

La institucionalidad metropolitana en la Argentina: *Avances y desafíos*

*Metropolitan institutions in Argentina:
Progress and challenges*

Por Claudio Marcelo Augugliaro*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 12 de abril de 2026.

RESUMEN

La Argentina se distingue en el panorama latinoamericano no sólo por albergar el mayor porcentaje de población urbana de la región (predominantemente metropolitana), sino también por el hecho que Buenos Aires -su principal área urbana- se constituye a comienzos del siglo XX en la primera metrópolis del hemisferio sur. No obstante, a más de cien años de este hito, el país exhibe una notoria carencia de marcos normativos e instrumentos de política pública destinados a promover e incentivar la gobernanza metropolitana. Esta situación contrasta significativamente con el desarrollo y la madurez institucional observada en la gestión de áreas metropolitanas en otros países del subcontinente. El presente artículo de investigación analiza los avances y desafíos emergentes en el proceso de institucionalización metropolitana en la Argentina. A partir de una investigación desarrollada por “Ciudadanía Metropolitana”, se examinan las

experiencias de articulación contemporáneas -excluyendo los dispositivos monosectoriales-, categorizándolas según las principales tipologías y modelos de gestión. El propósito es recuperar lecciones aprendidas de estas experiencias que se conviertan en insumos estratégicos para proponer lineamientos que incentiven el debate público sobre los marcos institucionales y los sistemas de incentivos necesarios para consolidar una gobernanza metropolitana efectiva.

Palabras clave: *Áreas Metropolitanas, Gobernanza, Institucionalización, Legislación, Participación Ciudadana.*

ABSTRACT

Argentina stands out in Latin America not only because it has the highest percentage of urban population in the region (predominantly metropolitan), but also because Buenos Aires, its main urban area, became the first metropolis in the southern hemisphere at

* Completó estudios universitarios en Gestión y Desarrollo Local en las Universidades Cámara Argentina de Comercio y Servicios y en la Universidad Nacional de José C. Paz. Asimismo, realizó el Curso de Posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina. Correo electrónico: cmaugugliaro@gmail.com

the beginning of the 20th century. However, more than a century after this milestone, the country still lacks regulatory frameworks and public policy instruments designed to promote and encourage metropolitan governance. This situation contrasts sharply with the institutional development and maturity observed in the management of metropolitan areas in other countries on the subcontinent. This article analyzes the progress and emerging challenges in the process of metropolitan institutionalization in Argentina. Based on research conducted by Ciudadanía Metropolitana, it examines contemporary coordination experiences -excluding single-sector mechanisms- and categorizes them according to the main typologies and management models. The purpose is to retrieve lessons from these experiences that can be used as strategic inputs to propose guidelines that encourage public debate on the institutional frameworks and incentive systems needed to consolidate effective metropolitan governance.

Keywords: *Metropolitan Areas, Governance, Institutionalization, Legislation, Citizen Participation.*

Introducción

La metropolización constituye un proceso de impulso global, cuya génesis se remonta a las transformaciones socioeconómicas inducidas por las primeras fases de la Revolución Industrial y su consecuente concentración demográfica y productiva. No obstante, su expansión global es más reciente y se encuentra vinculada a la Tercera Revolución Industrial. Esta nueva fase se caracteriza por el alcance de las TIC y la importancia estratégica del conocimiento y la innovación para el crecimiento económico y la competitividad. La transformación urbana resultante de este fenómeno, según el análisis de Castells, se manifiesta como una reconfiguración de las dinámicas regionales, más que como un simple crecimiento demográfico. En este sentido, el autor sostiene: "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" (Castells, 1972: 28).

A medida que se consolida el modelo urbano extendido, las nuevas ciudades que emergen de estos procesos enfrentan desafíos estructurales inéditos. Peter Hall (1966: 29) identifica que fenómenos urbanos como el hacinamiento, la suburbanización, el déficit habitacional y la crisis de movilidad son rasgos intrínsecos de las metrópolis, en sus comienzos. Estas externalidades negativas no solo redefinieron la gestión del territorio, sino que impulsaron la evolución del urbanismo hacia una disciplina de escala regional y sistémica. Sin embargo, desde mediados del siglo XX, el eje central del debate sobre las áreas metropolitanas se ha desplazado hacia la fragmentación institucional. Esta cuestión se identifica como un desafío transversal que condiciona la resolución de las problemáticas sectoriales de este modelo de urbanización. En consecuencia, la ciencia política ha profundizado en el estudio de diversos modelos de coordinación, orientados a promover estructuras de gestión o arreglos capaces de mitigar dicha desarticulación y, simultáneamente, dar respuesta a las complejidades de las nuevas agendas urbanas.

La anomia metropolitana argentina

La inexistencia de un marco regulatorio federal de referencia para las áreas metropolitanas en la Argentina manifiesta una marcada asimetría respecto a los procesos de institucionalización observados en los otros dos grandes Estados

federales de la región: Brasil¹ y México². En nuestro caso el vacío normativo trasciende la mera ausencia de reglas de juego; se traduce en una carencia de una definición conceptual oficial que permita encuadrar las intervenciones estatales en la materia. Esta indeterminación ha condicionado la incorporación de la temática metropolitana en las agendas gubernamentales y limitado los incentivos para la formalización y sostenibilidad de las experiencias, relegando de esta forma el desarrollo de una institucionalidad metropolitana en la Argentina.

En materia de definiciones “asimilables” a la de “área metropolitana” en la esfera oficial argentina, la referencia técnica predominante es la categoría de “aglomerado urbano” desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Esta unidad territorial,

cuya metodología se remonta al Censo Nacional de Población de 1970, se define como una entidad que trasciende los límites de dos o más jurisdicciones político-administrativas —ya sean de primer o segundo nivel— y que adopta la denominación de ‘Gran’ antepuesta al núcleo principal cuando su población supera los 100.000 habitantes³.

No obstante, esta conceptualización de carácter eminentemente físico y estadístico ha evidenciado una progresiva obsolescencia frente a los debates contemporáneos sobre la complejidad de las áreas metropolitanas. Como fuera advertido tempranamente por César Vapñarsky⁴ persiste una disyunción analítica entre la delimitación morfológica del aglomerado realizada por el organismo oficial (representada por la mancha urbana continua) y las nuevas dinámicas de territorialidad e institucionalización que presentan las metrópolis en expansión, lo que marca la insuficiencia del criterio censal para fundamentar políticas públicas de escala regional en el presente contexto.

A pesar de la ausencia de un marco regulatorio integral, el ordenamiento jurídico argentino -tanto en su órbita federal como provincial- ofrece diversas alternativas normativas que posibilitan encuadrar modelos de coordinación interjurisdiccional metropolitana. A continuación, se describen los principales instrumentos posibles.

1 En el caso de Brasil, las primeras leyes complementarias federales fueron dictadas para 5 áreas metropolitanas durante los años 1973/74. La Constitución de 1988 incorpora en su artículo 25 la facultad de los estados de instituir áreas metropolitanas. Finalmente, en enero de 2015, se sanciona el Estatuto da Metrópole, mediante la Ley 13.089, destinado a regular la gestión de las regiones metropolitanas. Para profundizar sobre el proceso de institucionalización metropolitana en Brasil, consultar el artículo de Cid Blanco Junior “Regiones metropolitanas en Brasil: avances y retos en planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades pos estatuto de la metrópoli”.

2 México también ha consagrado avances, fundamentalmente a partir de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de 2016 y el derogado Fondo Metropolitano. Consultar sobre esta experiencia el artículo de Alberto Arellano Ríos “Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México”.

3 Definición contenida en el Glosario del INDEC - <https://www.indec.gov.ar>

4 Entre otros trabajos, Vapñarsky (1979 y 2000) ha señalado esta problemática en “La población urbana argentina en 1970 y 1960 – Revisión crítica de la información censal oficial” y en “La Aglomeración Gran Buenos Aires”.

