

Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)

ARTÍCULO CIENTÍFICO

JOAQUÍN ELISEO DEL POZO

Universidad Nacional de Quilmes

 orcid.org/0009-0005-3035-8200

joaquinedelpozo@gmail.com

Resumen

El presente artículo se centra en el análisis de las relaciones interjurisdiccionales como herramienta fundamental para la gestión de las áreas metropolitanas. En un contexto caracterizado por una marcada fragmentación jurisdiccional y la ausencia de una gobernanza metropolitana efectiva, se exploran las dificultades para abordar los problemas de forma coordinada que aquejan a estas regiones. Un estudio de caso sobre la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) donde se examinan la génesis del proyecto, su contexto, su agenda y dinámica de trabajo y las causas de su debilitamiento. Mediante un enfoque metodológico basado en entrevistas a actores clave y el análisis de documentos, este trabajo busca contribuir al debate sobre la gestión metropolitana en un marco de alta fragmentación política y territorial.

Palabras clave: Políticas públicas; relaciones interjurisdiccionales; coordinación metropolitana; áreas metropolitanas; Buenos Aires.

Cómo debe citarse este artículo:

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. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 01/08/2024

Aceptado: 11/01/2025

Enfoque metodológico

Este artículo analiza las relaciones interjurisdiccionales desarrolladas por la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), una región de gran importancia política y demográfica, ya que concentra a la mayor parte de la población del país. Este caso resulta particularmente valioso, dado que no ha sido previamente explorado en la literatura académica. Se adoptó un enfoque cualitativo, adecuado para el carácter exploratorio del estudio, priorizando la realización de entrevistas a actores clave como fuente principal de información. En el marco de estos encuentros, los participantes proporcionaron documentos adicionales que enriquecieron el análisis y permitieron describir con mayor precisión la dinámica de funcionamiento del organismo a lo largo de su trayectoria. Las entrevistas fueron realizadas a individuos directamente involucrados en el desarrollo y operación del organismo, con el objetivo de obtener una visión integral de su experiencia. Entre los entrevistados se destacan Facundo Suárez Lastra, ideólogo y primer Secretario Ejecutivo de COCAMBA; Marcos Schiavi, Secretario Ejecutivo durante la gestión de Alberto Fernández; y miembros del Consejo Asesor, como Pedro del Piero, expresidente de la Fundación Metropolitana; Daniel Cravacuore, director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Red UNI de Universidades y Centros Académicos Municipalistas Iberoamericanos; Adriana Rofman, directora del Observatorio del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento; y Claudio Agugliaro, asesor de Suárez Lastra y coordinador de proyectos legislativos relacionados. Estos actores fueron seleccionados por su rol destacado y sus contribuciones fundamentales al desarrollo y análisis de la experiencia.

El estudio combinó la información recabada en las entrevistas con una exhaustiva revisión documental. Los registros examinados incluyen decretos del Ejecutivo sobre la creación y funcionamiento de COCAMBA, actas de reuniones del Consejo Asesor, proyectos legislativos presentados en la Cámara de Diputados y apuntes de los investigadores recopilados durante debates y reuniones del Consejo Asesor. Estos materiales fueron esenciales para proporcionar un contexto detallado, verificable y enriquecedor sobre la experiencia. La información se analizó mediante el enfoque de análisis de contenido, complementado de manera significativa con la

triangulación de datos. No obstante, el estudio enfrentó algunas limitaciones, como la dificultad para contactar a uno de los Secretarios Ejecutivos. A pesar de estas restricciones, los hallazgos obtenidos mantienen su relevancia y constituyen un aporte significativo, aunque dichas limitaciones deben considerarse al interpretar los resultados.

Intermunicipalidades

El concepto de intermunicipalidades hace referencia a la articulación colaborativa entre distintas jurisdicciones de gobiernos locales, basada en acuerdos voluntarios que garantizan la coordinación y respetan la autonomía de cada una de ellas (Cravacuore, 2017). En este sentido, la gestión de un área metropolitana se caracteriza por la superposición de jurisdicciones entre los distintos niveles de gobierno que la conforman. Esta situación da lugar a una dinámica regional socio-urbana y genera una interdependencia institucional entre diversas unidades político-administrativas locales (Mazzalay, 2022).

Diversos estudios han abordado esta cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde enfoques variados. Un aspecto recurrente en la literatura es la ausencia de un marco normativo específico en Argentina, lo que dificulta tanto la regulación del asociativismo municipal como la articulación entre las diversas jurisdicciones. Esta falta de normativas claras impacta directamente en la gestión urbana y en la relación entre los distintos niveles de gobierno (Traina, 2020; Pirez, 1994).

Además, se ha resaltado el papel clave de las organizaciones sociales y de las redes intermunicipales en la gestión del territorio. La cooperación entre municipios se presenta como una estrategia fundamental para afrontar los desafíos metropolitanos (Herzer et al., 1998; Arqueros Mejica y Guevara, 2009). En este sentido, se han identificado casos concretos de asociativismo intermunicipal que demuestran la viabilidad de modelos colaborativos para mejorar la gobernanza urbana (Fagundez, 2005; Rubino, 2021).

Por su parte, Slack (2007) propone una tipología de modelos de intervención metropolitana que facilita el análisis de las diversas formas de organización en áreas urbanas con múltiples gobiernos locales. Entre estos modelos, el de nivel superior de gobierno, relevante para esta investigación, se distingue por la creación de organismos de planificación y gestión impulsados por instancias estatales o provinciales. Dichos organismos desempeñan un rol central en la planificación y gestión de la metrópolis, fomentando la cooperación entre municipios.

Relaciones interjurisdiccionales

La República Argentina adopta un sistema federal compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que suma un total de 2,178 gobiernos locales reconocidos. A lo largo del tiempo, el país ha transitado de un modelo de federalismo "dual" hacia un modelo cooperativo, también conocido como *marmolado*.

En el federalismo dual, las competencias y funciones están claramente delimitadas entre los distintos niveles de gobierno, lo que permite que cada uno opere de manera autónoma. Por el contrario, el federalismo cooperativo fomenta la responsabilidad compartida entre la Nación, las provincias y los municipios, promoviendo una gestión coordinada. Este enfoque contribuye a una mayor estabilidad en los acuerdos y en la colaboración intergubernamental (Cao et al., 2016).

