

Contribuciones sobre la gobernanza metropolitana

Un puente entre los debates teóricos y el escenario argentino actual

Contributions on metropolitan governance, a bridge between theoretical debates and the current Argentine scenario

Por **Adriana Rofman***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2026.

RESUMEN

El artículo de investigación se propone recorrer y sistematizar los principales aportes que alimentan el debate teórico sobre la gobernanza metropolitana en el ámbito internacional, para construir una matriz de análisis que ayude a caracterizar la realidad argentina actual en este campo. Así, la literatura sobre el tema pone en evidencia el nudo de la gobernanza metropolitana: el desajuste entre la ciudad funcional que abarca a varios gobiernos locales y la estructura jurisdiccional y rígida del gobierno y la gestión. La perspectiva de la gobernanza ofrece una alternativa a este desacople, porque postula que la acción de gobernar se apoya, de hecho, en entramados en red de actores de gobierno y no estatales. Aplicado a áreas metropolitanas, se traduciría en estructuras de articulación multinivel y redes participativas. Los estudios han elaborado varias tipologías de gobernanza multinivel que permiten ordenar la diversidad de experiencias existentes en diferentes ciudades del mundo. La dimensión

participativa ha sido menos teorizada, aunque se destaca el debate sobre la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos. Mirando la trayectoria argentina desde estos marcos analíticos de referencia, se evidencia un limitado avance en el desarrollo de instituciones de gobernanza metropolitana. Las experiencias hoy vigentes se apoyan en acuerdos intermunicipales, mientras que la principal área metropolitana, la de Buenos Aires, sólo cuenta con algunas pocas agencias sectoriales. En la dimensión participativa los logros son aún más escasos, a pesar de la importante intervención de organizaciones sociales en el desarrollo sociourbano de nuestro país. En conclusión, se esbozan algunas hipótesis que permitirían explicar este rezago institucional: la rigidez del sistema federal, la histórica inestabilidad y la falta de una agenda metropolitana.

Palabras clave: *Gobernanza Metropolitana, Teoría de la Gobernanza, Ciudades Metropolitanas, Gobernanza Multinivel, Gobernanza Participativa.*

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle, París, Francia. Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador. Correo electrónico: adrirofmán@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to explore and systematize the main contributions in the theoretical debate on metropolitan governance internationally, in order to build an analytical framework to characterize the current situation in Argentina in this field. The literature highlights the crux of metropolitan governance: the mismatch between the functional city, encompassing several local governments, and the rigid, jurisdictional structure of government and management. The governance perspective offers an alternative to this mismatch, because it posits that the act of governing is, in fact, based on networked frameworks of governmental and non-state actors. Applied to metropolitan areas, this would translate into multilevel articulation structures and participatory networks. Studies have developed various typologies of multilevel governance, that organizes the diverse experiences existing in different cities around the world. The participatory dimension has been less theorized, although the debate on the democratic legitimacy of metropolitan governments is noteworthy. Looking at Argentina's trajectory from these analytical frameworks, limited progress in the development of metropolitan governance institutions is evident. Current experiences rely on inter-municipal agreements, while the main metropolitan area, Buenos Aires, has only a few sectoral agencies. Achievements in the participatory dimension are even more limited, despite the significant involvement of social organizations in the socio-urban development of our country. In conclusion, some hypotheses are outlined to explain this institutional lag: the rigidity of the federal system, historical instability, and the lack of a metropolitan agenda.

Keywords: *Metropolitan Governance, Governance Theory, Metropolitan Cities, Multilevel Governance, Participatory Governance.*

Introducción

El desarrollo de una ciudad metropolitana puede entenderse como resultado de un incremento cuantitativo –de población y de espacio urbanizado–, que se convierte, a la vez, una transformación cualitativa. La idea histórica de ciudad, que suponía un ámbito urbano común y más bien próximo, con límites relativamente precisos, queda trastocada por las dinámicas que se generan en estas enormes aglomeraciones. Los escenarios metropolitanos plantean potencialidades y desafíos novedosos, propios de una escala urbana sin precedentes en la historia de la humanidad.

Hablamos de desafíos y de problemáticas que no sólo tienen su origen en el tamaño y la complejidad de la ciudad, sino también en la inadecuación de las estructuras político-institucionales que tendrían a su cargo la responsabilidad de atender esos problemas. Aquí se ubica la paradoja fundamental que da sentido al análisis de la cuestión de la gobernanza metropolitana: las ciudades han crecido, se han multiplicado y diversificado, pero aún no han desarrollado el andamiaje institucional público apropiado para conducir su desarrollo. En este sentido, como dice Pirez (2025), la cuestión metropolitana es, ante todo, una cuestión política.

La situación actual en buena parte del mundo da cuenta, así, de un desacople entre el mapa de la geografía urbana, la cobertura del ámbito espacial de la vida social y económica de la población y el esquema de gobierno político jurisdiccional que organiza territorialmente a la jerarquía de autoridades y las competencias de gestión. Se trata de un nudo difícil de resolver porque se ha armado sobre el entrecruzamiento de dos lógicas de producción y gestión del territorio diferentes. Intentar subordinar un plano al otro, planificando o restringiendo el crecimiento de la ciudad real a los límites administrativos, o crear un nivel de gobierno que abarque el conjunto del área metropolitana, son caminos poco conducen-

tes. De allí la relevancia de pensar en términos de gobernanza metropolitana, de un esquema de gobierno y de gestión flexible que asuma formas específicas en función de las diferentes problemáticas y que incorpore a las tramas de actores involucrados en cada uno de esos campos.

El artículo de investigación se propone desplegar esta última afirmación, profundizar en el basamento teórico y empírico que sostiene la noción de gobernanza metropolitana en los debates actuales para construir una matriz de análisis que permita caracterizar el escenario argentino en este ámbito. Evidentemente, se trata de un tema que tiene limitada relevancia en la agenda política y académica argentina. En el mundo político, circula un debate importante sobre las relaciones intergubernamentales, encarnada en discusiones sobre la distribución provincial de los ingresos y el fortalecimiento de los gobiernos locales, entre otras cuestiones relativas a los gobiernos subnacionales; pero son casi inexistentes las intervenciones que refieren a instituciones metropolitanas. La investigación académica también jerarquiza los temas de la relación interjurisdiccional y los gobiernos subnacionales en el marco de los estudios politológicos sobre el Estado. Por otro lado, se agrega una rica producción proveniente de la geografía, los estudios urbanos, la economía, etcétera, dedicada a caracterizar la estructura y dinámica de las ciudades metropolitanas. Así, también en el ámbito científico, la dimensión político-institucional, la cuestión de la gobernanza metropolitana, ocupa espacio marginal en la agenda.

El propósito de este artículo es contribuir a transformar este escenario, presentando los resultados de un trabajo que aspira a poner en diálogo las conceptualizaciones más destacadas en la producción teórica sobre la temática, con la experiencia efectiva que ha recorrido nuestro país en este campo. Para ello, el texto comienza con explicitando los fundamentos de la jerarquía que asume en el mundo actual

el debate teórico sobre la gobernanza metropolitana. En un segundo apartado, se busca recuperar y sistematizar las principales contribuciones que alimentan hoy este debate en el ámbito internacional. El tercer apartado está dedicado a elaborar el puente entre los modelos teóricos y el escenario argentino, distinguiendo entre las dos dimensiones de la gobernanza: la multinivel y la participativa. Aquí se registran y analizan las iniciativas de construcción institucional que se han desarrollado en las áreas metropolitanas argentinas en las últimas décadas. El cierre del artículo sintetiza los resultados de este diálogo y propone algunas hipótesis de interpretación sobre el desempeño argentino en este campo. Las fuentes utilizadas para la reconstrucción y sistematización de la trayectoria institucional de nuestro país son mayormente secundarias, aunque también se ha tomado como referencia declaraciones de agentes o funcionarios/as a cargo de esas iniciativas, así como información publicada en sitios web especializados.

El punto de partida: por qué hablar de gobernanza metropolitana

Decíamos previamente que el desarrollo de las áreas metropolitanas ha puesto en tensión la idea tradicional de ciudad. Históricamente, la representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite que distinguía claramente entre el espacio urbano, y el territorio rural circundante, como señala Ezquiaga (2024). Los gobiernos municipales tenían así, claramente delimitado su ámbito territorial de competencias. Cuando esa correspondencia entra en crisis con la aparición de espacios urbanos que atraviesan esas fronteras aparecen otras formas, variadas, de concebir y definir la propia idea de ciudad.