1.1. El Artículo 124° de la Constitución Nacional

Diversos juristas han identificado en el Art. 124°⁵ de la Constitución Nacional una oportunidad para enmarcar procesos de institucionalidad metropolitana. Aunque el artículo fue incorporado para fomentar un “federalismo de concertación” y no menciona explícitamente el término “metropolitano”, su texto habilita la creación de regiones para el desarrollo económico y social.

En este sentido, Daniel Sabsay, sostiene que la finalidad de esta figura constitucional es armonizar facultades concurrentes y evitar la fragmentación de responsabilidades ante conflictos compartidos. En su ya clásico estudio⁶ para la institucionalización de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Sabsay (2002) ha impulsado acuerdos basados en los Arts. 124° y 125°, aunque la inclusión de municipios y del Poder Ejecutivo Nacional en tales convenios sigue siendo un punto de debate jurídico, dado que el artículo no define

taxativamente la participación de estos actores como sujetos plenos del acuerdo regional.

Por su parte, Antonio María Hernández (2005) sostiene la viabilidad de estos acuerdos para el contexto metropolitano bajo tres principios: flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional. Según Hernández, este proceso exige una modernización de los niveles gubernamentales y una planificación estratégica que incluya a actores no gubernamentales.

A pesar de estas interpretaciones y de la presentación en el Congreso de la Nación de diversos proyectos legislativos⁷, orientados a la constitución del Área Metropolitana de Buenos Aires y fundamentados en la aplicación de este artículo constitucional, hasta la fecha ninguna metrópoli argentina se ha institucionalizado formalmente el amparo de esta cláusula.

Marcos normativos a nivel provincial

En el contexto nacional, la provincia de Santa Fe se ha posicionado a la vanguardia legislativa en materia de gobernanza regional. La génesis

5 El Art. 124° establece que: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”. En tanto, el Art. 125° habilita a las provincias a celebrar tratados parciales, entre otros, a los fines del interés económico de las mismas.

6 “Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte Jurídico-Institucional para su construcción” (2002).

7 Desde el retorno a la democracia, se registran en el Congreso Nacional numerosos proyectos tendientes a la creación del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre otros, los siguientes: Vanossi, Jorge R. - 2767-D-1989, reproducido mediante los expedientes 0107-D-1991 y 0065-D-1993; Mosca, Carlos M. A. y otros - 2529-D-1991; Pinedo, Federico y Vanossi, Jorge R. - 5562-D-2004, reproducido por el Dip. Pinedo como 3093-D-2006 y posteriormente como 0808-D-2008, 0611-D-2010, 0451-D-2012, 1101-D-2014 y 3756-S-2016; García Arecha, José María - 80-S-1998. Para ampliar sobre las iniciativas legislativas federales vinculadas a áreas metropolitanas, consultar el libro “Argentina metropolitana: antecedentes y desafíos hacia la construcción de una gobernanza regional” (Augugliaro *et al.*, 2026).

de este proceso se halla en los esquemas asociativos de la Prefectura del Gran Rosario y el posterior Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), antecedentes que permitieron la sanción, en 2016, de la Ley Provincial N° 13.532. Dicha norma estableció el marco regulatorio para la creación de entes metropolitanos, un avance que alcanzó su máxima jerarquía jurídica con la reciente reforma constitucional provincial, cuyo artículo 159 faculta la constitución de regiones metropolitanas bajo el principio de concertación voluntaria de los gobiernos locales.

Los rasgos distintivos que plantea la normativa santafesina están vinculados a: el reconocimiento de los entes como personas públicas no estatales, con autarquía financiera y administrativa, situándose fuera de la administración pública centralizada; la promoción de una estructura de gobernanza organizada a partir de un Consejo de Gobierno (como órgano político integrado por intendentes y un representante provincial), un Directorio (como órgano ejecutivo), un Consejo de Fiscalización y un Consejo Técnico Consultivo; y finalmente, desde el punto de vista del financiamiento, se prevén aportes equitativos entre los municipios miembros y el gobierno provincial, además de recursos externos o por servicios prestados.

Si bien la ley santafesina ha permitido consolidar la experiencia del ECOM Rosario y posibilitar la creación del ECAM Santa Fe, ha enfrentado algunos cuestionamientos por su dificultad para ser aplicada en áreas metropolitanas más pequeñas y con menor desarrollo.

En el contexto nacional, Catamarca y Salta son las restantes jurisdicciones que también han sancionado un marco legal específico para la gestión metropolitana. Si bien la norma catamarqueña (Ley N° 5564/2018). Si bien la norma refleja una fuerte influencia del precedente santafesino, se desmarca del mismo en un aspecto crítico: la ausencia de mecanismos de financiamiento provincial. Esta omisión re-

sulta determinante, dado que ese respaldo presupuestario representa un factor central para garantizar la autonomía de gestión y la perdurabilidad de las experiencias asociativas interjurisdiccionales. En cuanto a proyectos legislativos, las provincias de Córdoba, Tucumán y Entre Ríos cuentan en estos momentos con iniciativas con estado parlamentario, para regular y promover el fenómeno metropolitano.

Acuerdos intermunicipales

Ante la falta una legislación específica, los acuerdos interjurisdiccionales emergen como una modalidad de gestión horizontal que permite ejecutar políticas a escala regional. Según Cravacuore y Villar (2014), esta práctica mejora la eficacia de las políticas territoriales y fortalece la capacidad de negociación de los gobiernos locales frente a estratos superiores. Ya sea a partir de sus constituciones o de las leyes orgánicas municipales todas las provincias habilitan a los municipios a celebrar convenios intermunicipales.

Tanto desde el punto de los artículos específicos como por lo relevado en la experiencia práctica, los convenios suelen formularse enmarcados en la promoción del desarrollo regional, la ejecución de obras públicas y en menor medida, la prestación de servicios en el territorio de dos o más jurisdicciones, por lo cual representan una herramienta idónea para abordar las temáticas metropolitanas.

Sin embargo, la implementación de estos marcos de acuerdo presenta complejidades en cuanto a temas de financiamiento compartido y el reconocimiento jurídico de los entes u organismos producto del acuerdo, en varios estados provinciales. Más allá de esto, Cravacuore (2017) señala la poca utilización de esta herramienta a escala metropolitana y la relativa consolidación que presentan los acuerdos alcanzados. En este sentido, un antecedente interpretativo de relevancia es el Dictamen 912/83 de la Fiscalía de Estado de Córdoba, que reconoce a los organismos intermunicipa-

les como personas jurídicas públicas, sentando un precedente sobre la legalidad de estos entes para actuar con autonomía.

En síntesis, el plexo normativo vigente en la Argentina, aunque heterogéneo y en ocasiones desactualizado, ofrece marcos posibles para sustentar una institucionalidad metropolitana. El desafío actual radica en superar interpretaciones restrictivas y avanzar hacia definiciones y encuadres jurídicos que garanticen una operatividad técnica y el financiamiento de las experiencias regionales, permitiendo así dar respuestas eficaces a los nuevos retos que nos presenta esta particular tipología urbana.

2. Las experiencias que configuran el escenario presente de institucionalidad metropolitana

No obstante las restricciones normativas precedentes, en las últimas décadas se han materializado una serie de experiencias de institucionalidad metropolitana de carácter integral o sistémico. Estas iniciativas han procurado configurar arquitecturas institucionales alternativas frente a la realidad de fragmentación que presentan las metrópolis. En este proceso, la Prefectura del Gran Rosario (1969) se sitúa como el precedente seminal, estableciendo las bases para las discusiones contemporáneas sobre la coordinación y cooperación institucionalizada en áreas metropolitanas. Sin embargo, la ausencia de directrices de alcance federal y el hecho de haberse plasmado las experiencias a partir de encuadres jurídicos heterogéneos, ha generado avances asimétricos, al tiempo que la formalización de los arreglos frecuentemente ha sido supeditada a consensos mínimos determinados por la viabilidad política coyuntural, lo que plantea dificultades en la consolidación de los procesos de institucionalidad

metropolitana, de acuerdo a la información relevada en la investigación referida⁸.

