



PROYECTO DE LEY

POLÍTICA METROPOLITANA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos de la política metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, definiendo los principios rectores, instrumentos y mecanismos institucionales que orientarán la acción del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la promoción del desarrollo metropolitano integrado, sostenible y equitativo.

Artículo 2°.- Definición del Área Metropolitana. A los fines de esta ley, se entiende por Área Metropolitana de Buenos Aires a la integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.

Artículo 3°.- Principios rectores. La política metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se regirá por los siguientes principios:

- a) Integración territorial: reconocimiento de la continuidad funcional del territorio metropolitano y la necesidad de superar la fragmentación jurisdiccional en el diseño e implementación de políticas públicas;
- b) Coordinación interjurisdiccional: promoción del diálogo y la cooperación con el Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana;
- c) Sostenibilidad ambiental: incorporación de criterios de protección ambiental, gestión del riesgo climático y promoción de la economía circular en todas las políticas con impacto metropolitano;
- d) Equidad social: reducción de las desigualdades territoriales y promoción del acceso equitativo a servicios, infraestructura y oportunidades de desarrollo en la escala metropolitana;
- e) Participación ciudadana: garantía de espacios de consulta y participación de la sociedad civil en la definición de la agenda metropolitana;
- f) Transparencia: acceso a la información pública relacionada con las políticas metropolitanas y rendición de cuentas periódica sobre su implementación;
- g) Innovación y modernización: promoción del uso de tecnologías digitales y metodologías innovadoras para mejorar la eficiencia y calidad de las políticas metropolitanas.

Artículo 4°.- Estructura orgánica. El Poder Ejecutivo designará el organismo responsable de coordinar la política metropolitana de la Ciudad, el cual tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular propuestas de políticas públicas con perspectiva metropolitana, priorizando las áreas de transporte, planificación territorial, desarrollo económico, gestión ambiental y cuidados;
- b) Coordinar con otros organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la implementación de políticas con impacto metropolitano;
- c) Representar a la Ciudad en espacios de coordinación interjurisdiccional;
- d) Elaborar estudios técnicos y diagnósticos sobre problemáticas metropolitanas;
- e) Promover la participación de organizaciones de la sociedad civil, universidades y el sector académico especializado en la agenda metropolitana;
- f) Desarrollar programas de cooperación técnica y intercambio de experiencias con otras áreas metropolitanas del país y la región.

Artículo 5°.- Áreas prioritarias. La política metropolitana de la Ciudad se enfocará prioritariamente en las siguientes áreas temáticas:

- a) Transporte público y movilidad sostenible;



- b) Planificación territorial y uso del suelo;
- c) Gestión integral de residuos y economía circular;
- d) Gestión del riesgo climático y resiliencia urbana;
- e) Desarrollo económico y competitividad metropolitana;
- f) Políticas de cuidado y servicios sociales;
- g) Infraestructura de conectividad digital y acceso universal a tecnologías de la información;
- h) Seguridad ciudadana;
- i) Gestión integral de recursos hídricos.

Artículo 6°.- Sistema de información metropolitana. La Ciudad desarrollará un sistema integrado de información metropolitana que contendrá indicadores socioeconómicos, ambientales, territoriales, de gestión pública y de calidad de vida relevantes para el diseño e implementación de políticas metropolitanas. Este sistema será de acceso público, se actualizará periódicamente y promoverá la interoperabilidad con sistemas de información de otras jurisdicciones.

Artículo 7°.- Consejo Consultivo Metropolitano. Créase el Consejo Consultivo Metropolitano como órgano de participación ciudadana integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, colegios profesionales, cámaras empresarias, sindicatos y organizaciones de la economía popular con sede en la Ciudad. El Consejo tendrá función consultiva y emitirá recomendaciones sobre la política metropolitana de la Ciudad, con particular énfasis en la evaluación del impacto social y ambiental de las políticas propuestas.

Artículo 8°.- Criterios presupuestarios. La planificación presupuestaria de la Ciudad considerará el impacto metropolitano de las inversiones públicas, priorizando aquellas que generen externalidades positivas para el conjunto del área metropolitana, promuevan la reducción de desigualdades territoriales y contribuyan a la sostenibilidad ambiental. El Poder Ejecutivo incluirá en el mensaje del proyecto de Ley de Presupuesto un apartado específico sobre inversiones con perspectiva metropolitana.