En cuanto a la distribución de competencias, se pueden identificar tres tipos principales:

- Competencias exclusivas: Corresponden únicamente a la jurisdicción federal tanto en legislación como en ejecución. Incluyen áreas como defensa, relaciones exteriores, resolución de conflictos entre jurisdicciones subnacionales, telecomunicaciones y la regulación del gas natural por red.
- Competencias compartidas: La legislación corresponde al gobierno nacional, mientras que la ejecución queda a cargo de las jurisdicciones subnacionales. Ejemplos de estas competencias incluyen educación superior, justicia, seguridad social y mantenimiento de carreteras interjurisdiccionales.
- Competencias concurrentes: La legislación básica es tarea del gobierno nacional, mientras que el desarrollo legislativo y la ejecución recaen en otros niveles de gobierno. Este esquema se aplica en áreas como salud, bienestar social, desarrollo económico y transporte público.

Por otro lado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un estatus particular dentro del federalismo argentino debido a su condición de capital federal. El artículo 129 de la Constitución Nacional establece ciertas limitaciones a su autonomía, las cuales fueron reforzadas por la Ley 24.588, que dispone que la Nación "conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad".

Según Claudio Agugliaro (comunicación personal, 20 de junio de 2024), en la región existe una falta de debate político en torno a los problemas metropolitanos.

Adriana Rofman (comunicación personal, 15 de julio de 2024) agrega que dichas discusiones suelen concentrarse más en el ámbito técnico que en la agenda política.

Para abordar las políticas públicas en este contexto, se han planteado históricamente dos enfoques. Por un lado, el enfoque bottom-up, que fomenta la cooperación voluntaria entre municipios mediante la creación de intermunicipalidades, permitiendo coordinar políticas locales a escala metropolitana.

Por otro lado, el enfoque top-down, que propone la creación de una autoridad metropolitana supramunicipal e interjurisdiccional, con el objetivo de gestionar de manera centralizada los asuntos comunes a distintos municipios. Este último modelo será el eje de análisis en este artículo.

En el contexto actual, existen 33 áreas metropolitanas en expansión acelerada, lo que exige estrategias de gobernanza interjurisdiccional más eficientes (Lanfranchi et alii, 2018). La adopción de un modelo adecuado será clave para garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible.

Áreas Metropolitanas en Argentina

La forma de gobernar las áreas metropolitanas influye directamente en su capacidad para prestar servicios de calidad y coordinar acciones entre municipios. La fragmentación actual limita la resolución de problemas regionales y genera desigualdades en recursos y servicios (Slack, 2007).

La Prefectura del Gran Rosario, establecida en 1969 por la ley provincial 6.151 y firmada por el gobernador de facto, fue pionera en el país en materia de creación de un ente de coordinación metropolitana (Galimberti, 2023). Su objetivo era asesorar al gobierno provincial, promover acuerdos intercomunales, gestionar partidas presupuestarias y delinear planes reguladores para los municipios. La estructura organizacional incluía un directorio técnico con representantes municipales y gubernamentales, y una Asamblea de autoridades locales para aprobar acciones y gastos (Cravacuore, 2024). Finalmente, fue disuelta por el gobierno militar de 1976.

Existen ejemplos de autoridades metropolitanas en diversas provincias, donde la fragmentación municipal genera una disyuntiva entre la provisión de servicios urbanos y los límites jurisdiccionales (Slack, 2007). Para solucionar esta situación, se han creado agencias encargadas de gestionar de forma coordinada y eficaz dichas funciones.

Un ejemplo de ello es la Autoridad Metropolitana de Transporte de Salta (AMT), creada mediante la Ley Provincial 7.126 en 2004, con el objetivo de regular los servicios de transporte público y taxis en los diez municipios del área metropolitana

de la capital salteña. En 2017, a través del Decreto Provincial 1.103, su jurisdicción se amplió al resto de la provincia, modificando así su alcance territorial original (Cravacuore, 2024).

De manera similar, destaca el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza, creado mediante el Decreto Provincial 177 en 2016, con el propósito de abordar las principales problemáticas socioambientales mediante una intervención interjurisdiccional. Su directorio está integrado por dos funcionarios provinciales y los intendentes de las siete municipalidades metropolitanas (CIPPEC, 2019). Esta experiencia en Mendoza fue auspiciada por el programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) y ejecutada por el Ministerio del Interior junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución que implementó proyectos similares en diversas provincias del país durante más de ocho años.

A continuación, se analiza la región metropolitana que constituye el foco central de este artículo.

Área Metropolitana de Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Provincia de Buenos Aires y los cuarenta municipios circundantes¹, alberga a dieciséis millones de personas, lo que representa el 38% de la población nacional. Esta alta densidad poblacional le confiere un considerable peso electoral y concentra casi la mitad del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

En esta región metropolitana, los usos del suelo son diversos, influenciados por normativas urbanas que han organizado el territorio en cada jurisdicción. Algunos municipios del AMBA funcionan como áreas dormitorio, mientras que CABA concentra actividades económicas clave, como las zonas financieras, comerciales y de oficinas (Abba, 2023).

Según Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024), la precariedad institucional del AMBA se origina en una débil conciencia metropolitana. Existe una carencia de información sobre la región, lo que dificulta la comprensión de su impacto tanto a nivel político como ciudadano. Esta falta de conocimiento sobre las dinámicas metropolitanas y sus efectos resalta la necesidad de armonizar los datos básicos obtenidos en la región para su análisis como una unidad integrada.

¹ Los municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran esta región son 40 unidades: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate.

En este sentido, resulta relevante reflexionar sobre el hecho de que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha dejado de emplear el término “Área Metropolitana”. Además, el uso de cinco modalidades diferentes —partidos del Gran Buenos Aires, Gran Buenos Aires, aglomerado, partidos del aglomerado y región Gran Buenos Aires— dificulta la claridad de los estudios sobre este territorio de delimitación difusa. Es fundamental precisar los términos, ya que no es posible abordar cuestiones como la autoridad metropolitana sin una formalización previa (Reca, 2023).

En el ámbito político, el territorio está fragmentado jurisdiccionalmente, con diferentes niveles de poder en funcionamiento. La región metropolitana trasciende los límites provinciales, abarcando unidades político-jurídicas como la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta última con un estatus constitucional especial (Barroetaveña, 2023).

Así mismo, los cuarenta gobiernos locales no cuentan con reconocimiento de autonomía, ya que están regidos por la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Los municipios carecen de autoridad para intervenir en la prestación y regulación de servicios como agua, electricidad, telefonía y distribución de gas natural, los cuales están gestionados por empresas privadas concesionadas por los gobiernos nacional o provincial (Cravacuore y Traina, 2023).

A modo de ejemplo, en 2017, el gasto per cápita en municipios con mayores recursos, como Morón, Vicente López, San Isidro, Campana y Avellaneda, fue cuatro veces superior al de La Matanza o Moreno. Otro dato relevante es que algunos gobiernos locales, como Avellaneda o Cañuelas, lograron generar ingresos propios que representaron hasta el 91% de su presupuesto, mientras que en otros, como José C. Paz, Merlo o Presidente Perón, esta proporción apenas alcanzó el 25% (Cravacuore y Traina, 2023).