Un primer abordaje apela a criterios de índole espacial-demográfico, referidos a la extensión territorial y cantidad de población. Esta definición es sin duda la más simple, que toma como referencia al asentamiento pobla-

cional en el espacio urbanizado y se ajusta a la mancha urbana que aparece en los mapas. Una segunda aproximación se basa en criterios político-institucionales y considera como metropolitana a aquellas áreas cuya mancha urbana abarca más de una jurisdicción, es decir, donde la ciudad real incluye varios municipios.

La mayoría de las definiciones, en realidad, se apoyan en una combinación entre estos dos criterios: la cantidad de habitantes y la inclusión de dos o más unidades jurisdiccionales en el espacio urbano. Para el caso de la Argentina, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos también apela a esta intersección, puesto que considera grandes aglomerados a las localidades que involucran a más de un gobierno local y su población supera los 100.000 habitantes. Actualmente, el INDEC identifica 24 áreas urbanas que cumplen estos requisitos, que podríamos asimilar a la categoría de área metropolitana.¹

En tercer lugar, encontramos la definición funcional que hace referencia al funcionamiento real de la vida urbana metropolitana, reconociendo la espacialidad efectiva de los flujos que organizan el territorio de la ciudad, poniendo el foco en las relaciones de interdependencia entre unidades jurisdiccionales, actividades, actores, etcétera. No habría aquí criterios de delimitación preestablecidos, ni en las estadísticas ni en las normas, que puedan aplicarse de manera unívoca, sino más bien cartografías parciales que varían según la cuestión o el problema de referencia. Con este enfoque, un área metropolitana se define como un “área de interacciones entre uno o más núcleos. y su zona de influencia de municipios vecinos que muestran una relación significativa con el núcleo (generalmente aproximada mediante flujos de desplazamientos al trabajo)” (Boix & Venery, 2009: 6, traducción propia).

Este último criterio pone el foco en las profundas transformaciones territoriales que están reconfigurando la vida económica y social urbana, generando otros circuitos e interacciones cotidianos que vinculan espacios no necesariamente contiguos y /o incluyen en la zona de influencia a sitios tradicionalmente rurales. Así emergen configuraciones territoriales que superan la estructura metropolitana como, por ejemplo, las megalópolis, la ciudad-región polinuclear y el territorio post-metropolitano (Ezquiaga, 2024).

En síntesis, la noción de ciudad metropolitana se entiende en el entrecruzamiento de estos tres criterios, el espacial-demográfico, el político-institucional y el funcional. Proponemos entender a las áreas metropolitanas como aquellos espacios urbanos de grandes dimensiones –en superficie y en población–, donde la escala de referencia de los procesos económicos y sociales atraviesa –y en cierta medida, desconoce– los límites jurisdiccionales de los municipios. Esta definición pone en evidencia que los territorios son siempre resultados de la interacción entre el espacio y la sociedad, entre las marcas físicas y las construcciones sociales, tanto los materiales como las institucionales y, por supuesto, las simbólicas. Los flujos y recorridos tienen un evidente impacto material en el espacio, que poco a poco se van consolidando en estructuras institucionales de gobierno y que, además, operan como referencia para la construcción imaginaria del territorio y así constituyen la base de la identidad territorial. Estos tres planos, que guardaban estrecha relación entre sí en la época de las ciudades, en esta era metropolitana refieren a configuraciones espaciales divergentes.

La complejidad de los territorios metropolitanos deriva de la multiplicidad de intervenciones sociales, económicas, políticas, institucionales y simbólicas, que operan a diferente escala y se yuxtaponen en el espacio. En estos procesos se generan circuitos particulares, que asumen geografías variables y, además, cam-

1 Véase: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-17-180>.

biantes: la localización de las actividades –de trabajo, de ocio, etcétera– se mueve constantemente, incrementando unos recorridos y reduciendo otros.

La cuestión de la gobernanza de las metrópolis surge, entonces, del desajuste proveniente del cruce de procesos que se desenvuelven en ritmos temporales y en escalas bien diferentes: mientras que la urbanización es un fenómeno dinámico y en constante movimiento, la estructura institucional del Estado, el esquema jurisdiccional de gobierno, que se arma sobre territorios delimitados y define competencias distintas para cada nivel, es necesariamente más estable y rígido.

¿Cómo gobernar y cómo gestionar áreas urbanas con este grado de complejidad? En esta pregunta se resume el nudo problemático de la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, abordemos la cuestión del gobierno de las ciudades metropolitanas, de sus autoridades y la dirección de los procesos que tienen lugar en su ámbito, lo que constituye un primer aspecto de este nudo: el político-institucional. El concepto de *gobierno* remite a la idea de autoridad del Estado, es decir, del conjunto de instituciones y puestos que conducen el aparato estatal, una estructura que está organizada de manera territorial, sectorial y jerárquica.

La estructuración territorial del Estado significa que el mapa jurisdiccional constituye la base de la legitimidad de la autoridad estatal y de la gestión de las políticas públicas –es decir, la intervención estatal sobre la sociedad–, como también de la configuración del sistema democrático, de los mecanismos de representación política y elección ciudadana de las autoridades.

A escala de los Estados nacionales, el gobierno del territorio se organiza por niveles. En la mayoría de los casos cabe encontrar tres instancias gubernamentales: la nacional o federal; la regional, estadual o provincial y la municipal. Dependiendo de la configuración

institucional de cada Estado nacional, estos niveles tienen diferente grado de injerencia sobre el diseño institucional y el gobierno de las áreas metropolitanas. La incidencia del gobierno nacional sobre la dinámica de las ciudades metropolitanas asume características particulares. Los países que cuentan con legislación nacional sobre el tema, definen generalmente en esa norma las competencias de las autoridades metropolitanas, como Francia o Reino Unido, entre otros (Barres y Martí, 2022). En otros casos, el gobierno nacional tiene la capacidad de intervención directa en la metrópoli cuando se trata de las ciudades capitales, como sucedía con Buenos Aires previo a la reforma constitucional de 1994. Pero en muchas otras situaciones, el Estado nacional no tiene competencias directas en los asuntos metropolitanos.

En cuanto al nivel subnacional, provincial –en el sistema argentino–, regional o estadual en otros países, sus atribuciones dependen también del sistema político de cada nación. La autonomía política y administrativa de los gobiernos subnacionales varía mucho según el régimen federal o unitario. Esta configuración puede incidir de diferentes maneras en la dinámica político-institucional metropolitana, según las capacidades de intervención en la construcción institucional de dichos gobiernos.

Los gobiernos locales constituyen los actores político-institucionales clave de los procesos de construcción de institucionalidad metropolitana, ya que la experiencia muestra que buena parte de los entes de coordinación metropolitano ha surgido como iniciativa de los municipios involucrados. En este sentido, el grado de autonomía institucional municipal es un factor importante (Cravacuore, 2020) que da cuenta de sus capacidades para impulsar acuerdos intermunicipales, escalables posteriormente hacia instituciones metropolitanas.

Además de estos tres niveles, en algunas regiones o países cabe agregar otras dos ins-

tancias que también intervienen en las políticas públicas de escala metropolitanas. Por un lado, están las instituciones públicas de grado submunicipal o distrital, con competencias y autonomía sumamente variables, que pueden sumar complejidad a la interacción política local, así como ayudar al fortalecimiento de las instituciones metropolitanas (Marti, Barres y Rojas, 2018). Y, por el otro, las instancias supranacionales que, en casos como la Unión Europea, cuenta con atribuciones efectivas de regulación sobre determinados procesos metropolitanos u ofrece apoyos para el desarrollo de políticas o programas de incidencia metropolitanas.

En segundo lugar, el esquema jurisdiccional funciona también como organizador de la gestión pública, puesto que asigna competencias y atribuciones diferentes a cada nivel de gobierno. Esta distribución de responsabilidades es resultado de un cruce entre el esquema territorial y la estructuración sectorial de las políticas públicas.