Artículo 9°.- Coordinación con el Consejo de Planeamiento Estratégico. El Consejo de Planeamiento Estratégico incorporará la perspectiva metropolitana en sus análisis y recomendaciones, promoviendo la articulación con organismos similares de otras jurisdicciones del área metropolitana y desarrollando escenarios prospectivos que consideren las dinámicas metropolitanas de mediano y largo plazo.

Artículo 10°.- Cooperación académica e investigación. La Ciudad promoverá convenios de cooperación con universidades e institutos de investigación especializados en estudios metropolitanos para el desarrollo de investigaciones aplicadas, la formación de recursos humanos especializados y la generación de conocimiento técnico que fundamente las decisiones de política metropolitana.

Artículo 11°.- Evaluación y monitoreo. El organismo responsable de la política metropolitana elaborará un informe anual sobre el estado de las políticas metropolitanas de la Ciudad, que será remitido a la Legislatura y puesto a disposición del público. El informe incluirá indicadores de gestión, evaluación de resultados, análisis de impacto social y ambiental, y recomendaciones para el período siguiente.

Artículo 12°.- Comuníquese, etc.



FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto de ley constituye una respuesta integral a uno de los desafíos de gestión pública más complejos y urgentes del siglo XXI: la construcción de políticas metropolitanas que reconozcan la continuidad funcional del territorio y superen la fragmentación institucional heredada de marcos normativos diseñados para realidades urbanas del siglo pasado.

La Región Metropolitana de Buenos Aires alberga aproximadamente el 35 por ciento de la población argentina y genera cerca del 40 por ciento del producto bruto nacional¹, constituyendo uno de los aglomerados urbanos más importantes del hemisferio sur. Esta concentración demográfica y económica genera dinámicas territoriales que trascienden sistemáticamente los límites jurisdiccionales, evidenciando la necesidad urgente de instrumentos normativos que permitan gestionar eficazmente un territorio funcionalmente integrado pero administrativamente fragmentado.

Los flujos cotidianos de personas, bienes y servicios que caracterizan la vida metropolitana demuestran la obsolescencia de enfoques de gestión pública basados exclusivamente en límites jurisdiccionales. Diariamente, más de un millón de personas se trasladan desde municipios bonaerenses hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por motivos laborales, educativos y de acceso a servicios, mientras que el 48,5 por ciento de los puestos de trabajo localizados en la Ciudad son ocupados por residentes del conurbano². La gestión de residuos, el transporte público, la atención sanitaria, la seguridad ciudadana y la planificación del desarrollo económico requieren necesariamente enfoques que reconozcan estas interdependencias funcionales.

La experiencia internacional confirma que las áreas metropolitanas que han logrado mayores avances en términos de desarrollo sostenible y aprovechamiento de las economías de aglomeración son aquellas que han desarrollado modelos de gobernanza metropolitana apropiados para sus contextos específicos. Más del 66 por ciento de las áreas metropolitanas de al menos 500.000 habitantes en países desarrollados han establecido algún tipo de estructura formal de coordinación interjurisdiccional³, proporción que se incrementa significativamente en las aglomeraciones de mayor tamaño y complejidad.

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los lineamientos de la política metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, definiendo los principios rectores, instrumentos y mecanismos institucionales necesarios para promover el desarrollo metropolitano integrado, sostenible y equitativo desde el ámbito de competencia específico del Gobierno de la Ciudad.

Marco Constitucional y Legal

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece de manera expresa y reiterada la necesidad de pensar la Ciudad como parte del Área Metropolitana, imponiendo un mandato claro para el desarrollo de políticas públicas con perspectiva metropolitana. En materia de salud, el artículo 21 establece la obligación de articular y complementar las acciones para la salud con los municipios del conurbano bonaerense para generar políticas que comprendan el área metropolitana. El artículo 27 dispone que la Ciudad debe desarrollar en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano que contemple su inserción en el área metropolitana. El artículo 104, al referirse a las atribuciones del Jefe de Gobierno, establece específicamente la facultad de celebrar acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana. El artículo 29 prevé la definición de un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias.