En este sentido, al analizar las experiencias de Brasil, Fernanda Magalhães (2010, pg. XX) advierte que la excesiva informalidad en los arreglos metropolitanos constituye una amenaza para su sostenibilidad. Desde esta perspectiva, si bien el pragmatismo puede facilitar la cooperación inicial, la falta de una arquitectura institucional formalizada limita la perdurabilidad del modelo de gobernanza más allá de los proyectos específicos, transformando la flexibilidad inicial en una debilidad estructural para la gestión del territorio metropolitano.

Encontramos entonces que una característica común en estos procesos, de acuerdo a los datos relevados en la investigación, es que presentan en general una “dinámica de múltiples etapas, caracterizada a su vez por la sucesión de distintos modelos de arreglo metropolitano en un mismo territorio, lo cual evidencia la complejidad de consolidar una institucionalidad resiliente” (Augugliaro *et al.*, 2026). El caso de la Región Metropolitana de Confluencia⁹, a lo largo de los últimos treinta años, representa un claro ejemplo de estas afirmaciones.

Se ha mencionado también que otra consecuencia de la carencia de lineamientos federales es el limitado desarrollo de políticas públicas direccionadas a esta particular realidad urbana. En este contexto, no se puede dejar de señalar el rol decisivo que han tenido los programas de asistencia de organismos internacionales en el fomento de estas incipientes institucionalidades metropolitanas. En particular, el Banco Interamericano de Desarrollo

8 “Argentina metropolitana: antecedentes y desafíos hacia una gobernanza regional” (2026).

9 Para ampliar sobre los antecedentes de institucionalización en la Región Metropolitana de Confluencia consultar: <https://ciudadania-metropolitana.org.ar/2025/03/region-metropolitana-de-confluencia> .

llo (BID) ha mostrado un fuerte liderazgo en estos procesos, a través del financiamiento aplicado mediante programas como el de Grandes Aglomerados Urbanos (GAU), el de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) o el Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles. La contribución de los mismos no reside únicamente en la definición de lineamientos metodológicos específicos, sino también en el alcance nacional de dichas políticas¹⁰ y en el incentivo que significa en términos de cooperación los fondos aportados al desarrollo de obras de impacto regional, priorizadas en común y a partir de una planificación regional. Más allá de las experiencias que se analizan en este apartado, el impulso a la institucionalidad metropolitana también se verificó en experiencias como Salta o Posadas, donde sin embargo no llegó a consolidarse.

A continuación, se desarrolla una caracterización de las principales experiencias contemporáneas en materia de marcos de concertación integral. El análisis se estructura a partir del relevamiento de sus dimensiones

constitutivas: los acuerdos normativos, el diseño institucional, los modelos de gobernanza, las capacidades operativas, y finalmente, avances que presentan.

Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM)

Como ha sido reseñado, el área metropolitana de Rosario, fue la primera en contar con una institucionalidad regional en el año 1969, producto de la ley provincial N° 6551, que se enmarca en el contexto de la legislación nacional y los programas federales de promoción del desarrollo de esa época.

No debe sorprendernos que haya sido Rosario la primera experiencia en contar con una institucionalidad metropolitana, si tenemos en cuenta que, a partir del Plan Regulador de 1935, la planificación a escala regional ha registrado diversos antecedentes. Más aún este proceso de sedimentación de acuerdos, reuniones y planes que deriva en la conformación del ECOM de Rosario hace más de quince años, evidencia que la institucionalización metropolitana requiere tanto de desarrollos técnicos específicos, como de una persistente voluntad política orientada a la concertación y el diálogo interjurisdiccional.

La estructura organizacional prevista por ley para la Prefectura del Gran Rosario contempla originalmente una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales, un Directorio, la Secretaría Técnica de Planificación y un Prefecto. En gran medida, esa estructura fue retomada al momento de diseñar las autoridades y funciones del actual del ECOM¹¹ y ha

10 Entre las iniciativas mencionadas, destaca el programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) por su alcance y continuidad. El mismo se estructuró en dos etapas ejecutadas: el DAMI I (2011-2014), con intervenciones en las áreas metropolitanas de Neuquén, VIRCH-Valdés, Mendoza, Rosario, Tucumán y Salta; y el DAMI II (2017-2019), que extendió su cobertura a la Región Metropolitana de Confluencia, Unicipio (Mendoza), Rosario, Posadas, Salta y el Área Metropolitana de Buenos Aires. Cabe señalar que producto de la pandemia por COVID-19 la implementación del programa fue interrumpida, por lo cual algunas áreas con acuerdos firmados, como el caso de El Gran Jujuy, no pudieron acceder a la operatoria. Posteriormente, si bien se definió una tercera etapa, finalmente no fue concretada.

11 Para profundizar la lectura sobre la experiencia y los antecedentes del ECOM Rosario, puede consultarse el análisis desarrollado por Ciudadanía Metropolitana disponible en: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2025/04/region-metropolitana-de-rosario/>

sido la referencia para estructurar los entes que se han conformado en nuestro país.

En cuanto a la experiencia vigente, el ECOM tiene sus inicios en 2010, como una asociación voluntaria de municipios, hasta que en 2016 con la sanción de la ley provincial N° 13.532 de "Creación de Áreas Metropolitanas", es reconocido en el marco de la misma.

Inspirada en gran medida en la experiencia de cooperación metropolitana de Rosario, la ley provincial fue impulsada por el Gobernador Miguel Lifschitz, que había ejercido la titularidad del ejecutivo municipal de dicha ciudad, entre 2003 y 2011.

En lo que respecta a las atribuciones, la normativa establece un conjunto exhaustivo de competencias generales, de planificación y de gestión, condicionadas a los marcos de acuerdo particulares. Por otra parte, reconociendo el rol estratégico del gobierno provincial en la implementación de soluciones metropolitanas, Lifschitz incluye no sólo una cláusula que asegura aportes para el financiamiento, sino que prevé la posibilidad de delegación de funciones o competencias en los entes. Sin embargo, la implementación de dichas competencias ha sido escasa, observándose una falta de abordaje de las potencialidades que presenta la norma, como así también un cumplimiento relativo a lo largo del tiempo de los compromisos que debe asumir la Provincia, en relación a los entes.

En sus quince años de existencia el ECOM ha desarrollado principalmente lineamientos urbanísticos para la región, así como también 26 planes/estrategias para los gobiernos locales integrantes, a través de un proceso de planificación participativa inédito.

Actualmente, el ECOM entre otras líneas de trabajo se encuentra abocado a los temas de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y un Plan de Movilidad Activa Metropolitana, contando para ello con los aportes técnicos de diversas universidades de la región.

La sostenibilidad de esta experiencia está vinculada en gran medida a una construcción identitaria territorial, la profesionalización de sus equipos de gestión y fundamentalmente de liderazgos políticos de la ciudad central con comprensión del fenómeno metropolitano. En la actualidad, la reciente reforma constitucional abre una ventana de oportunidad crítica para el reescalamiento operativo y la profundización de las competencias funcionales del Ente, en el marco de nuevas potencialidades para los gobiernos locales.