Los gobiernos locales, subnacionales y nacional se ocupan, generalmente, de diferentes campos de política. Si bien la distribución precisa de ámbitos de intervención varía entre los diferentes países, generalmente se caracterizan por una lógica fragmentada de acción estatal que asigna responsabilidades diferentes a cada uno de los gobiernos. De este modo, el ámbito territorial de las problemáticas sociales, urbanas, económicas, etcétera, difícilmente coincide con el recorte espacial de las competencias sectoriales de la gestión y administración pública. El resultado, en muchas aglomeraciones urbanas, es una superposición de diferentes instancias de gobierno e intervenciones sectoriales sobre una misma población y territorio, lo que evidentemente obstaculiza la gestión integral de las cuestiones de orden metropolitano. En consecuencia, cabe afirmar que la fragmentación institucional, entre diferentes niveles y agencias estatales, constituye el problema principal del gobierno

de las metrópolis (Vera, Toto y Mashini, 2024; Pirez, 2025; Subirats, 2018). De este modo, la estructura territorial del Estado, que establece varios niveles de gobierno con competencias y autonomía diferentes, plantea desafíos de envergadura cuando se cruza con la realidad metropolitana que, librada a sus múltiples dinámicas, no se ajusta a ninguna de esas configuraciones jurisdiccionales.

En cuanto a la faceta política, en los regímenes democráticos la orientación política del gobierno es resultado de la decisión ciudadana, a través de mecanismos de representación política de base jurisdiccional, lo que construye actores y lógicas políticas que toman como referencia al territorio delimitado administrativamente. Este esquema lleva, lógicamente, a configurar dinámicas de interacción política a escala de cada jurisdicción. Los actores políticos involucrados en la dinámica electoral aspiran a representar a la porción de la ciudadanía que vota en la jurisdicción correspondiente y, por consiguiente, a los intereses y demandas de ese territorio. Por ello, dice Pirez, que los procesos políticos fundamentales "cortan" la realidad metropolitana, porque los circuitos políticos primarios se basan en una relación gobierno - ciudadanía recortada a escala local. Sobre esta trama primaria, agrega, se construyen los circuitos secundario y terciario, que refieren a la relación directa y radial, entre los municipios y el gobierno provincial/estatal y el nacional. Esta estructura, dice el autor, desalienta la cooperación e incentiva la competencia entre autoridades políticas locales. Así, el sistema político introduce un plano adicional de desajuste, entre los ámbitos territoriales de las necesidades o problemas y la referencia espacial de la representación política (Pirez, 2001, 2008 y 2025).

En síntesis, la estructura estatal de gobierno y de gestión que encarna la dirección de las problemáticas en la mayoría de las ciudades metropolitanas del mundo se organiza en criterios territoriales y de distribución sectorial

que no se compadecen con la escala efectiva de los procesos que están en la base de estas configuraciones urbanas. La fragmentación institucional que resulta de este sistema de gobiernos y agencias yuxtapuestos tiene efectos adversos para un desarrollo más equitativo, equilibrado y sustentable de las ciudades metropolitanas. Varias argumentaciones explicitan estas dificultades. Por un lado, desde una mirada más desarrollista, se señala que la fragmentación afecta a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, incrementa innecesariamente el gasto y reduce la efectividad de las intervenciones estatales. En consecuencia, se indica, se entorpece la productividad y el crecimiento económico, se agravan los desequilibrios territoriales y se pone en riesgo la sostenibilidad ambiental y social de las aglomeraciones (Gómez Álvarez, 2019). Por otro lado, la lectura política añade que la disgregación de actores e intereses no ayuda a configurar una agenda metropolitana potente (Martí-Costa y Conde, 2024). La competencia intergubernamental obstaculiza la creación de una agenda metropolitana integral, puesto que los actores políticos tienden a formular sus propuestas de manera fragmentaria, a escala de su jurisdicción y acotado a su campo de intervención. Dada la virtual inexistencia de una escena política metropolitana, no aparecen actores políticos que promuevan políticas a escala para estos territorios, plantea Pérez (2025). En consecuencia, no se logra constituir una ciudadanía metropolitana, lo que conlleva el vacío de derechos y obligaciones ciudadanas de orden metropolitano (Pérez Torres, 2020).

En síntesis, este repaso por las contradicciones y desajustes que enfrenta el gobierno y la gestión de las ciudades metropolitanas pone en evidencia la necesidad de construir arreglos institucionales que contribuyan a la formulación de políticas integrales y a escala. A la vez, resulta evidente que la construcción de instancias de gobierno metropolitanas enfrenta obstáculos políticos e

institucionales importantes. Por ello, la perspectiva predominante en este campo prefiere abordar esta cuestión desde la perspectiva de la gobernanza, un enfoque que permite involucrar a los entramados de gobiernos y actores que forman parte de la intervención pública en estas aglomeraciones.

El modelo de la gobernanza metropolitana: las dimensiones multinivel y participativa

Decíamos previamente que el orden jerárquico constituye un principio fundamental del Estado, en tanto estructura vertical, basada en relaciones de poder y autoridad, tanto hacia la sociedad que pretende gobernar, como también en su organización interna. Este modelo de gobierno, que resultó necesario para consolidar los Estados nacionales en épocas pasadas, aparece hoy fuertemente tensionado por la multiplicidad de actores y dinámicas que protagonizan los crecientemente complejos procesos económicos, sociales y políticos actuales.

La noción de *gobernanza* permite reconsiderar ese modelo y superar los obstáculos originados en la lógica vertical y la fragmentación institucional, porque concibe la dirección y gestión de los asuntos públicos más como un proceso en acción que como una estructura fija. En términos de Aguilar Villanueva (2007), el término *gobernanza* hace referencia al “proceso de gobernar”, una definición basada en un verbo, antes que en el sustantivo “gobierno”. Por su parte, la literatura académica y el debate político han albergado, en los últimos años, una rica producción sobre este concepto que ayuda a precisar sus contenidos y alcances. En su mayoría, estas formulaciones parten de reconocer la ampliación del marco de actores e instituciones que participan en la dirección y gestión de las cuestiones públicas. En este contexto, se proponen modelos más abiertos, de articulación en red (Mayntz, 2006), “estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales con-

fuyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas” (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). Así, la gobernanza aparece como alternativa al modelo de gobierno centralizado en la cúpula del Estado, que supone el monopolio estatal de la gestión de lo público y está organizado sobre un esquema de autoridad rígida (Subirats, 2019). La propuesta es incorporar otros actores a las tareas de gobierno, a fin de “aceptar y gestionar la complejidad, en vez de intentar eliminarla” (Blanco y Gomà, 2006). Así, se sugiere desarrollar instancias de decisión pública sostenidas en la coordinación en red entre actores gubernamentales y no estatales, y generar lógicas de cooperación relativamente estables en torno a objetivos comunes.

Si bien algunas formulaciones pueden sonar demasiado normativas y prescriptivas –y quizás algo ingenuas, miradas desde la realidad política de nuestros días–, se trata en realidad de concepto descriptivo, con gran potencia para dar cuenta de las condiciones efectivas en que se desarrolla la tarea de gobernar los problemas públicos en estas sociedades complejas. Aplicado con esta intención, la noción de gobernanza constituye una matriz de análisis de mucha utilidad, si comprende apropiadamente las dinámicas de poder y de conflicto que subyacen a estas redes. En esta mirada, más cercana a las experiencias efectivas, Martí y otros (2016) agregan dos pautas significativas a la definición: que las interacciones de las redes sucedan “en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales” y que “interactúen a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder, contribuyendo a la producción de un propósito de carácter público”. Es decir, reconocen que las relaciones entre los actores no son siempre armoniosas, sino que configuran un marco de negociaciones y disputas, y que dicha interacción se desarrolla en instancias de articulación establecidas y reguladas por un sistema de normas que surge de su carácter público. Una descripción que se

aplica bien, por ejemplo, a la mayoría de los programas sociales y urbanos implementados en las últimas décadas.