Por su parte, Slack (2007) argumenta que, para garantizar una gestión eficiente y equitativa, es necesario implementar un sistema de gobernanza metropolitana que permita una coordinación efectiva, especialmente en áreas clave como transporte, planificación y servicios básicos.

La demarcación administrativa del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que permanece inalterada desde 1880, junto con la concentración del poder, ha obstaculizado la construcción de una gobernanza metropolitana efectiva. Este entramado ha propiciado un proceso de centralización jurisdiccional, en el que ciertas cuestiones metropolitanas han sido absorbidas por la jurisdicción superior, limitando la participación de los gobiernos locales (Pírez, 2014).

El análisis de las normas nacionales y provinciales complementa esta

perspectiva, evidenciando cómo la regulación metropolitana ha priorizado históricamente al AMBA. Pedro Pérez (1994) sostiene que, en esta región, la responsabilidad principal sobre la gestión de la ciudad metropolitana recae en el gobierno federal. Esto se refleja en antecedentes de coordinación, como la creación de instituciones comunes, entre ellas el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la Comisión Nacional para el Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).

En 1969, el CONADE asumió la tarea de definir un esquema director para la planificación urbana y el transporte en la región metropolitana. Sin embargo, esta estructura, caracterizada por una marcada centralización y la ausencia de representación municipal, evidenció limitaciones intrínsecas a su diseño institucional. Con el progresivo debilitamiento del gobierno de facto, el CONADE experimentó una pérdida gradual de influencia en la toma de decisiones a nivel metropolitano (Pérez, 1994).

En 1984, mediante un acuerdo interjurisdiccional entre la entonces Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, al que posteriormente se adhirió el Estado Nacional, se instituyó la CONAMBA. Este organismo fue concebido con el propósito de fomentar un consenso amplio entre la ciudadanía y los actores institucionales involucrados en la resolución de los complejos problemas metropolitanos. Sin embargo, su carácter meramente consultivo, al carecer de facultades ejecutivas, y las limitaciones impuestas por el contexto político restringieron significativamente su capacidad de acción (Pérez, 1994).

En la actualidad, diversos organismos sectoriales ejercen competencias en materia metropolitana en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Soria, 1999). En el sector de alimentos, se creó la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires mediante la ley federal 17.422 de 1967, con el objetivo de administrar un mercado concentrador de verduras, frutas y productos alimenticios en la región. Esta entidad es de carácter público y tripartito, dirigida por el Gobierno Federal, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), sin representación de los gobiernos locales.

En cuanto a los residuos urbanos, en 1977 se estableció la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) para la gestión monopólica de los residuos sólidos urbanos y su disposición final en toda la región, con excepción de Exaltación de la Cruz y Luján. Esta sociedad fue constituida en el marco de la ley federal 20.705, y está integrada por los gobiernos federal, provincial y de la CABA. Las municipalidades no participan en esta entidad ni poseen poder de decisión dentro de la misma, dado que la Provincia actúa como su representante (Cravacuore, 2017).

En el ámbito del saneamiento, en 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) mediante la Ley Federal 26.168. Esta entidad es responsable de implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, en cumplimiento de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su objetivo principal es la recuperación integral de la cuenca, a través de la articulación de políticas públicas comunes y la coordinación de esfuerzos interinstitucionales. ACUMAR es un organismo autónomo y autárquico que integra a los gobiernos federal, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Además, cuenta con un Consejo Municipal que fomenta el trabajo coordinado con los diecisiete municipios que conforman la cuenca hidrográfica².

En cuanto al transporte público de pasajeros, la mayoría de las líneas con trayectos interjurisdiccionales están bajo jurisdicción federal, mientras que aquellas que operan exclusivamente dentro de un municipio están bajo competencia local. Para enfrentar esta situación, en 1998 se promulgó la Ley Federal 25.031, que creó el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), con el objetivo de coordinar el sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional. Sin embargo, este ente nunca llegó a funcionar. Una característica destacable de ECOTAM era que incluía la participación de los municipios, además de los tres niveles tradicionales de gobierno (Cravacuore, 2024).

Más tarde, en 2013, se estableció la Agencia Metropolitana de Transporte mediante un convenio entre el Estado Nacional, la Provincia y la CABA, ratificado por el Decreto Presidencial 1359/14. Esta agencia tenía como objetivo convertirse en un organismo consultivo, de coordinación y planificación en materia de transporte y su infraestructura. No obstante, nunca estuvo operativa, a pesar de haberse realizado algunas designaciones iniciales.

En conjunto, estas autoridades reflejan la complejidad de la coordinación interjurisdiccional, así como las dificultades políticas y administrativas para implementar políticas metropolitanas efectivas (Cravacuore, 2024). Asimismo, este caso evidencia una conceptualización limitada de la región metropolitana como una unidad política y social que trasciende las divisiones administrativas tradicionales (Pírez, 2014).

2 Los diecisiete municipios son Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y en particular el conurbano bonaerense, ha evidenciado la necesidad urgente de coordinar esfuerzos entre diferentes jurisdicciones. Sin embargo, como expresó Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024), la voluntad política ha tendido a priorizar lo urgente sobre lo importante. Los gobiernos nacionales han enfocado sus esfuerzos en la creación de centros de coordinación metropolitana (Cravacuore, 2024). La última iniciativa en este sentido es la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA).

Durante la administración de Mauricio Macri, en el año 2015, momento en que su partido consolidó su posición como una fuerza nacional, se constituyó la COCAMBA. La coincidencia política entre los tres niveles de gobierno en la región (nacional, provincial y capital federal) tras las elecciones de ese año facilitó su creación. Sin embargo, la materialización del proyecto ocurrió un año después.

Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) explicó cómo se gestó la comisión. Durante una reunión política organizada en la campaña de 2015, se discutieron problemas como las inundaciones causadas por arroyos, el transporte y la salud. En dicha ocasión, manifestó la ausencia de un plan de inversión metropolitana en la región. Posteriormente, tras las elecciones, Mauricio Macri le ofreció liderar la estructura de COCAMBA.

En un contexto diferente, tal como señaló Pedro del Piero durante la entrevista realizada, en 2004 se buscó capitalizar el alineamiento político peronista existente en los tres niveles de gobierno competentes mediante reuniones orientadas a coordinar esfuerzos. No obstante, aquellas iniciativas no prosperaron, ya que el Poder Ejecutivo Nacional, liderado en ese momento por Néstor Kirchner, priorizó otros proyectos en el conurbano bonaerense.