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

Santa Fe y Paraná conforman una región metropolitana biprovincial, que sin embargo, no ha sido reconocida, hasta el presente, con una estructura de gobernanza institucionalizada. Ambas áreas, además, presentan hoy encuadres distintos para dar respuesta a sus propias realidades metropolitanas. Mientras Santa Fe se ha organizado en los términos previstos por la ley provincial y formalizado un acuerdo para la conformación de un ente en septiembre de 2016 -que en la actualidad integran 26 localidades-, Paraná no posee ningún tipo de institucionalización a escala metropolitana -pese a contar la ciudad cabecera con una ordenanza específica-, por lo que el abordaje de las problemáticas específicas vinculadas a la realidad metropolitana se resuelve a partir de convocatorias puntuales de las autoridades de la capital provincial.

Por lo demás, el ECAM respeta en cuanto a autoridades, responsabilidades y funciones las establecidas en la ley provincial de AM, que han sido referidas oportunamente. Sin embargo, a diferencia de la experiencia de Rosario, el ente de Santa Fe ha tenido dificultades para conformar un equipo técnico propio capaz de desarrollar proyectos, al tiempo que no ha podido avanzar en la concreción de los ejes y acciones del "Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolita-

na de Santa Fe¹². Esto en gran medida a causa de restricciones en materia de financiamiento, una problemática común que enfrentan todas las AM de nuestro país.

Sin ser parte del marco de arreglo -pero aportando a la institucionalidad metropolitana-, a instancias del Concejo Municipal de Santa Fe y con apoyo de la cooperación internacional, se ha logrado consolidar un espacio de trabajo de los organismos legislativos de la región, habiendo presentado a fines de 2025 una ambiciosa agenda de trabajo común en materia de compatibilización normativa regional.

El Gran Jujuy

Esta experiencia, se desarrolla a partir de la participación de los municipios de San Salvador, Palpalá y Yala en el Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID, en 2016, cuando se suscriben los primeros acuerdos de cooperación metropolitana en esta región.

A través de la implementación de la metodología participativa CES, se formuló el Master Plan Gran Jujuy Sostenible. Posteriormente, en el año 2019, con el objetivo de operativizar las líneas estratégicas definidas en ese documento, el aglomerado gestionó su adscripción al programa DAMI. Sin embargo, la fase de ejecución se vio supeditada a las restricciones derivadas de la pandemia, lo cual resultó en la suspensión temporal de las acciones proyectadas.

Durante el año 2022, el esquema de cooperación regional fue revitalizado mediante la firma de nuevos acuerdos. El primero de ellos, de carácter ejecutivo, se estableció como un protocolo de intención carente de mecanismos de seguimiento o estructuras de gestión permanente. Paralelamente, el acuerdo legislativo dio origen al Parlamento del Gran Jujuy,

órgano que logró una rápida consolidación institucional al dictar su reglamento operativo e iniciar formalmente sus actividades.

Más allá de la debilidad del marco de cooperación, a partir de una coordinación vinculada al gobierno de la ciudad central, la experiencia comenzó a desarrollar programas de alcance regional en materia turística y cultural, al tiempo que articula con las autoridades de la provincia un ambicioso proyecto de línea de ribera del Río Grande, que atraviesa los municipios que son parte del acuerdo, al que recientemente se sumó San Antonio.

UNICIPIO (Mendoza)

Creado como Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socio-Ambientales Municipales para el Gran Mendoza, mediante Decreto N° 177/2016, del Gobernador Cornejo, el organismo provincial reconoce como antecedente el Plan Integral de Desarrollo Estratégico Mendoza, de 1998, aunque en este caso el impulso de la cooperación había sido *bottom-up*. Si bien el “Gran Mendoza” por definición se encuentra integrado por los municipios de Mendoza, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján y Maipú, en el mencionado decreto de creación se invita a participar de este marco de acuerdo al municipio de Lavalle.

En cuanto a la conducción del Consejo, la Presidencia y la coordinación quedan a cargo de funcionarios propuestos y dependientes de la administración provincial, si bien se integra a los Intendentes municipales como vocales del mencionado consejo.

La trayectoria de UNICIPIO durante estos años evidencia una paradoja institucional: sin contar con una estructura técnica propia, ni presupuesto, desarrollando sus funciones básicamente a partir de una coordinación, ha implementado programas de alto impacto, como ser el Sistema Integrado de Información y Gestión de Arbolado Público Metropolitano o la Red de Ciclovías, políticas públicas que han logrado reconocimiento internacional por

12 Desarrollado como plan estratégico, a partir de un financiamiento DAMI-BID.

su excelencia y que han contado con el decisivo aporte del programa DAMI.

En los últimos años, UNICIPIO abordó también el desafío de desarrollar un código unificado de construcción, a escala metropolitana.

Región Metropolitana de Confluencia (Neuquén-Río Negro)

Los primeros antecedentes de cooperación metropolitana en esta región se remontan a finales de la década 1990, con el Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia (PMAC) en 1997, si bien existía un recorrido de cooperación intermunicipal entre algunos de los doce gobiernos locales que fueron parte de esta iniciativa.

La trayectoria del PMAC establece un patrón recurrente que caracteriza las sucesivas etapas de cooperación metropolitana en el territorio. Este ciclo se inicia con una fase de diagnóstico participativo y determinación de ejes prioritarios, sustentada en un consenso de los actores políticos y sociales sobre la importancia de una coordinación regional. No obstante, tras estos avances preliminares, el proceso suele derivar en una implementación parcial de las metas, evidenciando además una restricción estructural para institucionalizar un ente regional con capacidades técnicas y presupuestarias. Esto significó que cada nueva etapa, sea en realidad un nuevo comienzo.

A esta iniciativa, le siguieron la Asociación de Municipios de la Región del Valle y la Confluencia (AMRVC) en 2008 y el programa DAMI I (Área Metropolitana de Neuquén - AMN), en 2013, todas con diversas integraciones de gobiernos locales.

La experiencia más reciente es la registrada en el marco del programa DAMI II, desarrollada entre 2017 y 2023. En este caso, los municipios participantes son doce: Neuquén, Plottier, Centenario, Senillosa, Vista Alegre y San Patricio del Chañar (Provincia de Neu-

quén) y Cipolletti, Cinco Saltos, Contraalmirante Cordero, Campo Grande, Fernández Oro y Allen (provincia de Río Negro).

A tales efectos, y en relación al proceso de toma de decisiones, se conforma una Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM) integrada por los intendentes y un representante de cada gobierno provincial. Dicha mesa trabaja a partir de los insumos y lineamientos elaborados por los equipos técnicos.

En el año 2023 se registran las últimas acciones vinculadas esta etapa, en el marco del plan de movilidad urbana regional. Con la asunción de las nuevas autoridades municipales electas, a fines de ese año, las conversaciones se centran en los responsables de las ciudades cabeceras (Neuquén y Cipolletti), sin un marco de formalización.

Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) Catamarca

La génesis del ente de coordinación metropolitana de Catamarca se remonta al año 2018, en el que dos procesos desarrollados en paralelo sentaron las bases para la institucionalización metropolitana en el Gran San Fernando del Valle de Catamarca.

En primer lugar, la selección del área metropolitana en cuestión para ser parte de un novedoso proceso de planificación participativa a escala regional. A partir del impulso del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), con la colaboración del Ministerio de Producción de Nación y el apoyo de BID-FOMIN. El proceso se desarrolló a lo largo de 2018 y 2019 y dotó al área metropolitana de una mirada planificada de desarrollo, que contemplaba lineamientos y acciones priorizadas¹³.

13 El documento puede consultarse en: <https://www.cippec.org/publicacion/estrategias-de-desarrollo-integral-para-gran-catamarca>.

Poco después de la culminación de la segunda etapa del proceso de PlanificAcción¹⁴, en el mes de noviembre se da la sanción de la Ley Provincial de Áreas Metropolitanas, bajo el N° 5564. Como fuera mencionado, la norma en gran medida retoma el texto de la ley de Santa Fe, aunque con un mayor protagonismo del gobierno provincial, quien sin embargo no estaba obligado a contribuir al financiamiento de los entes.