En resumen, el modelo de gobernanza en red permite dar cuenta de las efectivas transformaciones en el proceso de gobernar territorios complejos, como las áreas metropolitanas. Formular y gestionar políticas públicas en estas áreas no sólo supone articular organismos de diferentes gobiernos, sino también ofrecer espacios de participación a sectores y a organizaciones no estatales. En este sentido, imaginar alguna estructura institucional que permita articular los fragmentos metropolitanos en un proyecto de ciudad y que supere los obstáculos políticos e institucionales propios de un esquema jerárquico y fragmentado requiere afianzar los espacios de concertación, coordinación y colaboración entre actores públicos, sociales y privados, distintas ciudades y órdenes de gobierno (Basañez, 2020). Esto es, el modelo de la gobernanza metropolitana involucra dos dimensiones: 1) al plano de la articulación multinivel – marcos institucionalizados de coordinación entre los distintos niveles de gobierno intervinientes–, y 2) la dimensión participativa: canales e instancias de participación en las decisiones y acciones públicas a los actores sociales y económicos involucrados.

La construcción de instancias multinivel constituye, evidentemente, el desafío ineludible de la gobernanza metropolitana. Más allá de los intercambios informales que toda experiencia de colaboración supone, la coordinación de redes de actores estatales de diferente nivel, distintos poderes y sectores de política pública debería cristalizarse en instancias formales, encuadradas dentro de los marcos de la institucionalidad y la legislación vigente en cada realidad nacional y regional.

El panorama de los modelos de coordinación intergubernamental aplicados en las ciudades metropolitanas del mundo es sumamente heterogéneo, tanto en relación a su grado de autoridad sobre el conjunto de la

ciudad, como también respecto de los campos de competencia de cada uno. Numerosas publicaciones ofrecen información detallada sobre los casos (Ahrend, Gamper Schumann, 2014; Costa y otros, 2022; Marti-Costa y Conde, 2024; *Metrópolis*, 2022; Sietchiping y Loose 2018; Gómez-Álvarez y otros, 2019). La diversidad de experiencias ha alimentado una interesante producción analítica orientada a la construcción de tipologías de gobernanza multinivel (Grandinetti, 2017; Tomas, 2016a y 2016b; Slack, 2019; Martí-Costa y Conde, 2024; *Metropolis*, 2024).

Cabría identificar, en primer lugar, dos formatos extremos en este arco de posibilidades. En una punta, están aquellas situaciones en las que no se ha generado ninguna instancia formalizada de gobernanza, norma regulatoria o plan que organice la coordinación entre los órganos estatales con intervención en el territorio metropolitano. Como indica un estudio de ONU Habitat, esta es la situación de la mayoría de las ciudades metropolitanas del mundo, ya que a excepción de Europa donde alrededor de un tercio de las áreas ha desarrollado algún andamiaje institucional, en el resto de los continentes, sólo un 10% de las ciudades tienen instituciones o planes metropolitanos (Sietchiping y Loose, 2018). La falta de articulación institucional deja así libre el espacio para la coordinación —o descoordinación— de facto, a manos de actores económicos y sociales. En estas situaciones, denominadas por Slack (2019) como “gobierno fragmentado de un nivel”, sólo intervienen los gobiernos propios de cada jurisdicción, sin instancias institucionalizadas o permanentes de colaboración.

En el otro extremo, podemos ubicar al “gobierno consolidado de un nivel, o tradicional de gobierno metropolitano”, en términos de Slack. Refiere a una institución representativa, es decir, con funcionarios/as electos por una ciudadanía metropolitana, con autoridad y competencias específicas, que subordina

a los gobiernos municipales de las ciudades involucradas. En algunos casos, esta entidad agrupa y reemplaza a instituciones locales preexistentes (Marti-Costa y Barres 2018), asume el formato de ciudad Estado (Slack, 2019) o es resultado de la creación de un nivel específicamente metropolitano en convivencia con los municipios (Tomas, 2016b). Este modelo de autoridad centralizada ofrece muchas ventajas para el gobierno y la gestión a escala, especialmente por la capacidad de producir intervenciones públicas que mejoren los desequilibrios territoriales internos. Además, su carácter representativo permitiría la formación de una ciudadanía metropolitana, con derechos políticos, identidad metropolitana y recaudación fiscal (Pérez Torres, 2020). Pero a la vez, como bien señalan Marti-Costa y Conde (2024), puede producir tensiones con las autonomías locales preexistentes, o con las autoridades regionales o nacionales, por el poder político y económico que concentraría este gobierno (Badia, Carmona y Soldano, 2008). Si bien existen algunas experiencias destacadas, como Toronto, se trata de una de las alternativas institucionales menos transitadas por los riesgos señalados, advierte Tomas (2016a).

De este modo, la mayoría de los formatos existentes de institucionalidad metropolitana se ubican en puntos intermedios de este arco. Reconociendo que la variabilidad de experiencias particulares es muy amplia, los aportes sobre el tema tienden a concentrarse en una tipología de cuatro modelos fundamentales de coordinación.

Coordinación vertical, a cargo de una instancia de gobierno superior a la metrópoli, que puede ser nacional o regional. En estas configuraciones, un gobierno de mayor nivel asume la responsabilidad de formular las directrices para la gestión de los problemas metropolitanos. Ello supone alguna forma de delegación de competencias de parte de los municipios, que puede sostenerse en incentivos financieros o en regulaciones normativas

más coercitivas, como detallan Zimmermann y Feiertag (2018) para la Città Metropolitana italiana. Esta configuración institucional se adapta bien a los casos en que el área urbana coincide con la delimitación del gobierno subnacional (Marti-Costa y Conde, 2024).

Gobiernos de dos niveles, cuando la entidad de coordinación metropolitana coexiste con los gobiernos municipales que forman parte de la región metropolitana. Este sistema supone alguna forma de redistribución de funciones y competencias entre la instancia metropolitana y las locales, lo que puede mejorar la equidad y eficiencia de las políticas gestionadas a escala metropolitana, aunque a la vez puede generar disputas y confusión en los actores políticos. Según Tomas (2016a), se trata del modelo más desarrollado en Europa, especialmente en los casos emblemáticos de Barcelona y Londres.

Acuerdos intermunicipales voluntarios, que asumen diversos grados y modos de formalización. Se trata de un esquema de gobernanza intermunicipal, basado en la cooperación voluntaria, más flexible y por lo tanto con relativo grado de institucionalización y sostenibilidad, señala Tomas (2016 a y b). Generalmente, estos acuerdos se inscriben en un proceso paulatino de incremento de la coordinación en campos específicos, y avanzan luego hacia consorcios o asociaciones de municipios, más estables (Marti-Costa y Conde, 2024). Se trata de una estrategia menos segura, puesto que descansa en generación de consensos entre los actores locales, sin instancias claras de autoridad y relativa capacidad financiera y ejecutiva para implementar las políticas formuladas en común (Rojas, 2024). Según Slack (2019), la mayoría de las experiencias de gobernanza metropolitana de los Estados Unidos y Brasil, siguen esta pauta.

Agencia metropolitana: entidades sectoriales, que se crean para para gestionar o planificar un servicio específico, denominados por Slack (2019): “distritos con propósitos espe-

cíficos”. Consisten generalmente en agencias y consorcios con cierto grado de autonomía, que tienen a su cargo algún servicio de escala claramente metropolitana, como la gestión de los residuos, el transporte, agua, etcétera. También cabe ubicar en esta categoría a los órganos de planificación regional, como proponen Marti-Costa y Conde (2024), aunque en estos casos, advierten los autores, requieren de un fuerte sustento de alguna autoridad metropolitana para implementar los planes diseñados. Puesto que el propósito de estas agencias se limita a la gestión del servicio correspondiente, estas iniciativas no suponen reducir demasiado las atribuciones de los actores políticos existentes, lo que facilita su sostenibilidad. La mayoría de las regiones metropolitanas del mundo cuentan con alguna agencia de operación de un servicio a esa escala, como por ejemplo sucede en Buenos Aires, con la gestión de residuos, como se describe más abajo.

La dimensión participativa de la gobernanza metropolitana, por su parte, muestra un desarrollo diferente, tanto en el plano de las elaboraciones teóricas, como en su implementación efectiva. El desarrollo de modelos de gobernanza que se apoyen en redes participativas de actores gubernamentales y no estatales constituye un campo de análisis menos formalizado que el que refiere a la dimensión multinivel. Si bien existe una amplia literatura sobre participación ciudadana, tanto a nivel internacional como en la academia argentina (Guardamagna, Rofman y Signorelli, *en prensa*), el análisis de modelos sustentables de coordinación en red de los asuntos públicos asume generalmente un estilo más teórico y propositivo que analítico.