La Comisión fue constituida mediante el decreto federal 1.126 en 2016 como un mecanismo de coordinación interjurisdiccional, con el propósito de establecer una autoridad metropolitana bajo la órbita del Ministerio Nacional del Interior, Obras Públicas y Vivienda, que estuvo a cargo de Rogelio Frigerio durante toda la presidencia de Mauricio Macri. Sin embargo, Claudio Agugliaro (comunicación personal, 20 de junio de 2024) señala que el decreto que creó la estructura de COCAMBA no estaba bien definido desde el principio, lo que obligó a construirlo sobre la marcha.

El objetivo era promover una agencia metropolitana que gestionara de manera interjurisdiccional y multinivel en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), especialmente en áreas como transporte, salud, saneamiento, residuos, medio ambiente, desarrollo económico, desarrollo urbano, vivienda y manejo de cuencas. Su estructura estaba conformada por tres representantes del Estado Nacional, tres de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, contaba con un Consejo Asesor integrado por especialistas en temas urbanos y metropolitanos, incluidos académicos y representantes de diversas organizaciones.

La Secretaría retomó el plan urbanístico desarrollado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, en colaboración con la Secretaría de Planeamiento del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, titulado Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Este documento presentaba un análisis integral de las matrices ambientales, económicas y sociales del área, identificando diferentes escenarios posibles. Su objetivo principal era garantizar que los habitantes del conurbano bonaerense accedieran a las mismas oportunidades de empleo, educación y calidad de vida que los residentes de las áreas urbanas más prósperas.

La propuesta inicial de la Secretaría Ejecutiva, encabezada por Suarez Lastra, incluía la creación de una **Agencia Madre** y de **Agencias Específicas**, que conformarían la **Autoridad Metropolitana**, así como la instauración de un **Consejo de Planificación Regional** y un **Foro de Municipios**.

La Agencia Madre estaría integrada por un representante de cada jurisdicción involucrada (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y tendría a su cargo la coordinación, supervisión, control, planificación y garantía de coherencia de las políticas territoriales específicas, en función de las demandas interjurisdiccionales. Se contemplaba también la participación de representantes municipales —con voz pero sin voto—, elegidos por los propios municipios.

Por su parte, las Agencias Específicas, diseñadas para ser flexibles respecto de las temáticas abordadas, podrían abarcar distintas jurisdicciones políticas según las necesidades de cada caso, con una representación tripartita. Cada eje temático podría combinarse con un eje territorial, de modo que no todos los distritos participaran en todos los espacios de trabajo, sino solo aquellos afectados por las problemáticas en sus territorios. Se sugería, además, una delegación de competencias por parte de los Poderes Ejecutivos involucrados, así como la facultad de construir consensos y elevar propuestas a los Poderes Ejecutivos y Legislativos de las jurisdicciones implicadas.

Un Consejo de Planificación Regional, acompañado por un equipo técnico, establecería planes para abordar los problemas y desafíos existentes, y actuaría como órgano de consulta y análisis para los temas que las distintas jurisdicciones planteen o eleven a consulta. Por su parte, el Foro de Municipios funcionaría como un espacio destinado a la construcción de consensos y propuestas dirigidas a la Agencia Madre y a las Agencias Temáticas.

La estructura propuesta se basa en un modelo flexible de coordinación interjurisdiccional, lo cual podría incrementar los costos de transacción derivados de la necesidad de articular distintas jurisdicciones. Para evitarlo, la Secretaría sugirió limitar las interacciones entre los actores, estableciendo alcances muy específicos para cada jurisdicción o unidad de decisión, definidos a partir de áreas temáticas o problemáticas concretas. Asimismo, se contempló la creación de instancias de participación ciudadana y mecanismos de control temáticos en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

La construcción del poder político resulta fundamental para comprender la organización de las relaciones entre jurisdicciones y la definición de sus objetivos (Badia, 2010). En este sentido, la propuesta de la Secretaría plantea un desarrollo progresivo de la institucionalidad y de los mecanismos de toma de decisiones, promoviendo la incorporación gradual de los municipios de la región metropolitana en la ejecución de políticas, en la toma de decisiones y en la articulación de consensos y propuestas.

Las Agencias Temáticas estarían integradas, en una primera etapa, por representantes de los municipios del primer cordón, los más próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. Estos municipios enfrentan con mayor intensidad los efectos, restricciones y oportunidades derivadas de la dinámica metropolitana. El resto de los municipios se incorporaría en etapas sucesivas al trabajo de las Agencias Temáticas, de acuerdo con un cronograma preestablecido por la Agencia Madre.

Se espera que la evolución positiva de esta estrategia gradual sea consecuencia de la construcción de confianza mutua entre los distritos y de la observación paulatina de la utilidad de estos espacios. En caso de que las jurisdicciones lo consideren necesario y viable, podría avanzarse hacia la creación de una institucionalidad de carácter superestructural y estable.

Comisión

El decreto 1.126 designó a su ideador, el Dr. Facundo Suárez Lastra, como Secretario Ejecutivo de la COCAMBA. Suárez Lastra había sido intendente de la Municipalidad de Buenos Aires entre 1987 y 1989.

En las reuniones de la Comisión³, durante 2017, Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) manifestó que se diseñaron iniciativas como la activación de la Agencia de Transporte Metropolitano —impulsada por Andrés Bortagaray, asesor del Secretario— y un plan regional de salud.

En primer lugar, se abordó la relevancia de coordinar los servicios de transporte entre las distintas jurisdicciones. En ese sentido, se intentó reactivar la Agencia Metropolitana de Transporte, una iniciativa que, sin embargo, no llegó a concretarse. Por otro lado, bajo la conducción de Fernán Quirós como representante de CABA, se elaboraron documentos destinados a la obtención de financiamiento internacional por parte del BID. En particular, se trabajó en la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión, cuyo propósito era mejorar la calidad de vida de la población en áreas metropolitanas mediante la optimización de los servicios y la infraestructura urbana.

En cuanto al área de salud, su importancia radica en la interdependencia de su problemática. Un ejemplo claro de ello es la migración de pacientes hacia hospitales de otros distritos. Esta situación genera tensiones, ya que quienes contribuyen con impuestos para mantener sus hospitales perciben que dichos servicios son utilizados por habitantes de otras jurisdicciones. Ante esta realidad, la Comisión priorizó el avance de la Red Pública de Salud del AMBA, a través de la implementación de Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS). Esta política pública, formalizada en 2018, contempló el fortalecimiento de la atención primaria mediante la mejora de la infraestructura de los centros de atención, la actualización del equipamiento médico, la capacitación del personal sanitario y la implementación de la historia clínica electrónica.