La sinergia de estos procesos, cristalizó finalmente en 2021 con la firma del acta constitutiva del ECOM/C. El acuerdo de conformación del Ente se suscribe el 27 de julio de 2021 entre los municipios que impulsaron el proceso de cooperación: San Fernando del Valle, Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo, a los que se suma la ciudad de Huillapima y el Estado Provincial.

La operatividad del ECOM/C se orientó inicialmente al cumplimiento de las prioridades derivadas del proceso de planificación, específicamente en los ejes de reestructuración de la movilidad urbana y fomento del empleo. No obstante, un prematuro alejamiento de las autoridades designadas, condicionó todo el proceso. Si bien se mantuvo por un tiempo la actividad a nivel de mesas técnicas, el marco de concertación metropolitana atraviesa actualmente un periodo de impasse institucional.

Ente Metropolitano Córdoba (EMC)

El EMC representa una de las más recientes experiencias de institucionalización metropolitana, si bien en la región encontramos antecedentes de este tipo de cooperación que se remontan al año 2004.

El acuerdo para la conformación del EMC se concreta en julio de 2022, suscribiendo en esa misma ocasión el Acta Constitutiva y el

Reglamento de funcionamiento los 9 gobiernos locales iniciales. En la actualidad, veintisiete municipios son parte de este marco de cooperación.

En el Reglamento se prevé una Asamblea, como espacio de decisión y gobierno del Ente, al tiempo que la administración del mismo recae en un Directorio compuesto por 3 funcionarios, con la responsabilidad principal de elaborar un plan anual, para elevar al presidente del Ente/Asamblea. En cuanto a los recursos técnicos para la gestión, básicamente se plantea a partir de destacar funcionarios municipales para cubrir las necesidades del EMC.

El dinamismo demostrado por la experiencia deriva de una articulación estratégica entre los poderes ejecutivos provincial y municipal en torno al proceso. Este alineamiento de liderazgos, sumado al diseño de un esquema de financiamiento novedoso¹⁵ -que facilita el cumplimiento de los lineamientos definidos en las asambleas-, consolida la viabilidad del proceso y afianza la capacidad de respuesta institucional.

La centralidad política del Ente en cuanto al proceso metropolitano, le ha permitido además comenzar a articular el complejo andamiaje de organismos y empresas oficiales o mixtas preexistentes en Córdoba y vinculadas a la planificación/gestión urbana, al tiempo que comenzar a delinear un necesario proceso de reescalamiento del objeto de los mismos a la escena metropolitana.

Un aspecto a destacar en la consolidación del EMC radica en su estrategia de internacionalización. A través de la suscripción de convenios de cooperación técnica, el ente ha logrado institucionalizar procesos de transferencia de conocimiento basados en experiencias internacionales exitosas. De este modo, la

14 De esta forma denomina CIPPEC a estos procesos de planificación participativa orientada a la acción.

15 Los gobiernos locales integrantes aportan el 2% de la coparticipación secundaria para el sostenimiento del ECM.

cooperación técnica internacional actúa como un catalizador para la innovación institucional y el diseño de soluciones urbanas complejas.

Junto a acciones de carácter más local, destinadas a genera cohesión entre los municipios miembro, el Ente ha planteado el reescalamiento de alguna de las políticas destacadas llevadas adelante por la Municipalidad de Córdoba, al tiempo que ha abordado desafíos complejos, como en el caso del transporte metropolitano, que importa también delegación vertical de competencias hacia el Ente. Más allá de los resultados de deriven de esta política, sin lugar a dudas la experiencia de Córdoba hoy presenta avances institucionales que marcan el camino en materia metropolitana.

Ente Metropolitano del Sur de Córdoba (Río Cuarto)

En diciembre de 2018, como respuesta a las dinámicas socioterritoriales y los vínculos funcionales entre sus respectivas comunidades, los Concejos Deliberantes de Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina-Holmberg formalizaron la creación del Parlamento del Gran Río Cuarto.

Si bien los objetivos establecidos al momento de conformación de este organismo interjurisdiccional subrayan la necesidad de articular acciones para consolidar una visión integral de la región, hasta el presente, el desempeño del Parlamento se ha caracterizado por una eficacia predominantemente declarativa, con una producción de resoluciones que prioriza el posicionamiento simbólico por sobre la definición de lineamientos de políticas públicas de impacto regional que puedan ser adoptadas por los respectivos Concejos Deliberantes.

No obstante, cabe destacar la pertinencia del diseño institucional adoptado, cuya estructura garantiza la representación de los diversos actores políticos de las tres localidades. Este enfoque pluralista no solo ha dotado de sostenibilidad temporal al Parlamento, sino que también ha operado como un mecanismo

de consolidación de una identidad regional, fortaleciendo en las comunidades la noción de pertenencia a esa área metropolitana.

Bajo la influencia de la trayectoria del Ente Metropolitano de Córdoba y capitalizando la experiencia del Parlamento del Gran Río Cuarto, el 15 de abril de 2024 se procedió a la firma del acta constitutiva del Ente Metropolitano del Sur de Córdoba. Este acuerdo, fruto de un proceso deliberativo de varios meses, fue suscripto por las autoridades municipales de Río Cuarto, Las Higueras, Santa Catalina-Holmberg, Chucul, General Cabrera y Las Vertientes. En cuanto al esquema organizacional pensado, retoma los lineamientos del ente del área de la Capital, marcando un hito en materia de institucionalización de la cooperación interjurisdiccional en el sur de la provincia.

El impulso fundacional y la convergencia de intereses de las localidades de menor escala, este proceso se vio condicionado por la transición político-administrativa operada en la ciudad central, a mediados de 2024. Este relevo en la intendencia de Río Cuarto conllevó una reconfiguración de las prioridades de la agenda pública de gestión. En consecuencia, aunque se han mantenido instancias de diálogo técnico y político entre los municipios integrantes, la conformación definitiva del ente permanece como una asignatura pendiente en materia de gobernanza regional.

3. Una tipificación de los modelos de arreglo

Para el análisis de las experiencias se ha optado por una estratificación de casos atendiendo a la diversidad de modelos institucionales o estrategias de arreglos presentes en la Argentina. Si bien se reconoce que la resolución de la problemática metropolitana no está determinada de manera unívoca por los modelos de gobernanza adoptados, se coincide con la perspectiva de Ana Díaz Aldret (2022: 54) respecto a la centralidad del diseño institucional. Desde esta óptica, los arreglos normativos y estruc-

turales ejercen una influencia decisiva en los patrones de cooperación interjurisdiccional y en la configuración de capacidades estatales orientadas a la gobernanza.

La definición de una arquitectura institucional en estos casos no resulta neutral, actúa como facilitador o limitante de las capacidades necesarias para el abordaje sistemático del fenómeno metropolitano. En este contexto, a partir de las dimensiones analíticas desarrolladas por Christian Lefèvre (2005), se propone categorizar las experiencias metropolitanas contemporáneas de nuestro país. Este ejercicio, sin embargo, reviste una complejidad multidimensional: por un lado, el impacto de las restricciones estructurales derivadas del diseño federal y la ausencia de marcos normativos de referencia; por otro, el incipiente grado de desarrollo institucional que presentan en su mayoría los casos relevados, cuestiones que en conjunto limitan las posibilidades de encuadrar estas experiencias a partir de tipologías internacionales.

Como bien señala la literatura de referencia, la observancia de los rasgos distintivos de cada modelo puede variar en función de las experiencias y está supeditada al estadio de maduración institucional de cada una de ellas. Bajo esta óptica, la categorización aquí planteada opera también como una herramienta para examinar el grado de formalización y avance de las experiencias metropolitanas argentinas.