Al ajustar el foco en la escala metropolitana, la cuestión abarca dos cuestiones diferentes, que dan lugar a campos distintos de debate y de sistematización de experiencias. Por un lado, encontramos una problemática específicamente metropolitana: la legitimidad democrática de las instituciones y autoridades

de gobierno a esa escala. En segunda instancia, el ámbito de la participación ciudadana y la gestión participativa, referida originalmente más sobre la escala local. El primer eje hace referencia a un debate de indudable relevancia para la gobernanza metropolitana: las bases de la legitimidad democrática de las autoridades metropolitanas, en las áreas que han generado algún tipo de gobierno a ese nivel. Como desarrollan en profundidad Barres y Martí (2022), la literatura sobre gobernanza metropolitana insiste en la eficacia y eficiencia de los arreglos institucionales de amplia escala, pero se ha interrogado menos respecto de los mecanismos de elección de las autoridades que ocupan esos lugares. En el actual contexto de crisis de los sistemas democráticos, esta cuestión asume especial relevancia, porque pone en juego la representatividad política y la transparencia de los órganos de gobernanza de las aglomeraciones. En base a la experiencia europea, los autores proponen también una tipología doble: por un lado, la autoridad puede descansar en un alcalde individual, en un consejo o en una combinación de ambos; por el otro, el mecanismo de elección de esas autoridades puede ser directo o indirecto, es decir, resuelto por las autoridades locales preexistentes. Las principales ciudades europeas han puesto en marcha algún mecanismo para asegurar el sustento democrático de las instancias de gobierno metropolitano. En resumen, la legitimidad democrática de la representatividad de las autoridades y de las orientaciones de política formuladas en estos ámbitos de gobierno, constituye un primer escalón, ineludible, de la construcción participativa de la gobernanza.

El segundo abordaje lleva a considerar a las experiencias de participación ciudadana o gestión participativa en políticas públicas, estrategias que generalmente se han aplicado en ámbitos locales, donde la escala de los actores permite interacciones más directas. La literatura sobre gobernanza metropolitana ha jerarquizado poco esta dimensión y, por lo tanto,

no contamos con demasiados relevamientos sistematizados o tipologías que permitan dar cuenta del panorama global de experiencias participativas en esta escala. Varias plataformas registran y mapean experiencias participativas en todo el mundo, pero en su enorme mayoría se trata de casos referidos a ámbitos municipales, o ubicados en espacios locales que forman parte de áreas metropolitanas². Por su lado, la plataforma *Metropolis.org*, también recopila un conjunto interesante de casos que involucran a la ciudadanía, aunque acotadas el ámbito ambiental o de la transformación digital.

Una experiencia de especial interés en este sentido es el Foro Social Metropolitano de Barcelona, una iniciativa colaborativa impulsada por la entidad de gobernanza metropolitana de la región. Este Foro nuclea a gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y universidades para intercambiar aprendizajes, promover acciones públicas de escala metropolitana y generar acuerdos de trabajo en el campo de la inclusión social. Es decir, se trata de un órgano consultivo, no decisorio ni ejecutivo, pero ha conformado redes temáticas que se sostienen en el tiempo, y que han dado lugar a iniciativas de acción pública sobre esas problemáticas (Gradin y otros, 2025). Evidentemente, construir instituciones o dinámicas participativas supone un desafío de envergadura si se piensa a escala metropolitana, puesto que implica construir marcos institucionales de colaboración que involucren a gran cantidad y diversidad de actores.

La experiencia argentina

El desarrollo de instancias de gobernanza metropolitana en nuestro país presenta una trayectoria relativamente endeble, tanto en comparación con la experiencia europea como con los avances recientes de otros países latinoame-

2 Véase, por ejemplo, *Participedia.net* y *OIDP.net*

ricos. Los estudios más recientes dan cuenta de los limitados avances existentes, tanto en el desarrollo de instrumentos normativos como en la consolidación de estructuras de gobierno y gestión de las aglomeraciones (Cravacuore, 2025; Augugliaro, 2025 y 2026; Ramírez de la Cruz, 2025).

En el plano normativo, la Argentina no cuenta con ningún marco legal a escala nacional que brinde una base de sustentación al desarrollo de instituciones metropolitanas, a diferencia de lo que sucede en los otros grandes países federales de América Latina. Sólo dos provincias han sancionado legislación en este campo, particularmente la Provincia de Santa Fe, que ya contaba con una ley desde el 2016 y ha incluido el tema en la nueva constitución provincial de 2025 (Augugliaro, 2026). Dado este frágil sustento jurídico, la mayoría de las iniciativas de institucionalidad metropolitana de nuestro país se ubican en las dos últimas categorías de la tipología antes presentada: consisten en acuerdos de cooperación intermunicipal voluntaria, o en agencias de gestión sectorial.

El esquema de cooperación intermunicipal ha sido el formato más aplicado: los estudios identifican entre 10 y 15 iniciativas de articulación intermunicipal en las últimas décadas (Cravacuore, 2025; Mazzalay, 2022). Como especifican ambos autores, buena parte de estos proyectos fueron promovidos por programas de instituciones multilaterales como el DAMI, del Banco Interamericano de Desarrollo y, por lo tanto, sostenidos en ese financiamiento. Así, como bien detalla Augugliaro (2026), en la actualidad sólo mantienen alguna vigencia ocho casos, con variado grado de desarrollo y alcance efectivo. A excepción de la situación de Rosario, con un ente de coordinación ya consolidado por una trayectoria de varias décadas, las demás iniciativas son relativamente recientes, con respaldo institucional y normativo poco sólido, una agenda sectorial acotada a campos específicos

y sin suficientes incentivos económicos para avanzar con mayor firmeza, como dan cuenta sus protagonistas.³ El balance del desarrollo de estas experiencias pone muy claramente de manifiesto los riesgos que, como se señaló previamente, suelen enfrentar las iniciativas de coordinación entre municipios: mayor inestabilidad por la dependencia de consensos políticos, y restricciones de autoridad y presupuestarias para implementar políticas de alcance significativo. En este panorama, se destaca, por razones negativas, la situación de la mayor ciudad metropolitana del país: la Región Metropolitana de Buenos Aires, que abarca 2 jurisdicciones subnacionales: la Ciudad de Buenos Aires (CABA) —que tiene *status* similar a una provincia— y alrededor de 40 municipios ubicados en la provincia de Buenos Aires —otra jurisdicción—, que además abarca un territorio mucho más amplio, no comprendido en la región metropolitana. Este rompecabezas institucional gobierna sobre un territorio donde habitan más de 15 millones de personas, el 37% de la población nacional.

Las únicas entidades de alcance metropolitano vigentes en esta región son algunas agencias de gestión sectorial en campos bien específicos. Las más consolidadas son el CEAMSE, que tiene a su cargo la gestión de los residuos, y la Corporación del Mercado Central, para el abastecimiento de alimentos frescos. Ambas entidades fueron creadas durante la dictadura militar, a fines de los años 70 —aunque el Mercado Central comenzó a funcionar recién en 1984—, con un esquema de gobierno interno de base interjurisdiccional, con participación del Gobierno de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, a lo que se agrega, en el caso del Mercado, la representación del gobierno nacional.