Durante la pandemia de COVID-19, en 2020, se evidenció la necesidad de brindar una atención integral y coordinada a los usuarios del sistema público de salud del AMBA. Tal como señaló Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024), durante ese periodo se produjo un momento de coordinación metropolitana propiciado por un problema común, lo que marcó un punto de inflexión. Este evento

³ La Resolución 93-E/2017 designó como integrantes de la Comisión a representantes de los tres niveles de gobierno: por el Poder Ejecutivo Nacional, el Secretario de Provincias Alejandro Caldarelli y los Subsecretarios Ricardo Delgado y Lucas Delfino; por la Provincia de Buenos Aires, Ricardo Gigante, Juan Gómez Centurión y Eduardo Perechodnik; y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bruno Screnci Silva, Fernando Straface y Fernán Quirós.

evidenció la interconectividad de las distintas unidades de la región. El Poder Ejecutivo Nacional, bajo la dirección del presidente Alberto Fernández, convocó a las autoridades subnacionales competentes en el territorio: el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta. En dichas reuniones se establecieron los lineamientos de cooperación y se promovió una integración transversal (Abba, 2023).

No obstante, a pesar de las múltiples propuestas y experiencias previas, la clase política —tanto a nivel federal como provincial— no ha logrado traducir ese consenso en acciones concretas y duraderas (Suárez Lastra, 2023). La falta de un compromiso político sólido por parte de los gobiernos miembros de la comisión constituyó un obstáculo significativo para avanzar en la coordinación interjurisdiccional. Como señala Claudio Agugliaro (comunicación personal, 20 de junio de 2024), aunque se llevaron a cabo varios encuentros, estos no dieron lugar ni a una participación activa ni a la implementación de medidas efectivas.

Consejo Asesor

Por otro lado, el Consejo Asesor estaba integrado por representantes de ONGs especializadas y de universidades referentes en la temática. De acuerdo con la Resolución 209-E/2017, el Consejo estaba compuesto por expertos destacados en urbanismo, transporte, medio ambiente y gobiernos locales, así como por miembros de diversas instituciones académicas, fundaciones y observatorios⁴. Una característica notable fue la amplia convocatoria —que incluyó investigadores de distintos ámbitos y corrientes políticas—, promoviendo un debate muy horizontal. La Fundación Metropolitana desempeñaba un papel clave al inaugurar las reuniones, respaldada por la experiencia de su fundador, Pedro Del Piero. El debate interno se estructuró en torno a los lineamientos generales de la propuesta —diseño institucional de la autoridad metropolitana, distritos involucrados y los desafíos para ejecutar el proyecto de agencia—, así como las acciones necesarias para su implementación. Uno de los puntos clave discutidos en las reuniones fue la carencia de una fundamentación teórica sólida. Se advirtió la ausencia de un marco

4 El Consejo incluía a Dr. Pedro Del Piero (Fundación Metropolitana); Arq. Gabriel Lanfranchi (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC); Arq. Artemio Pedro Abba (Observatorio Urbano Local, BAM y Universidad de Buenos Aires, UBA); Dr. Daniel Cravacuore (Universidad Nacional de Quilmes, UNQ, e Instituto Iberoamericano de Investigación Urbana y Territorial); Arq. Alfredo Garay (UBA); Dr. Andrés Nápoli (Fundación Ambiente y Recursos Naturales); Dr. Roberto Dromi San Martino (Universidad del Salvador); Arq. Margarita Charriere (Observatorio Metropolitano del Consejo Profesional de Arquitectura y Diseño); Lic. José A. Barbero (Universidad Nacional de San Martín, UNSAM); y Dra. Adriana Rofman (Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS).

conceptual claro, elemento esencial en el ámbito jurídico para justificar cualquier acción emprendida. Esta falta de claridad generó confusión respecto a los objetivos y el alcance del proyecto, por lo que resultó imperativo establecer un sustento teórico robusto antes de avanzar.

En lo que atañe a la formalización de una autoridad metropolitana, no se especificó el mecanismo legal para consolidar agencias con facultades vinculantes. El Consejo consideró crucial precisar tanto el tipo de autoridad como su ámbito de competencia, diferenciando con nitidez entre gobierno y gobernanza. Asimismo, se subrayó que la validación legal de los consensos propuestos es el resultado de procesos normativos, no una potestad automática. Finalmente, se destacó la necesidad de definir qué acciones pertenecen al “ámbito metropolitano” y de integrar la información regional en una plataforma unificada, lo que permitiría tomar decisiones basadas en datos precisos y actualizados.

Se identificó en el proyecto una superposición entre la Agencia Madre y el Consejo de Planificación Regional, ambos planteados de manera simplista y con necesidad de mayor profundización. El Consejo Asesor consideró importante revisar previamente las características y complejidades de las problemáticas a abordar, antes de crear la Agencia Madre, y recomendó priorizar la organización y planificación por problemas y áreas específicas, en lugar de diseñar una estructura burocrática.

En la región metropolitana se observaba una fragmentación institucional y la ausencia de una agenda política común, por lo que el Consejo sugirió que los consensos en torno a la gobernanza debían incluir a las empresas proveedoras de servicios y a las fuerzas de seguridad, incorporando a los gobiernos locales como actores clave en el proceso.

La creación de la Autoridad Metropolitana, su Agencia Madre y sus Agencias Específicas fue presentada, en la propuesta inicial, como una tarea compleja y de largo plazo, al involucrar a los poderes legislativos y ejecutivos de cuatro niveles de gobierno. Desde el Consejo se consideró que la principal dificultad residía en lograr que los Ejecutivos cedieran competencias a la Agencia Madre y a las Agencias Específicas. Además, no existía en Argentina un antecedente de jerarquía constitucional sobre la gestión metropolitana, lo que implicaba que su desarrollo dependía de la voluntad asociativa de las jurisdicciones involucradas. Hablar de una autoridad metropolitana en el contexto del federalismo argentino resultaba complejo y podría incluso requerir una reforma constitucional. Este proceso también podría demandar decisiones de los ejecutivos y legislativos municipales, así como acuerdos entre organismos del sector público y privado.

El Consejo Asesor consideró esencial identificar las principales cuestiones metropolitanas y sus implicancias técnicas y políticas. La realidad fragmentada del AMBA carecía de mecanismos institucionales para la toma de decisiones políticas consensuadas. Como ejemplo, se mencionó la expansión territorial que comprometía la sustentabilidad del área, especialmente a través de la ocupación de humedales, lo que ponía en riesgo los flujos de agua y la recarga de acuíferos. Ante esta situación, se estimó necesario iniciar un proceso de formalización de la coordinación para definir, de manera consensuada, las cuestiones metropolitanas prioritarias.