Lefèvre distingue dos categorías fundamentales en el ámbito de la «governabilidad metropolitana» -término que prioriza frente al de gobernanza-: la configuración de estructuras institucionales y los mecanismos de cooperación. El autor sostiene que estas modalidades no son dicotómicas, sino que pueden converger simultáneamente en la gestión de un mismo territorio.

En primera instancia, Lefèvre postula como máxima expresión de institucionalización supramunicipal el denominado “modelo

metropolitano”, descrito previamente por Sharpe como “*metro model*” (1991) y al que Slack (2007) refiere como “modelo de gobierno de dos niveles”. Dicho arreglo se caracteriza por dotar a la autoridad metropolitana de legitimidad democrática directa, así como de competencias sustantivas y autonomía en la gestión de recursos financieros, estructura técnica y un territorio similar al de la metrópolis. No obstante, en el contexto argentino, la rigidez institucional del sistema federal opera como un obstáculo estructural: la imposibilidad para consolidar autoridades electivas supramunicipales con plena autonomía y capacidades de financiamiento efectivo, torna inviable la implementación de este modelo.

Un segundo nivel en materia de institucionalización lo representan las alternativas intermunicipales que denomina como “autoridades conjuntas intermunicipales”. Aquí, Lefèvre establece 3 categorías, a partir de la naturaleza y alcance territorial de la cooperación.

A diferencia del “modelo metropolitano”, las experiencias de “autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano” adolecen de legitimidad política, es decir, no cuentan con autoridades electas de forma directa, pero si cumplen con las restantes características. En este caso, la dirección política de este tipo de arreglos recae en concejos de gobierno compuestos por los alcaldes o intendentes de las jurisdicciones integrantes. Por lo demás, se plantea en estos casos un marco de acuerdo, un organismo interjurisdiccional dotado de responsabilidades, capacidades técnicas y de administración para la gestión, financiamiento y el ejercicio de competencias en un territorio similar al del área metropolitana.

Si bien Lefèvre lo incorpora en su categorización como un “arreglo intermunicipal”, también señala que es el que más se aproxima al “*metro model*” y el más restrictivo para las municipalidades. Como ha sido sostenido por

Marchiaro¹⁶, en función del grado de competencias delegadas y del nivel de decisión jurídico/político en relación al proceso de metropolización que se trate, puede llegar a asimilarse a un modelo supramunicipal, en particular considerando la aplicación de la reciente cláusula constitucional¹⁷ sobre áreas metropolitanas de la Provincia de Santa Fe.

En el escenario argentino, y atendiendo a las especificidades mencionadas, la instrumentalización jurídica de estos arreglos institucionales ha derivado de dos marcos legales. La primera vinculada a leyes provinciales específicas para la gestión de áreas metropolitanas, como se observa en los casos de Rosario,

Santa Fe y Catamarca. La segunda modalidad se deriva de mecanismos de asociativismo intermunicipal voluntario, articulados mediante convenios de colaboración, tales como los registrados en Córdoba y Río Cuarto. No obstante, es imperativo señalar que la existencia de estos marcos de acuerdo no siempre garantiza su operatividad; experiencias como el Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) en Catamarca o el Ente Metropolitano del Sur en Córdoba evidencian las dificultades que a partir de la falta de incentivos a la cooperación metropolitana implica en nuestro contexto la consolidación de un modelo de institucionalidad, ya que los mismos se encuentran actualmente sin actividad.

Las denominadas “autoridades conjuntas intermunicipales inframetropolitanas” constituyen una variante del modelo asociativo previamente descrito, cuya especificidad radica en que la cooperación se circunscribe a un grupo de gobiernos locales que integran un sector específico de un área metropolitana, caracterizado por compartir un perfil productivo común o simplemente una vecindad geográfica. En el contexto argentino, si bien no se registran casos que respondan de manera integral a las particularidades de este modelo, las experiencias desarrolladas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), como ser COMCOSUR¹⁸, Región Metropolitana Norte¹⁹ y

16 Enrique Marchiaro (2025), afirma que “Uno de los grandes temas de debate institucional sobre el tema metropolitano está dado en la naturaleza del ente, pues hay perspectivas metropolitanas que lo califican como territorial y otras como institucional, si bien en la Argentina sólo son posibles los “institucionales” o no gubernamentales o territoriales... Si hay un tema complejo en nuestro derecho es el metropolitano, incluso en los países que han tenido un buen camino realizado. Por ello es muy difícil ser preciso en el diseño, pues además carecemos de una cultura institucional de articulación y coordinación. Entonces toda crítica que se realice, debe partir de este presupuesto epistémico: en esta materia sólo es posible “conocer” a medida que se va “haciendo”. No hay certezas a priori, como no las hay en buena parte de algunos temas jurídicos actuales que reflejan una sociedad y un derecho complejos”.

17 Ver Régimen Municipal, Regiones y Áreas Metropolitanas – Capítulo II – Regiones y Áreas Metropolitanas, Artículo 159 en https://www.santafe.gob.ar/ms/reforma-constitucion/wp-content/uploads/sites/86/2025/09/CONSTITUCION-DE-LA-PROV-DE-SF-2025_VF-WEB.pdf

18 Conformado en 2004 por los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, todos ellos del corredor sur del Conurbano Bonaerense y pertenecientes a la 3^o Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

19 Se originó a partir de un acuerdo intermunicipal suscripto en el año 2000, por los Interdependientes Municipales de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.

Región Metropolitana Norte II²⁰, si bien responden más a la descripción de cooperación voluntaria, presentan la particularidad de ser inframetropolitanas. En este sentido, Norte II fue la que más avanzó en materia de institucionalización, al ser reconocida en el marco de la legislación provincial de Consorcios de Gestión y Desarrollo. En tanto, la trayectoria de COMCOSUR, ayudó a definir los lineamientos para el dictado de una nueva legislación provincial de consorcios municipales, al tiempo que generó un positivo marco de articulación entre los equipos técnicos municipales de la región. Sin embargo, más allá del impulso inicial, una débil institucionalidad, carencia de una visión estratégica en relación a las potencialidades de la cooperación y rivalidades e intereses disímiles entre los líderes locales fueron condicionando el funcionamiento de estas experiencias, teniendo como resultado que en la actualidad ninguna de las mismas se encuentre activa.

Finalmente, la última categoría de entre las que implican una construcción institucional corresponde a las “autoridades conjuntas intermunicipales “monosectoriales”. En este caso, los entes ejercen a escala regional competencias específicas sobre alguno de los temas centrales de la agenda metropolitana, tales como la gestión de residuos sólidos, el transporte público, el manejo de cuencas hídricas o la planificación. Esta categoría es la

20 Norte II fue conformado inicialmente por los municipios de Pilar, Malvinas Argentinas, Campana, San Fernando, Escobar y Tigre, a los que posteriormente se suma Exaltación de la Cruz. Su período de mayor actividad se registra hasta la inmediata post pandemia. La Región fue reconocida como Consorcio de Gestión y Desarrollo mediante Ley Provincial N° 14.900 de 2016, en el marco de lo normado por la Ley Provincial N° 13.580, que regula este tipo de asociación intermunicipal.

que más experiencias acumula dentro de la realidad de acuerdos de institucionalidad metropolitana de nuestro país. En este sentido, encontramos experiencias de origen intermunicipal²¹ que han alcanzado un alto grado de reconocimiento, como ser GIRSU-Patagónico (Viedma-Carmen de Patagones). Sin embargo, en materia de entes monosectoriales de alcance metropolitano, algunas de las iniciativas impulsadas y administradas por los gobiernos provinciales son las que cuentan con mayor grado de consolidación y sostenibilidad en el tiempo, como por ejemplo la Autoridad Metropolitana de Transporte de Salta o sus similares de áreas metropolitanas de la provincia de Misiones, aunque en estos casos no se trata de “autoridades intermunicipales”, más allá de la participación o incidencia de los gobiernos locales de la región, que suele ser relativa o nula. En tanto, la RMBA presenta por sus particularidades, arreglos de tipo interjurisdiccional monosectorial para la prestación de servicios, a partir de distintos encuadres, como ser Provincia-Ciudad (CEAMSE) o Nación-Provincia-Ciudad (ACUMAR y Mercado Central), donde también la participación de los municipios resulta marginal.