3 Entrevistas registradas en: <https://youtu.be/IdPsj5bDIVM?si=E5gqkSjPEnka3Iq3>

Posteriormente, y como resultado de un proceso político institucional bien diferente, en el año 2006 se crea una instancia de articulación multinivel para la gestión de la cuenca Matanza-Riachuelo, que atraviesa buena parte de la región. Estos ríos y los asentamientos populares localizados en sus costas enfrentaban altos niveles de contaminación, lo que motivó una demanda judicial que se resolvió con la creación de la ACUMAR, un organismo a cargo del saneamiento integral de la cuenca. La dirección de esta entidad también se apoya en un esquema tripartito –Nación, Provincia de Buenos Aires y CABA–, pero incluye además a un Consejo Municipal, ofreciendo así un lugar a los gobiernos locales involucrados, y un Consejo de Participación Social, que configura el único espacio de gobernanza participativa en la región (Lanfranchi y otros, 2018; Batakis y Narodowski, 2022). Por último, en el año 2012, se constituyó una Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), con el objetivo de coordinar un sistema que funciona de forma poco articulada, donde se superponen normas y servicios a cargo de todos los gobiernos involucrados, incluso los municipales. La AMT sigue vigente en la actualidad, pero su intervención efectiva en la misión asignada ha sido prácticamente nula.⁴

Por otro lado, en la historia reciente de la agenda institucional metropolitana de la Región Metropolitana de Buenos Aires, han tenido lugar algunas experiencias de planificación a escala metropolitana y de coordinación entre gobiernos y otros actores, de desarrollo y escala acotados. La iniciativa de planificación más destacada en la historia reciente de la región fue un trabajo desarrollado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la primera

década del siglo, denominado “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Si bien el plan nunca llegó a implementarse de manera efectiva, algunas de sus propuestas fueron tomando forma en los años siguientes, como detalla el artículo de investigación de Garay (2026) que se incluye en este *dossier*.

En el ámbito de la articulación municipal, en las últimas décadas, se han conformado algunos consorcios entre municipios linderos o localizados en corredores regionales, pero esas experiencias muestran un recorrido posterior muy inestable con pocos resultados efectivos (Mattioli y otros, 2024).

Otra modalidad, a escala del conjunto de la región, pero sin capacidad ejecutiva ni autoridad, han sido los consejos asesores técnicos, creados con el propósito de promover el desarrollo de instancias institucionales. Ya en la década del '90 se formó la CONAMBA, con una trayectoria limitada. Más recientemente, en el 2016, el entonces gobierno nacional armó una estructura semejante, con participación de representantes gubernamentales y expertos/as, denominada COCAMBA. Esa iniciativa aspiraba a aprovechar una situación infrecuente de la historia argentina: los principales gobiernos con incumbencia en la región estaban alineados políticamente, lo que teóricamente eliminaba el problema de la confrontación política, señalado como el principal obstáculo para la coordinación. Sin embargo, este espacio tampoco se sostuvo en el tiempo y no tuvo ninguna incidencia efectiva en alguna construcción institucional (Del Pozo, 2025).

Un paso alentador, en este contexto, es la sanción en el año 2025 de la Ley de Enfoque Metropolitano para las Políticas Públicas en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Esta norma por ahora sólo impactaría en las políticas públicas de CABA, puesto que la Provincia de Buenos Aires no ha impulsado instrumen-

4 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2022/03/amba-a-una-decada-de-sufundacion-la-agencia-de-transporte-sigue-en-punto-muerto/>

tos similares, pero abre una ventana para posibles acuerdos a futuro.⁵

Esta reseña sobre la trayectoria de la RMBA, explica la caracterización que hace Ramírez de la Cruz (2025) en un estudio sobre la gobernanza de cinco ciudades metropolitanas de América Latina, donde Buenos Aires constituye el caso con menor desarrollo institucional. Como señala el autor y sostiene la mayoría de los actores con responsabilidad de gobierno en esta región, la elevada fragmentación institucional se explica, en buena medida, por la fuerte polarización que ha atravesado a la vida política de la aglomeración y del país en general. Como se detalló previamente, el panorama de las otras áreas metropolitanas de la Argentina muestra mayores avances, pero la relativa fragilidad de esas iniciativas y la carencia de marcos institucionales y políticas de incentivos de origen nacional, también se pueden entender en este marco interpretativo de alta confrontación política.

En el plano de la gobernanza participativa, se registra una historia diferente. En nuestro país, como en el conjunto de América Latina, la gestión social y urbana de las ciudades metropolitanas ha implicado, de diversas maneras, a asociaciones y movimientos urbanos populares en espacios de interacción público social. Las experiencias de gestión o coproducción de políticas están frecuentemente en la base de procesos de transformación urbana e, incluso, de la producción de ciudad. La intervención de organizaciones de la sociedad civil tanto las de base popular como las de incidencia política, ha sido tanto un motor como un sostén sustantivo de las instancias de gobernanza efectiva de las ciudades. En la historia reciente cabe encontrar experiencias variadas:

desde redes institucionalizadas de actores, como consejos u otros dispositivos que involucran a entidades asociativas para la coproducción de políticas públicas, hasta dinámicas de participación menos institucionalizadas, a veces asumiendo modalidades confrontativas, que contribuyen así al desarrollo de nuevas agendas (Rofman y Schuttenberg, 2024). Es cierto que la mayoría de estas experiencias, en especial las más institucionalizadas, funcionan a la escala de las jurisdicciones existentes, puesto que su propósito es la interlocución con instituciones gubernamentales. Si no existen instancias de gobierno a escala metropolitana, es difícil imaginar instancias de interacción o de colaboración público social sobre políticas públicas metropolitanas. Sin embargo, un mapa preciso acerca de la cobertura geográfica del accionar de las organizaciones de la sociedad civil pondría también en evidencia que frecuentemente, los límites del municipio no resultan referencias significativas para el trabajo territorial: muchas asociaciones trabajan a escala barrial; otras se nuclean en redes que cruzan varios municipios; otras enfocan su trabajo en zonas, cuencas, corredores u otras delimitaciones territoriales que tampoco se ajustan a los perímetros municipales; mientras que algunas entidades se ocupan de cuestiones que implican al conjunto de la región metropolitana. Es decir, aparece aquí otro desajuste propiamente metropolitano, puesto que la geografía de la intervención de la sociedad civil tampoco coincide necesariamente con la estructura jurisdiccional de gobierno. Este desajuste pone en evidencia que el grueso de las problemáticas de orden sociourbano que atraviesan las ciudades metropolitanas en la actualidad, como la desigualdad socioespacial, la problemática habitacional, el trabajo precario, el cuidado infantil, las inundaciones y otros eventos derivados del cambio climático, la violencia urbana, entre muchas otras, confluyen en una madeja compleja de cuestiones entrelazadas de diferente escala, lo que resulta

5 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2025/11/legislatura-de-la-ciudad-se-aprobo-un-proyecto-de-ley-sobre-enfoque-metropolitano-de-las-politicas-publicas-del-gcba/>

en una crisis multidimensional. Así, estos problemas se convierten en “pasivos metropolitanos” que afectan el desarrollo y la vida del conjunto de la metrópoli (Queiroz y Rodrigues, 2026). En la mayoría de las grandes ciudades argentinas, y particularmente en la RMBA, estas problemáticas funcionan, de hecho, a escala metropolitana, e involucran a actores sociales y económicos que operan con esa lógica.

En este sentido, el papel de la sociedad civil organizada ha sido, y sigue siendo en la actualidad, un factor clave del desarrollo urbano y social de las ciudades metropolitanas de nuestro país, y muy especialmente de la RMBA. Podrían mencionarse varios ejemplos demostrativos de este protagonismo: la historia de la expansión urbana del Gran Buenos Aires se apoya, en buena medida, en el trabajo de las asociaciones vecinales; el intenso involucramiento de las organizaciones sociales de base en acciones asistenciales en momentos de crisis; la actividad del movimiento de mujeres para hacer frente a la violencia de género; la labor de organizaciones ambientalistas en lucha contra la contaminación del agua y la defensa de los humedales, entre muchos otros. En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil constituyen un actor protagónico en la gobernanza territorial de la RMBA, dada su participación en los entramados de intervención pública, en diferentes campos: en la gestión pública de la asistencia social, en el sistema de cuidado infantil, en la promoción de economía popular, en el desarrollo de nuevas agendas, en la incidencia en políticas, etcétera.

El sistema de gobernanza territorial en el campo social y urbano de la RMBA comprende múltiples y diversos espacios de participación que involucran a organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Estamos hablando de Consejos, Mesas, Foros, Presupuestos o Planes Participativos, entre muchos otros instrumentos que estructuran las decisiones y la gestión de lo público en los municipios periféricos. Si bien asumen generalmente

una inscripción territorial y política de base municipal, se apoyan en un respaldo normativo de origen provincial y cuentan con la participación de representantes de organismos del gobierno provincial y nacional (Rofman y otras, 2024; Foglia y otras, 2023; Schneider, 2026).