Para avanzar en este sentido, el Consejo sugirió priorizar temas como el transporte público de pasajeros, el tratamiento y disposición final de residuos y el ordenamiento urbano-ambiental. Si bien se reconoció la relevancia de otros asuntos —como salud, vivienda y desarrollo económico—, se consideró estratégico comenzar por aquellos que permitieran respuestas efectivas y consensuadas, fortaleciendo una conciencia operativa común y generando consensos iniciales entre los actores involucrados.

El Consejo sostuvo que resultaba fundamental coordinar y reestructurar las instituciones existentes, como agencias interjurisdiccionales o empresas de servicios públicos con competencias metropolitanas. Para ello, se enfatizó la importancia de incorporar desde el inicio del proceso la dinámica municipal, evitando desconfianzas preexistentes y garantizando una gestión metropolitana efectiva.

Asimismo, se cuestionó la representación exclusiva de los municipios a través de la provincia, considerándola insuficiente para asegurar una adecuada coordinación. El diseño de un Foro de Municipios partía de la premisa de que estos carecían de una visión metropolitana, supuesto que el Consejo descartó, destacando el papel clave de los municipios como actores operativos en el territorio. En este sentido, Adriana Rofman (comunicación personal, 15 de julio de 2024) afirmó que uno de los principales temas de debate fue el criterio de representación en el ente, ya que cada jurisdicción tiende a priorizar sus propios intereses, dificultando la construcción de consensos.

Por su parte, Daniel Cravacuore (comunicación personal, 4 de julio de 2024) señaló que excluir a los municipios desde el inicio del proceso constituyó un error conceptual. Esta exclusión explicó, en parte, la imposibilidad de concretar la coordinación propuesta, dado que los municipios, al ser jurisdicciones con dinámicas políticas propias, no pueden ser considerados simples subordinados de un programa provincial. En este contexto, el Foro de Municipios finalmente no se implementó.

Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024) subrayó que “sin la voluntad política de los actores involucrados, no es posible impulsar iniciativas y, menos aún, formalizarlas. Los problemas metropolitanos suelen percibirse únicamente como asuntos locales debido a su impacto electoral. Los intendentes priorizan las demandas de sus vecinos, quienes son sus votantes directos”. Además, Del Piero señaló otro obstáculo clave para la coordinación y la implementación de políticas públicas efectivas: la ausencia de una identidad metropolitana compartida entre los habitantes, lo que dificulta la construcción de una conciencia cívica regional.

El financiamiento se presentó como un aspecto esencial para este proyecto. Se consideró necesario definir si la nueva agencia contaría con presupuesto propio y, en tal caso, con qué fines, integrando los recursos asignados a programas sectoriales y empresas públicas, y evaluando la posibilidad de utilizar mecanismos excepcionales, como decretos de necesidad y urgencia.

La carencia de recursos financieros había condenado al fracaso a anteriores intentos de gobiernos metropolitanos. En relación con esta problemática, Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024) advirtió que “el principal problema de COCAMBA, como de cualquier proyecto de ley, fue la falta de recursos asignados. Sin presupuesto, resulta difícil avanzar”.

Para evitar este escenario, Slack (2007) sostiene que es necesario otorgar autonomía fiscal a las autoridades metropolitanas, es decir, la potestad de recaudar los fondos indispensables para prestar servicios de calidad y mejorar la vida de sus ciudadanos.

Como resultado de los debates en el Consejo, no se elaboró un documento formal final, por lo que no quedó un legado escrito. Sin embargo, el trabajo realizado fue clave para proporcionar una estructura al COCAMBA y otorgar respaldo institucional a la gestión de Facundo Suárez Lastra al momento de intervenir en el territorio.

Intendentes

Respecto a la afiliación partidaria de los intendentes de la región durante el período 2015-2019, se destacan algunos aspectos relevantes: el peronismo, dividido entre el Frente para la Victoria y Unidos por una Nueva Alternativa —coalición que incluía al partido de Sergio Massa— gobernaba en 26 distritos, mientras que el Frente Cambiemos, fuerza oficialista a nivel nacional, contaba con 14 intendencias.

Durante 2017, el Secretariado Ejecutivo llevó a cabo una primera ronda de reuniones individuales con los 40 intendentes. En estos encuentros se presentó la

propuesta de COCAMBA, se discutió la perspectiva de los actores locales y se buscó fomentar la cooperación. De estas reuniones se desprendió que los municipios más próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ubicados en el primer cordón del conurbano, compartían una cierta conciencia de pertenecer al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esta percepción respondía a su naturaleza predominantemente urbana, a una visión particular de la gestión local y al impacto de las dinámicas metropolitanas en sus políticas públicas. Cabe señalar que estas reuniones tuvieron, en general, un carácter introductorio más que propositivo.

Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) explicó, durante una entrevista, que a nivel local se había planificado un encuentro con todos los intendentes. Sin embargo, dicho plan quedó trunco tras su elección como diputado nacional. Según relató, los intendentes no consideraban prioritaria la problemática metropolitana, con excepción de algunos distritos cercanos a la capital, como Vicente López y Avellaneda, que resultaban más directamente afectados.

Desde el peronismo, Daniel Cravacuore (comunicación personal, 04 de julio de 2024) señaló en entrevista que, en el conurbano, surgieron propuestas internas para establecer un consenso que permitiera abordar de manera coordinada las conversaciones con COCAMBA. No obstante, el escenario político-electoral de 2017, marcado por una profunda fragmentación interna, dificultó de manera significativa la concreción de estos acuerdos. La división del peronismo a nivel nacional —con figuras como Florencio Randazzo, Cristina Fernández de Kirchner y Sergio Massa liderando distintas vertientes en la Provincia de Buenos Aires— obstaculizó la posibilidad de construir una estrategia común.

La iniciativa de articular un trabajo conjunto con los intendentes, con el objetivo de que participaran en la elaboración de proyectos metropolitanos, sufrió un estancamiento considerable a partir de la asunción de Facundo Suárez Lastra como diputado nacional. Antes de asumir su banca, había presentado el proyecto de Consejo de Políticas Metropolitanas al presidente y a su gabinete, a modo de cierre de su gestión al frente de la iniciativa.

El Consejo Metropolitano sería el encargado de coordinar las políticas públicas existentes en el área metropolitana y de impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas. Sus funciones principales incluirían la producción de información, el diagnóstico de problemáticas metropolitanas y la coordinación de acciones en áreas temáticas prioritarias, tales como el uso del suelo, transporte, salud, gestión de cuencas, medio ambiente y residuos sólidos. Para una gestión más eficiente, se propuso la creación de tres agencias metropolitanas especializadas en cuencas, movilidad, y agua y saneamiento. El financiamiento de estas iniciativas se sustentaría en la

reasignación de partidas presupuestarias provenientes de los distintos niveles de gobierno involucrados.