Seguidamente, Lefèvre describe los modos de gobernabilidad no institucional, que refieren a acuerdos que mejoran la coordinación política, sin promover la creación de una nueva institucionalidad metropolitana. En este sentido, plantea como alternativas la coordinación de estructuras existentes y la formalización de acuerdos de cooperación que no impliquen una institucionalidad, modelos que sin embargo están referidos por el autor a

21 Daniel Cravacuore realiza un exhaustivo análisis de las iniciativas intermunicipales metropolitanas en Argentina en su artículo “Marco Institucional y Políticas de Promoción de las Metrópolis Argentinas”.

partir del análisis de experiencias metropolitanas europeas (describe por ejemplo acuerdos público-privado u oficinas conjuntas de planificación), no aplicables a nuestra realidad.

En una línea similar, Mariona Tomàs (2020) y Slack describen modelos de cooperación voluntaria entre municipios, caracterizando este tipo de arreglo por presentar institucionalidades muy débiles. En nuestras experiencias, este tipo de cooperación suele estar basada en un acuerdo intermunicipal marco de cooperación metropolitana, en el cual no se establece la creación de una institucionalidad *ad-hoc* –como sí sucede en el caso de Córdoba–, sino que simplemente consagra la voluntad de los gobiernos locales integrantes de facilitar y profundizar las instancias de cooperación regional. En este tipo de experiencia las responsabilidades de coordinación recaen en general en un funcionario (notablemente de la ciudad central) que articula la relación con los equipos técnicos de los municipios integrantes, ya que este tipo de arreglo tampoco establece estructuras técnicas propias. La experiencia jujeña responde a esta tipología, lo que no ha sido obstáculo para su consolidación en el tiempo y le ha permitido además desarrollar una coordinación legislativa regional, como es el Parlamento del Gran Jujuy.

Asimismo, en nuestro país, dentro de esta categoría se puede incorporar a experiencias de cooperación voluntaria caracterizadas por una naturaleza contingente y reactiva. En estos casos, el espacio de articulación interjurisdiccional emerge como una respuesta a problemáticas coyunturales o como un requisito para acceder a financiamientos externos destinados a infraestructuras regionales. Estos acuerdos al estar impulsados por una cuestión específica y no por el interés de promover la articulación regional supeditan su vigencia a la persistencia de la motivación inicial y en la mayoría de los casos no logran trascender hacia acuerdos institucionales permanentes. La más reciente experiencia de la Región Metropolitana de

Confluencia, promovida por la participación de los municipios en el Programa DAMI es un ejemplo de caso. En tanto, El Gran Jujuy, que se conformó a impulso de su incorporación al Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CSE), ha logrado consolidar un marco de acuerdo, más allá de su participación en ese esquema.

Finalmente, Slack describe el caso donde la responsabilidad en materia metropolitana es asumida por los niveles superiores de gobierno, ya sea nacional o provincial/estadual, modelo al que Tomàs denomina coordinación vertical. AySA²² es un ejemplo de dispositivo monosectorial de prestación de servicios en la RMBA por parte de una empresa del gobierno nacional. En cuanto a responsabilidades provinciales, el Gobierno de Chaco resulta involucrado en materia provisión de agua, desarrollo urbano y seguridad en el área metropolitana de Resistencia, entre otras materias, a través de empresas, entes o reparticiones estatales. En materia de planificación regional, un tema poco abordado en la escala metropolitana, es importante destacar la experiencia del Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM), dependiente de la Gobernación de Córdoba. Sin embargo, es UNICIPIO de Mendoza la experiencia más relevante de las que encuadran en esta categoría. Creado como Consejo de Coordinación de Políticas Públicas, en el área de ambiente, en la actualidad el organismo depende de la Subsecretaría de Infraestructura y Desarrollo Territorial del gobierno provincial.

22 Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), fue creada en 1912 como Obras Sanitarias de la Nación (OSN), es una empresa nacional que se encarga de los servicios de agua y cloacas en gran parte de la RMBA. Es uno de los mayores operadores de agua en América Latina, atendiendo a más de 14 millones de personas.

En estos casos, la dependencia orgánica del nivel provincial puede verse, en teoría, como una ventaja ya que facilita el acceso a recursos técnicos calificados de la administración y a fondos para el financiamiento de programas, temas críticos en lo que refiere a las experiencias. Sin embargo, representa una debilidad en términos de gobernanza y legitimidad, ya que restringe el rol y la mirada de los municipios en los procesos metropolitanos.

Adicionalmente, la adscripción del organismo metropolitano a una cartera técnica específica -y no a un nivel político, estratégico o de coordinación- puede propiciar un sesgo funcional que condicione y acote el alcance de las políticas que se desarrollen desde el mismo. En este punto, es importante resaltar que la Provincia de Mendoza es una de las dos provincias argentinas que no ha adecuado su carta magna a lo establecido en el Art. 123²³ de la Constitución Nacional, en lo referente a los alcances de la autonomía municipal. Esta limitación puede favorecer que asuntos de son de estricta competencia local, sean determinados por la esfera administrativa provincial, dinámica esta que desplaza a los gobiernos locales a un rol accesorio, al tiempo que relega de la agenda del espacio de cooperación regional temas que son de clara incumbencia metropolitana.

En síntesis, la tipificación de las experiencias analizadas permite concluir que la gobernanza metropolitana en la Argentina no describe una trayectoria lineal hacia el modelo ideal de gobierno supramunicipal, sino que se manifiesta como un mosaico de adaptaciones institucionales condicionadas por la viabili-

dad política. La efectividad de estos arreglos se encuentra supeditada a la capacidad de trascender la fragilidad del pragmatismo coyuntural inicial, evolucionando hacia modelos más complejos, dotados de capacidades para la gestión regional y con respaldo jurídico y político. Esta evolución resulta fundamental para atender efectivamente la formulación de soluciones de escala metropolitana.

Consideraciones hacia una gobernanza metropolitana

Si bien las áreas metropolitanas son reconocidas como motores del crecimiento económico y la innovación, su potencial de desarrollo está intrínsecamente ligado a la oferta eficiente de bienes públicos. Más allá que el paradigma de la competitividad global desplaza el foco hacia estas regiones, la evidencia señala también que es necesario contemplar las externalidades negativas asociadas a estos procesos como la profundización de la pobreza urbana y la desigualdad, la segregación territorial y un incremento creciente de las problemáticas ambientales. En consecuencia, el abordaje de estos desafíos —que trascienden claramente los límites jurisdiccionales— demanda una arquitectura de gobernanza metropolitana capaz de gestionar integralmente tanto las ventajas de la aglomeración, como las urgencias de la cohesión social.

Tomando como base para el análisis los procesos de institucionalización metropolitana en la Argentina abordados precedentemente, se presentan como aportes para el debate diversas consideraciones propositivas, articuladas en torno a los principales ejes problemáticos identificados durante la investigación.

Es necesario *un cambio de paradigma en la mirada de los actores políticos sobre el tema metropolitano*. La superación de los desafíos que presenta el fenómeno metropolitano exige que los líderes políticos trasciendan la lógica del localismo identitario y el individualismo, para adoptar una comprensión sistémica del

23 “Art. 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

territorio y de las potencialidades que presenta la metropolización en nuestro tiempo. Esta transición requiere que la dirigencia reconozca que la resolución de problemáticas críticas que presenta esta nueva tipología urbana requiere adecuaciones que no implican una pérdida de soberanía (o autonomía), sino una potenciación de la capacidad estatal a través de una acción colectiva. La identidad local no debe ser considerada un obstáculo para la integración, sino el punto de partida hacia un proyecto de desarrollo regional compartido. Acuerdo y cooperación definen lo metropolitano.

