta investigación ha permitido relevar tanto los impulsos hacia una interjurisdiccionalidad como también la gran diversidad de realidades metropolitanas en el país. Ello lleva a confirmar que la construcción de una normativa federal no puede

determinar lineamientos generales basados exclusivamente en la experiencia de la RMBA, dado su carácter excepcional.

La diversidad de realidades metropolitanas en Argentina exige evitar modelos únicos o replicables en forma mecánica. Por el contrario, deben contemplarse los procesos en las experiencias metropolitanas existentes y reconocer que no existe una única territorialidad para estas áreas, sino tantas como temas de la agenda. Es por ello que se propone una aproximación normativa, donde las instituciones metropolitanas que se definan sean diseñadas a partir de estructuras y procedimientos flexibles, que puedan dar cuenta de particularidades y transformaciones, al tiempo que recuperen los aprendizajes de las experiencias previas.

El segundo, dada la importancia de los incentivos y del financiamiento en relación con la institucionalización y consolidación de los procesos metropolitanos, refiere a la incorporación de mecanismos de financiamiento federal para las AM en el marco de una legislación nacional desde un modelo de corresponsabilidad entre los distintos niveles. Así también, la exploración de mecanismos complementarios, tales como la participación público-privada, bonos verdes o *crowdfunding* cívico, entre otras alternativas.

Por último, uno de los aspectos más críticos identificados en este proceso ha sido el de la escasa institucionalización de los mecanismos dados para la efectiva participación de la ciudadanía en los actuales entes de coordinación. Al respecto, consideramos de vital importancia en cualquier normativa futura que se promuevan espacios deliberativos que refuercen la legitimidad democrática de las decisiones a escala metropolitana.

Finalmente, el gran desafío que enfrentan hoy las AM argentinas consiste en avanzar hacia la definición colectiva de un plexo normativo, que promueva un desarrollo sostenible no solo en términos urbanos, ambientales o económicos, sino también en clave de construcción de una ciudadanía genuinamente metropolitana. Esto implica reconocer que las AM no son únicamente espacios físicos compartidos, sino territorios políticos en disputa, donde se juega la capacidad del Estado para coordinar, planificar y garantizar derechos en un contexto crecientemente interdependiente.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). MAZZALAY Víctor (2011). Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional, Córdoba, EDUCC, Biblioteca Gobierno, 520 páginas. *Studia Politicæ*, 24, 125 - 133p. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/561>
- Arellano Ríos, A. (2023). Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México. En A. Arellano y J. Rosiles (Coords.), *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas en*

México (pp. 77-99). El Colegio de Jalisco.

- Blanco Junior, C. (2022). Regiones metropolitanas en Brasil: avances y retos en planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades posestatuto de la metrópoli. En M. A. Costa et al. (Eds.), *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 50-63). CEPAL; IPEA.
- Cao, H., Blutman, G., Hoya, A., Kais, M. y Yañez, C. M. (2023). Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina: del presente al futuro: relaciones nación-municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 23, 10-31.
- Costa, M. A., Lui, L. y Rebello Tavares, S. (2022). *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL; IPEA.
- Cravacuore, D. (2016, 8-11 de noviembre). La intermunicipalidad metropolitana en Argentina. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 71, 121-154.
- Gomá, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. Estado abierto. *Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas públicas*, 22-39. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/53/54>
- Grandinetti, R. (2017). Hacia la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana. *Revista Políticas Públicas*, 1-17.
- Hall, P. (1966). *The World Cities*. University Library, Weidenfeld & Nicolson.
- Hernández, A. M. (2017). *La ciudad autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino* (pp. 90-91, 94). Editorial Jusbaire.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). Definición de aglomerado urbano, tomada del Glosario del INDEC. <https://www.indec.gob.ar/>
- Iturburu, M. (2007). Los municipios. En G. Blutman (Ed.), *Introducción a la administración pública argentina* (p. 99). Editorial Biblos.
- Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. CIPPEC.
- Lefevré, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura y J. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). BID.
- Mazzalay, V., Giménez, B. y Griguol, D. (2022). Gobernanza metropolitana en el sur global: coordinación multinivel y policéntrica en la región metropolitana de Córdoba, Argentina. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(39), 75-107.

- ONU-Hábitat. (2022). Estado global de las metrópolis 2022. Nairobi, Kenia.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. y Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Enquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831-842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Pírez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 257-286). Homo Sapiens.
- Scobie, J. R. (1991). El crecimiento de las ciudades latinoamericanas, 1870-1930. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina* (Vol. VII, Cap. 7, pp. 202-230) (Ed. Española). Editorial Crítica.
- Sharpe, L. J. (1991). *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority?* (Nuffield College d'Oxford – Working Paper No. 38; Barcelona). https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1991/hdl_2072_1445/ICPS38.pdf
- Tomàs, M. (2018). *Modelos de gobernanza metropolitana*. Oberta UOC Publishing, SL.
- Wood, R. C. (1958). The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua. En V. Ostrom, C. M. Tiebout y R. Warren (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Enquiry. *The American Political Science Review*, 52, 108-122. <https://doi.org/10.2307/1952530>