No obstante, la falta de un acompañamiento sostenido por parte del Poder Ejecutivo Nacional, liderado por Mauricio Macri y el ministro Rogelio Frigerio, debilitó considerablemente esta iniciativa. Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) reflexionó sobre la experiencia, señalando que el proyecto fracasó debido a la falta de convicción: “No basta con un llamado telefónico directo; la agenda metropolitana debe construirse con actores realmente interesados”.

La posterior designación de Lucas Figueras mediante el Decreto 274/2018 no logró revertir esta tendencia, ya que no se observó una continuidad del trabajo ni una visión estratégica integral para abordar las problemáticas metropolitanas. Su gestión concluyó en 2019, cuando fue designado presidente de ACUMAR.

En las elecciones de 2019, el peronismo resultó ganador y Alberto Fernández asumió la presidencia de la Nación. En ese contexto, la coincidencia política se dio solo entre dos de los tres niveles de gobierno en la región: el nacional y el provincial, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) continuó bajo la administración de un partido distinto.

La llegada de Marcos Schiavi, por medio del Decreto 112/2021, generó nuevas expectativas. Sin embargo, su gestión no priorizó la continuidad de la agenda técnica previamente desarrollada, sino que predominó una agenda política derivada de las políticas implementadas durante la gestión anterior, tales como transferencias de terrenos y la firma de convenios vinculados con CABA. En entrevista, Schiavi (comunicación personal, 26 de julio de 2024) señaló que es crucial entender al AMBA como una sola ciudad e integrar al conurbano como parte de ella. En términos políticos, sostuvo que el presidente de la Nación actúa como gobernador del AMBA debido a su influencia en la región, razón por la cual predominó la agenda política. Asimismo, explicó que esta perspectiva complicó las relaciones entre CABA y la Provincia de Buenos Aires (PBA), describiéndolas como débiles y carentes de intercambio. Respecto al proyecto COCAMBA, Schiavi manifestó que en ese entonces era difícil de operar debido a la complejidad política, la ausencia de una estructura clara y la relevancia electoral del área. Su gestión fue interrumpida en 2022, tras su designación en la Dirección Nacional Electoral.

Luego de una etapa inicial de mayor dinamismo, el organismo ha mantenido una existencia predominantemente formal. La búsqueda de una solución top-down requiere voluntad política y, ante su ausencia, estas estructuras tienden al “desuso” por la falta de recursos y apoyo político necesario para su desarrollo (Barroetaveña, 2023).

Proyectos legislativos

El análisis de los proyectos de ley relacionados con la coordinación metropolitana permite trazar una línea de continuidad a partir de la experiencia de la COCAMBA, evidenciando una evolución en las propuestas y un mayor consenso en torno a la necesidad de una gobernanza metropolitana efectiva.

El proyecto de ley de Áreas Metropolitanas (PL-4803), presentado por los Diputados Nacionales Fabio Quetglas, Juan Martín y Daniel Arroyo en 2023, representa la continuidad de un proceso de reflexión y construcción colectiva iniciado en 2022.

Sin embargo, existe un antecedente previo: el proyecto de ley de la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires (PL-2826), propuesto por los Diputados Facundo Suárez Lastra y Fabio Quetglas en 2020. Este proyecto sistematizó las experiencias y aprendizajes derivados de la COCAMBA. Su objetivo era establecer un marco institucional que permitiera una gobernanza metropolitana más efectiva y coordinada. Al fomentar la cooperación interjurisdiccional entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como la participación de los municipios, el proyecto aspiraba a fortalecer la identidad regional y abordar de manera integral los desafíos comunes del Área Metropolitana. Una de las características fundamentales de este proyecto era su enfoque en el financiamiento, ya que planteaba que las jurisdicciones integrantes transfirieran de manera gradual sus programas, personal, recursos y empresas hacia los entes a conformar. Sin embargo, el contexto de la pandemia de COVID-19 no fue el más adecuado para la rosca política, y nunca se avanzó hacia las comisiones, tal como expresó Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024).

Posteriormente, en 2022, un grupo denominado Red Federal Metropolitana, compuesto por organizaciones de la sociedad civil —algunas de las cuales habían integrado el Consejo Asesor de COCAMBA— impulsó un proceso de reflexión para avanzar en una visión compartida de desarrollo territorial. Su objetivo final era acceder a recursos para implementar proyectos que promovieran la coordinación y mejoraran el financiamiento de estas áreas.

Las organizaciones que integraban la Red eran la Fundación Metropolitana, Ciudadanía Metropolitana (cuya presidencia estaba a cargo de Claudio Agugliaro, quien participó en COCAMBA como asesor de Suárez Lastra), el Instituto del Conurbano de la UNGS, CIPPEC, la Sociedad Central de Arquitectos y la International Metropolitan Fellowship. La Red también contó con el apoyo de legisladores y funcionarios de distintas áreas metropolitanas del país.

Los encuentros académicos “Lineamientos para pensar la institucionalización de las áreas metropolitanas en Argentina”⁵ suscitaron un intenso debate en torno a la necesidad de contar con un marco normativo nacional que regule estas áreas. Entre los principales interrogantes abordados se destacaron: ¿cuál es la definición más adecuada de área metropolitana para una ley de institucionalización? ¿Cómo financiar de manera sostenible a estos nuevos entes? Asimismo, se analizaron los desafíos y oportunidades de la coordinación en áreas metropolitanas transfronterizas y biprovinciales, tomando como casos de estudio a las provincias del Litoral argentino, Rosario y Santa Fe, y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Este proceso se cristalizó en 2023 con la presentación del proyecto de ley 4803, que representó un avance en la construcción de una agenda legislativa enfocada en la gobernanza metropolitana: la Ley de Áreas Metropolitanas, firmada por los Diputados Nacionales Fabio Quetglas (UCR–Provincia de Buenos Aires), Juan Martín (UCR–Provincia de Santa Fe) y Daniel Arroyo (Frente de Todos–Provincia de Buenos Aires). El proyecto establecía un concepto jurídico claro, definiendo las áreas metropolitanas en línea con la perspectiva de ONU-Hábitat, y prestando especial atención a las áreas biprovinciales y transfronterizas. Reconociendo la creciente importancia de estas áreas en el desarrollo del país, proponía un conjunto de instrumentos y mecanismos para abordar de manera más efectiva los desafíos comunes de estos territorios.