Entre las escasas experiencias de participación a escala metropolitana, o al menos intermunicipal, cabe mencionar a la Comisión de Participación Social de ACUMAR, que ha convocado a representantes de organizaciones sociales de la zona de influencia para el monitoreo de la implementación de las políticas, como relatan Fragas y Márquez (2022) y Schneider (2026). Una iniciativa prometedora es el trabajo de la Red Federal Metropolitana, constituida en el 2022, con el propósito de contribuir a construir una agenda metropolitana basada en el conocimiento de los debates internacionales y una información sólida sobre la problemática de las ciudades argentinas. Impulsada por Ciudadanía Metropolitana, una organización de la sociedad civil, la Red ha nucleado varias organizaciones e institutos universitarios, para promover esa agenda en todo el país y favorecer la comunicación entre los actores políticos, técnicos y académicos involucrados en experiencias de gestión y/o de producción de conocimiento. En este marco, se organizaron varios espacios de intercambio de ideas y de experiencias, acciones de incidencia que impulsaron la presentación del proyecto de ley nacional sobre áreas metropolitanas a finales del 2023⁶, y se consolidó un canal de información y apoyo experto para los/as funcionarios/as involucrados en instan-

6 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2023/12/se-presento-en-diputados-un-proyecto-de-ley-para-promover-la-institucionalizacion-y-el-financiamiento-de-las-areas-metropolitanas/>

cias metropolitanas.⁷ Este proceso puso en evidencia la potencialidad de la articulación entre la sociedad civil organizada y las instituciones de conocimiento como plataforma participativa para promover la agenda metropolitana en la Argentina y contribuir a sostener las iniciativas en desarrollo.

En síntesis, la participación ciudadana y la movilización de la sociedad civil constituyen componentes clave en la gobernanza de las ciudades en la Argentina, en tanto fuente de numerosas experiencias de coproducción y cogestión de políticas públicas, especialmente en el campo social y urbano. La mayoría de estas instancias participativas tienen una fuerte inscripción territorial, pero la referencia espacial no necesariamente se ajusta a los límites municipales y, en muchos casos, se desarrollan en un horizonte metropolitano. En todas las grandes ciudades de nuestro país es posible encontrar dispositivos participativos que involucran a redes de organizaciones o actores económicos que van más allá del ámbito local o iniciativas enfocadas en cuestiones de evidente escala metropolitana, como las referidas a problemáticas ambientales. Sin embargo, la poca presencia de instituciones de gobierno metropolitanas y la limitada visibilidad de la agenda metropolitana no ayuda a consolidar esa perspectiva en instancias más institucionalizadas o actores más consolidados. Más allá de algunas iniciativas aún en desarrollo, como la de la Red Federal, el camino hacia la gobernanza participativa metropolitana está aún en sus pasos iniciales en nuestro país.

A modo de cierre: el -todavía-largo recorrido entre las ideas y la realidad argentina

El propósito central de este artículo de investigación consistía en sistematizar el mapa de los aportes teóricos principales sobre la cuestión de la gobernanza metropolitana y aplicar esa matriz analítica al escenario argentino de los últimos años. Las ciudades metropolitanas se caracterizan por su magnitud –espacial y poblacional–, problemáticas complejas y multidimensionales, además de su centralidad en la estructura urbana nacional y global. En el plano político institucional, la literatura revisada pone en evidencia que el nudo principal de esta cuestión radica en las tensiones existentes entre el desarrollo urbano de las grandes aglomeraciones y la estructura de gobierno y gestión prevista en el diseño institucional de la mayoría de los Estados nacionales. Por lo tanto, gobernar estas aglomeraciones convoca a formular esquemas de gobernanza multinivel y participativa que permitan atender a tanta complejidad.

Un interesante caudal de producción analítica que incluye sistematizaciones de experiencias, estudios de caso, y análisis y tipologías de mayor cobertura alimentan la reflexión sobre la importancia de la gobernanza metropolitana, así como de los desafíos que todavía enfrenta. Los estudios publicados, mayormente europeos, dan cuenta de una enorme diversidad de realidades particulares, donde la configuración específica de cada caso –e incluso el vacío de instituciones metropolitanas– dependen de la estructura urbana de cada país, de su historia política, de su régimen constitucional, etcétera. Todos los autores coinciden en que la construcción de institucionalidad metropolitana es un proceso aún en marcha y que resulta imposible proponer un modelo único o apropiado para todos los contextos. De aquí cobra sentido la elaboración de tipologías y

7 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/marco-normativo-institucionalizacion-areas-metropolitanas/>

modelos, como un aporte a la sistematización de esta heterogeneidad.

El desarrollo institucional argentino muestra debilidades significativas en este ámbito, como se presenta de manera detallada en el cuerpo del artículo y en los demás documentos citados. Si bien en la década pasada surgieron varias iniciativas de coordinación intermunicipal, pocas se mantienen vigentes o consolidadas en la actualidad. Además, la casi nula institucionalidad de la principal ciudad metropolitana, la RMBA, da cuenta de un recorrido aún más frágil, que contrasta con el proceso que están recorriendo las demás ciudades argentinas y la mayoría de las aglomeraciones latinoamericanas. En este punto, se impone imaginar algunas hipótesis que ayuden a comprender esta excepcionalidad argentina, y de Buenos Aires en particular.

Una primera conjetura apunta a las particularidades del sistema federal argentino, que, por un lado, otorga mucha relevancia institucional y peso político a los gobiernos provinciales, a la vez que se apoya sobre una estructura económica territorial más vertical y centralizada, concentrada en el gobierno nacional. En este contexto, la creación de otras instancias de gobierno es percibida como una competencia riesgosa, tanto en el plano político como en el presupuestario, puesto que podría intervenir en los circuitos competitivos de acumulación de poder, como postula Pírez (2025). El escenario de Buenos Aires asume mayor complejidad, en parte por su peso poblacional y económico, que refuerza ese riesgo, y en parte debido a la fuerte asimetría tanto sociourbana y económica como institucional de CABA frente a los municipios metropolitanos de la Provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, aparece la explicación más recurrida para dar cuenta de los problemas argentinos: su ya endémica inestabilidad. Las sucesivas crisis económicas y sociales, el péndulo político que lleva a reconfigurar todas las políticas públicas con cada cambio de gobier-

no y la dificultad de adoptar una dinámica de desarrollo sostenido, empujan a los gobiernos a gestionar en una lógica de emergencia permanente. Los argumentos de las autoridades locales apuntan centralmente en este sentido, en la dificultad de poner en marcha procesos de planificación y construcción institucional que brinden resultados en el largo plazo. Este condicionamiento se ha agudizado en estos últimos dos años, dada la orientación del actual gobierno ultraliberal en el nivel nacional, que propone, de manera explícita, desarmar instituciones estatales, restringir el financiamiento público, desarticular las instancias participativas y exacerbar la polarización política. La dirección de la intervención estatal nacional va, entonces, claramente en contra de lo que requeriría la construcción de instancias de gobernanza metropolitana: desarrollo de la institucionalidad, recursos para políticas públicas, consolidar las redes de articulación y promover relaciones de confianza.

Se ha configurado, así, una estructura basada más sobre la competencia que la cooperación, facilitada por el limitado desarrollo de la agenda metropolitana. La colaboración, tanto multinivel como participativa, es generalmente resultado de la demanda social, de la búsqueda de soluciones más eficaces a los problemas que la sociedad plantea. Además, supone una visión compartida entre los actores implicados respecto de las cuestiones a encarar. La tercera hipótesis va en esta línea: la debilidad de la agenda metropolitana en la Argentina, que albergue una identificación compartida de las problemáticas que son de orden metropolitano, y se apoye en espacios de debate público al respecto. Instalar estos debates y contribuir a una mejor comprensión pública de la escala real de las crisis que afectan hoy a las ciudades metropolitanas argentinas, supone apelar a dos grandes vectores: *conocimiento* y *actores*. Es decir, por un lado, resulta crucial desarrollar y difundir el conocimiento sobre las dinámicas urbanas, sociales, económicas y

político institucionales metropolitanas, a fin de construir el “imaginario” metropolitano (Mazzalay, 2026) y alimentar debates públicos mejor informados. Por el otro, se requiere de la activación de actores que promuevan esa agenda y fortalezcan las redes de intercambio de saberes e información que den contenido a esa construcción imaginaria territorial y vinculen a los productores de conocimiento con los dirigentes políticos.