Superar las tensiones intergubernamentales. Existe una marcada asimetría competencial y de recursos entre los gobiernos locales de una misma área y entre éstos y la administración provincial. No obstante, esta disparidad no debe inhibir o entorpecer el desarrollo de una gobernanza metropolitana, la cual necesariamente es de carácter multinivel. La integración requiere de un diseño institucional basado en sistemas de incentivos que equilibren las relaciones intergubernamentales. En este esquema, resulta imperativo superar tanto el rol subsidiario de los ejecutivos locales frente a la provincia, como la pretensión de prescindir de la instancia provincial en la resolución de problemáticas que demandan un abordaje sistémico del territorio. Asimismo, la consagración de una autonomía municipal amplia se erige como un imperativo institucional para el desarrollo de instituciones metropolitanas.

Lograr un marco normativo que incentive la institucionalización de las áreas. Es claro que una ley no da respuesta *per sé* al tema metropolitano. Sin embargo, a partir de la experiencia se puede sostener que representa un gran avance en términos de incorporar el tema en las agendas de los distintos niveles gobiernos y también en la opinión pública, al tiempo que facilita la continuidad a las experiencias, más allá de los vaivenes políticos, como ha sido demostrado en el caso de Santa Fe. Una ley que promueva incentivos debe propender a

un modelo de institucionalidad flexible, que dé cuenta de las diversidades que presentan las áreas en materia de territorialidades, miradas y competencias y con capacidades técnicas y responsabilidad de los entes en materia de producción de datos, al tiempo que se debe pensar en un financiamiento a partir del criterio de corresponsabilidad entre los gobiernos y de una acción orientada a la superación de desigualdades.

Avanzar hacia un reescalamiento y maduración de los procesos asociativos es una opción. Como ha sido mencionado anteriormente, en la Argentina el principal tipo de arreglo los constituyen los dispositivos monosectoriales. Si bien muchas de estas experiencias han impactado positivamente en la calidad de vida de nuestras metrópolis y gozan de cierta legitimidad social, no son comunes los ejemplos de coordinaciones de servicios que hayan trascendido su eje temático inicial, incorporando otros o reescalando hacia configuraciones de gobernanza metropolitana multidimensional o integral. Y el problema de falta de consolidación de estos procesos también se visualiza en materia de ejercicio de competencias y agendas de los entes, donde por ejemplo, la planificación estratégica y el planeamiento urbano a escala metropolitana no son temas abordados.

Construcción de identidad metropolitana y legitimidad social como parte de las agendas institucionales. Ante la ausencia de una legitimidad de origen, los arreglos metropolitanos deben apostar por una legitimidad de ejercicio mediante la promoción de espacios de participación ciudadana y políticas orientadas a la construcción de una identidad metropolitana común. En este sentido, la determinación de mecanismos de participación ciudadana efectiva en el esquema funcional no debe entenderse como una concesión administrativa, sino como una estrategia de consolidación institucional. El paradigma de la gobernanza presupone, de manera inherente, la transición hacia un modelo de gestión multiactoral.

Como señala Tomàs (2015), sólo mediante el involucramiento de actores no estatales y la visibilización de lo metropolitano como un espacio de vida común, los arreglos institucionales podrán consolidarse y dejar de ser percibidos como estructuras tecnocráticas de baja visibilidad y de este modo resistir las inercias de la fragmentación política. Para posibilitar estos objetivos, el desarrollo de una comunicación institucional eficaz resulta una herramienta fundamental.

Trabajo en red y cooperación internacional para la construcción de soluciones metropolitanas. Si bien las áreas metropolitanas en Latinoamérica comparten desafíos estructurales, la gobernanza metropolitana carece de centralidad en las agendas de los diversos organismos regionales. Resulta imperativo, por tanto, transitar hacia la institucionalización de un foro regional metropolitano. Este espacio, no solo debería facilitar el intercambio técnico y el fortalecimiento de capacidades de gestión, sino también presentar una voz política unificada sobre la cuestión metropolitana, que otorgue visibilidad al tema a escala regional y ante los gobiernos, al tiempo que potencie los lazos de cooperación internacional.

En conclusión, el escenario metropolitano argentino -pese a su carácter incipiente- ofrece evidencia empírica valiosa para el análisis y la prospección de alternativas de gobernanza regional. La sinergia entre el conocimiento académico desarrollado y el creciente activismo ciudadano en relación a la temática debe actuar como catalizador de un debate integral sobre un necesario reescalamiento de las políticas públicas. Sólo a través de nuevos diseños normativos, organizacionales y funcionales será posible gestionar con equidad y eficiencia los territorios metropolitanos, donde hoy se desarrollan dos de cada tres argentinos.

Referencias bibliográficas

- Arellano Ríos, A. (2023). *Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México*. En A. Arellano Ríos y J. Rosiles (Coords.). *La era de las metrópolis. "Gobierno y políticas metropolitanas en México"* (pp. 77-99). Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Augugliaro, C., Berton, A y Carballo, M. L. (2025). Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales. *Revista digital Decumanus*. Vol. 14, Núm. 14. Consultado en: <https://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus/article/view/6778>
- Augugliaro, C., Berton, A., Carballo, M. L., Fernández Arjona, G. y Grimoldi, C. (2026). Argentina metropolitana: antecedentes y desafíos hacia una gobernanza regional. Buenos Aires: (en prensa).
- Blanco Junior, C. (2022). *Regiones metropolitanas en Brasil: avances y retos en planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades pos estatuto 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). Brasilia DF: CEPAL – Río de Janeiro: IPEA.
- Castells, M. (1972). *La Cuestión Urbana*. México D.F: Siglo XXI Editores.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*. 1(3).
- Cravacuore, D. (2025). *Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas*. En A. Arellano Ríos (Coord.). *Metrópolis en transición. Un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 49-70). Jalisco: El Colegio de Jalisco - Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Zapopan, Jalisco, México.
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). *Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local*. En J. Flores y M. Lozano (Comp.). *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 189 a 204). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Díaz Aldret, A. (2022). *Gobernanza Metropolitana y Ciudades Inteligentes – Retos para la innovación del gobierno y la gestión del México urbano* CIDE, México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Hall, P. (1966). *The World Cities*. London: World University Library.
- 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). *Cuaderno de Federalismo*. N° XVIII: 65-84.
- 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 N° 170*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Ed.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Magalhães, F. (2010). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Introducción (pp. XI-XXIX). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marchiaro, E. J. (2025). *Bases Constitucionales del Municipio Santafesino*. En AA.VV. *Reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Identidad y pluralidad de miradas*. Santa Fe: Editorial Librería Cívica.
- Sabsay, D., García, M. del C., Nápoli, A. y Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte Jurídico-Institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y AVINA.
- Sharpe, L. J. (1991). The Rise and Fall of the Metropolitan Authority? *Nuffield College d'Oxford - Working Paper*. N° 38. Barcelona.
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: the role of metropolitan governance. Policy Research Working Paper*. Núm. 4317.
- Tomàs, M. (2015). *Explaining metropolitan governance: the case of Spain*. Publicado originalmente en *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. Vol. 73, N° 6: 441-452 (traducción propia).
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana – Módulo 1 – Curso Repensar la gobernanza metropolitana*. Catalunya: Metròpolis y Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC).
- Vapñarsky, C. A. (1979). *La población urbana argentina en 1970 y 1960 – Revisión crítica de la información censal oficial*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Vapñarsky, C. A. (2000). *La Aglomeración Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.