Entre sus principales disposiciones, se incluía la creación del Registro de Áreas Metropolitanas dentro de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior, con el objetivo de sistematizar información, datos estadísticos y documentación, además de brindar asistencia técnica a las experiencias en curso. Asimismo, contemplaba la conformación del Fondo Federal para el Desarrollo de Áreas Metropolitanas, destinado a financiar programas y proyectos orientados a la mejora de infraestructura, la competitividad territorial y la promoción de la coordinación. Finalmente, se preveía que en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional se asignara anualmente una partida específica para dicho fondo.

Durante 2024, el proyecto fue girado a la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el contexto económico adverso, caracterizado

5 En estas reuniones expusieron los Diputados Nacionales Fabio Quetglas, Juan Martín e Ingrid Jetter, así como Gabriel Lanfranchi, Director del Posgrado de Urbanismo Metropolitano; Gastón Urquiza y Pedro del Piero (Fundación Metropolitana); Daniel Cravacuore (Fundación Internacional para el Desarrollo Local); Facundo Suárez Lastra, ex Secretario Ejecutivo de la COCAMBA; Adriana Rofman (UNGS); Artemio Abba (Observatorio Metropolitano de UBA) y representantes de distintas instituciones metropolitanas. Entre los expositores también se encontraban Jordi Vaquer, secretario general de Metròpolis, Rafael Forero y María del Pilar Tellez de ONU Hábitat - MetroHub, así como diversos investigadores y funcionarios.

por una recesión y medidas de ajuste fiscal, ha dificultado significativamente el avance de iniciativas legislativas de esta naturaleza. Las prioridades políticas se han reorientado hacia la gestión de la crisis, lo cual ha limitado la capacidad de los legisladores para abordar temas de largo plazo como la reforma de la gobernanza metropolitana.

Conclusión

La gobernanza metropolitana en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) enfrenta una fragmentación significativa, exacerbada por la ausencia de una autoridad clara y la falta de voluntad política. Estos factores han dificultado la implementación efectiva de políticas públicas. Iniciativas como la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) han intentado establecer estructuras de coordinación interjurisdiccional; sin embargo, estas se han visto obstaculizadas por la falta de apoyo político sostenido y la complejidad inherente a alcanzar consensos en un contexto federal.

La experiencia de la COCAMBA pone de manifiesto las dificultades de coordinar políticas públicas en una región tan diversa y dinámica como el AMBA. Aunque la iniciativa creó un espacio de diálogo, varios factores limitaron su consolidación como un organismo de gobernanza metropolitana efectivo. Entre estos, destacan la carencia de un marco legal sólido, la complejidad de las negociaciones multinivel y la falta de voluntad política. Como resultado, no se logró avanzar hacia la creación de una autoridad metropolitana con capacidad de decisión y recursos propios.

Uno de los principales problemas radica en la falta de un criterio común para conceptualizar el AMBA como una unidad de análisis. Esto genera dos problemáticas principales: por un lado, los ciudadanos de los municipios votan por su intendente sin percibir la región como una entidad metropolitana con una identidad particular; por otro, los intendentes responden únicamente a sus votantes locales, aunque sus decisiones frecuentemente impacten en toda el área metropolitana.

En este panorama, fortalecer la coordinación entre jurisdicciones es crucial. Este fortalecimiento no necesariamente implica la creación de nuevas estructuras burocráticas, sino la implementación de mecanismos eficientes de articulación y planificación a mediano y largo plazo. Sin embargo, la gobernanza metropolitana no solo depende de acuerdos institucionales, sino también de la voluntad política y el compromiso sostenido de los actores involucrados.

Es esencial avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza multinivel,

promoviendo la cooperación entre distintos niveles de gobierno y la participación activa de actores sociales. La creación de un organismo metropolitano podría ser una estrategia efectiva, siempre que se garantice su autonomía y se establezcan mecanismos de participación ciudadana.

La necesidad de un marco normativo que permita una coordinación más efectiva y el acceso a recursos adecuados es evidente. No obstante, mientras no exista consenso, será imposible legislar e implementar estas soluciones, perpetuando el estado de incertidumbre en la gobernanza metropolitana.

Referencias

- Abba, A. P. (2023). Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA. En *El horizonte metropolitano* (pp. 343-376). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire.
- Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. (2009). Normativa urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Desenredando la madeja. En *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología & VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Badía, G. (2010). “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, en Cicioni, A. (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*.
- Barroetaveña, M. (2023). Un abordaje político para institucionalizar la RMBA. En *El horizonte metropolitano* (pp.401-424). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire.
- Cao, H., Rey, M., & Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 67-99. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272016000200003&lng=es&tIng=es.
- CIPPEC (2019). *Hacia el Desarrollo Urbano Integral del Área Metropolitana de Mendoza (Unicipio). Una Propuesta de Co-Creación de Políticas Públicas y Planificación*.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio* 1(03), 44–62.
- Cravacuore; D. (2024) *Metrópolis argentinas: panorama y desafíos*. “Mimeo”
- Cravacuore, D., & Traina, A. (2023). Las agendas locales del Conurbano Bonaerense en la crisis del COVID-19. En A. Bidiña et al. *¿En qué conurbano queremos vivir?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias.
- Fagundez, P. V. (2005). Redes intermunicipales metropolitanas en Argentina: Un estado de

- la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas. *En VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales.*
- Galimberti, C. (2023). Hacia una nueva perspectiva regional: El caso de Prefectura del Gran Rosario y sus cuadernos de divulgación (1969–1976). *Rúbrica Contemporánea*, 12(24).
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Redondo, A., Lago Martínez, S., Lanzetta, M., & Rodríguez, M. C. (1998). Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Análisis comparativo de dos estudios de caso. Informe final de investigación, proyecto UBACyT CS032 (programación 1995-1997). Universidad de Buenos Aires.
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I., y Granero Realini, G. (2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Mazzalay V. (2022) Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina, Aportes iniciales para un debate necesario. En C. Lazzarini et al. (Eds.), *Gobernar espacios metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina*. (1.^a ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Pérez, P. (1994). *Buenos Aires Metropolitana: Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina.
- Pérez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política *Economía, Sociedad y Territorio*, 14(45), 523-548.
- Reca, R. P. (2023). La institucionalización del Área Metropolitana. Una perspectiva desde la Provincia de Buenos Aires. *En El horizonte metropolitano* (pp.259-278). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares.
- Rubino, Fernando J. (2021) “La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10 (20). 271-298.
- Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington: The World Bank.
- Soria, D. F. (1999) “El ente coordinador del transporte metropolitano”, *Revista del Régimen de la Administración Pública*, 249. Buenos Aires. Editorial Ciencias de la Administración.
- Suárez Lastra, F. (2023). Hacia una institucionalidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *En El horizonte metropolitano* (pp.389-400). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Jusbares.
- Traina, Á. (2020). Legislación intermunicipal en Áreas Metropolitanas Iberoamericanas. *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*, (2).