Estamos hablando de tres órdenes de obstáculos que probablemente hayan estado presentes en otras realidades, en países que hoy cuentan con arquitecturas institucionales más consolidadas. Mirando la situación argentina desde esta perspectiva, es importante reconocer las experiencias que están impulsando las ciudades metropolitanas más importantes del interior del país. Sin duda, estos procesos constituyen esfuerzos y construcciones prometedoras que ofrecen esperanzas para un futuro desarrollo de un país más equilibrado social y territorialmente.

La trayectoria que está recorriendo la gobernanza metropolitana en ciudades de todo el globo también resulta un marco fructífero para imaginar un futuro de mayor institucionalidad pública y participación ciudadana en la gestión de la vida urbana, en esta era de las metrópolis que nos toca vivir.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 39: 5-32.

Ahrend, R., Gamper, C. & Schumann, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomeration*. Paris: OECD.

Augugliaro, C. M. (2026). La institucionalidad metropolitana en Argentina: avances y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.

Augugliaro, C. M., Berton, A. y Carballo, M. L. (2025). Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales. *Decumanus*. 14 (14).

Badía, G. (2009). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (Comp.). *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*. Buenos Aires: Konrad Adenauer, CIPPEC, Fundación Metropolitana.

Badía, G., Carmona, R. y Soldano, D. (2008). *El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En G. Badía y R. Carmona (Comp.). *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 67-95). Buenos Aires: Ed. UNGS.

Barres, R. y Martí-Costa, M. (2022). La representación democrática en los gobiernos metropolitanos en Europa: entre el reescalamiento de los sistemas locales y la innovación institucional. *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 59: 43-64.

Basáñez, P. (2020). Gobernanza Metropolitana: objeto, principios y proceso de implementación en el Estado de México. *Revista Iapem*. Núm. 106: 11-38.

Batakis, S. y Narodowski, P. (2022). Argentina: las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana. En M. A. Costa, L. Lui, e S. Rebello Tavares (Orgs.). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 25-48). Brasilia: IPEA.

Blanco, I. y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*. (2): 11-27.

Blanco, I., Fleury, S. y Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*. 21(SPE): 3-40.

Boix, R. & Venery, P. (2009). Metropolitan areas in Spain and Italy. *IERMB Working Paper in Economics*. Núm. 09: 1-52.

- Cravacuore, D. A. (2020). *La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales*. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.). *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 12-23). Buenos Aires: UNQ.
- Cravacuore, D. (2025). Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas. En A. Arellano (Coord.). *Metrópolis en transición: un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 49-70). Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Del Pozo, J. (2025). Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA). *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*. 3 (6): 105-128.
- Ezquiaga, J. (2024). Nuevos paradigmas para la planificación metropolitana. En F. Vera, F. Toto, D. Mashini. *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza* (pp. 468-539). Washington: BID.
- Foglia, C., Rofman, A. y Rosa, P. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: la experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Vol. 21, Núm. 40.
- Fragas, D. y Márquez, F. (2022). Proceso de participación ciudadana: estudio de caso Revisión del Sistema de Indicadores de ACUMAR. *Medio Ambiente y Urbanización*. 96(1): 211-226.
- Garay, A. (2026). Búsqueda de una arquitectura institucional para mejorar la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Goma, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. *Estado abierto*. Vol. 2, Núm. 2: 31-48.
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E. y Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID.
- Gradin, A., Puigpinos, J., Rofman, A. y Rosa, P. (2025). *Colaboración público-social en la agenda social: Experiencias de coproducción y gestión del conocimiento en América Latina y Europa*. Buenos Aires: Territorios en Acción / FLACSO Argentina/ Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- Grandinetti, R. (2017). Hacia la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana. *Revista Políticas Públicas*. Vol. 10 (2): 29-45.
- Guardamagna, M., Rofman, A. y Signorelli, G. (en prensa). Citizen participation and territories, en L. Cardozo, P. Bulcourf y M. Guardamagna (Eds.). *The Oxford Handbook of Argentine Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González, D. y Simone, V. (2018). Gobernanza metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires. *Documento de Trabajo Núm. 170*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Martí Costa, M., Barres González, R. y Rojas Rubio, M. (2018). La metrópoli cercana. Gobernanza multinivel entre distritos e instituciones metropolitanas en Europa. *Documento para su presentación en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP* (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2018.
- Martí-Costa, M., Blanco, I., Parés, M. y Subirats, J. (2016). *Regeneración urbana y gobernanza: ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso*. En A. Rofman (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 27-52). Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2024). *El valor de las soluciones metropolitanas*. Barcelona: Ed. AMB.
- Mattioli, L., Schneider, C., González, G. y Ro-saenz, M. (2024). El poder del asociativismo en la planificación y gestión para el desarrollo:

- Estudio de casos y experiencias de municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Geograficando*. 20(1).
- Mayntz, R. (2006). *Governance* en el Estado moderno. *PostData*. (11): 103-120.
- Mazzalay, V. (2026). Gobernanza metropolitana, enfoques conceptuales y agendas de investigación. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Mazzalay, V., Ubelhartt, I., Vélez, P., Micheli, C., Maldonado, C., La Valva, M., y Montani, M. (2022). *Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina. Aportes iniciales para un debate necesario*. En Lazzarini (Comp.). *Gobernar Espacios Metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina* (pp. 49-80). Buenos Aires: Ed. Teseo / Instituto de Capacitación parlamentaria.
- Metropolis (2022). *Informe Metropolitano panamericano*.
- Metropolis (2024). *Redefining metropolitan governance in the 21st century*. Pérez Torres, D. E. (2020). La noción de ciudadanía metropolitana como elemento fundamental para la gobernanza metropolitana *Revista LAPEM*. Núm. 106: 69-86.
- Pérez, P. (2001). ¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina. En G. Badía (Comp.). *Aportes a la cuestión de la gobernabilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Pérez, P. (2008). Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. G. Badía y R. Carmona (Comps.). *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Pérez, P. (2025). *Lo metropolitano como cuestión política*. En A. Arellano (Coord.). *Metrópolis en transición: un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 21-48). Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Queiroz, L. C. y Rodrigues, J. (2026). A metropolização brasileira nas primeiras décadas do século XXI: desafios da governança metropolitana. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Ramírez de la Cruz, E. (2025). *Metropolitan Governance and Social Inequality in Latin America, From Urban Segregation to Interjurisdictional Collaboration*. Pringer Nature.
- Rofman, A. y Schuttenberg, M. (2024). *La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires*. P. Amaya (Comp.). *Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: Evolución, Problemáticas y Desafíos a 40 Años de Democracia* (pp. 117-178). Buenos Aires: Ed. UNAJ.
- Rofman, A., Toscani, M. y Ferrari Mango, C. F. (2024). Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos. *Geopolítica (s): Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*. 15(1): 145-166.
- Rojas, F. (2024). *Atlas Metropolitano: la expansión urbana y el rol de la gobernanza metropolitana en América Latina*. En F. Vera, F. Toto, D. Mashini (Comps.). *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza* (422-447). Washington: BID.
- Schneider, C. (2026). Gobernanza participativa en el AMBA: experiencias, desafíos y algunos aprendizajes. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Sietchiping, R. & Loose, S. (Coord.). (2018). *MetroHUB, Supporting metropolitan development*. Nairobi: ONU Habitat.
- Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice*. Washington: BID.
- Subirats, J. (2018). ¿Gobierno metropolitano? *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. 2(2): 11-29.
- Subirats, J. (2019). *1.4 Dilemas: gobierno multi-nivel, gobernanza en red y coproducción de políticas*. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Comps.). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID.

- Tomas Fornes, M. (2016a). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- Tomas Fornes, M. (2016b). Tendencias metropolitanas en el mundo. Barcelona. Observatorio Metropolis. *Issue Paper*. Núm. 1.
- Vera, F., Toto, F. y Mashini, D. (2024). Definiciones en gobernanza y sostenibilidad. En Vera, F., Toto, F., Mashini, D. (Comps.). *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza*. Washington: BID.
- Zimmermann, K. y Feiertag, P. (2018). Return of the metro-model?: Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany IERMB, Barcelona. *Revista Papers*. Núm. 61: 16-26.