¹ FUNDACIÓN METROPOLITANA. "Buenos Aires Metropolitana, por una Argentina Mejor", 2017.

² CENTRO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS. "Movilidad laboral en el Área Metropolitana", Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Universidad Nacional de Hurlingham, mayo 2020.

³ TERESCHUK, Nicolás. "Gobernanza Metropolitana: posibles criterios para la redefinición de una agenda local", Serie Ensayos CEM N°17, Centro de Estudios Metropolitanos, 26 de noviembre de 2018.



La Ley 71 de 1998 creó el Consejo del Plan Urbano Ambiental con competencia en ordenamiento territorial y ambiental, estableciendo en su artículo 5 inciso h la función de promover las instancias de coordinación y acuerdo con el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales tendientes a compatibilizar la gestión urbano ambiental en la región metropolitana. El artículo 12 de esta ley establece como objetivo central del Plan Urbano Ambiental instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana. El artículo 14 prevé la creación de nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental interjurisdiccional para alentar acuerdos con el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los gobiernos municipales de la región metropolitana.

La Ley 2930 de 2008 aprobó el Plan Urbano Ambiental estableciendo en su artículo 4 que la Ciudad debe desarrollar como característica la vinculación con el Conurbano con el que constituye una Área Metropolitana. Esta ley reconoce que el carácter de centro metropolitano de la Ciudad condiciona su desarrollo y establece la necesidad de implementar espacios y formas institucionales de coordinación mediante la articulación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos. El artículo 27 de la Ley 2930 encomienda al Poder Ejecutivo desarrollar las gestiones necesarias para suscribir los acuerdos y convenios interjurisdiccionales que resulten necesarios para el cumplimiento de las estrategias y acciones de nivel metropolitano. La Ley 310 creó el Consejo de Planeamiento Estratégico estableciendo en su artículo 4 inciso 5 la función de desarrollar acciones con organismos de planificación estratégica de otras jurisdicciones.

Justificación Normativa

La presente iniciativa operativiza estos mandatos mediante instrumentos concretos de política pública que permitan una gestión integral del territorio metropolitano. El principio de adaptabilidad institucional reconoce la necesidad de flexibilidad en los mecanismos de coordinación según las dinámicas cambiantes de la cooperación interjurisdiccional, permitiendo ajustar los instrumentos de política metropolitana según la evolución de las condiciones políticas e institucionales.

La estrategia de implementación progresiva establecida en el artículo 6 responde a las lecciones de la experiencia internacional sobre construcción de gobernanza metropolitana⁴, que indica la necesidad de avanzar gradualmente mediante proyectos piloto que demuestren beneficios tangibles de la cooperación antes de desarrollar esquemas más complejos de coordinación. Esta aproximación permite construir confianza interjurisdiccional de manera sostenida, identificar oportunidades de colaboración sectorial específica y desarrollar capacidades institucionales apropiadas para la gestión metropolitana.

El sistema de información metropolitana constituye la traducción operativa de la necesidad de contar con instrumentos técnicos para la gestión metropolitana, tal como establece el artículo 12 de la Ley 71 al caracterizar al Plan Urbano Ambiental como instrumento técnico-político de gobierno. Este sistema permitirá sustentar empíricamente las decisiones de política metropolitana y facilitar la coordinación interjurisdiccional mediante información compartida y comparable.

Los mecanismos fortalecidos de transparencia y rendición de cuentas establecidos en el artículo 12 responden a los principios democráticos de acceso a la información pública y permiten la evaluación externa de la efectividad de las políticas metropolitanas mediante análisis específicos del impacto metropolitano de las políticas porteñas y la identificación de oportunidades de cooperación no aprovechadas.

Contexto Institucional y Desafíos de la Gobernanza Metropolitana

La construcción de gobernanza metropolitana constituye uno de los principales desafíos de gestión pública del siglo XXI. Los arreglos institucionales metropolitanos exitosos requieren superar tres desafíos fundamentales: coordinar horizontalmente entre municipios y verticalmente con otras áreas de gobierno, definir marcos institucionales apropiados en términos de poder y financiamiento, y generar legitimidad y confianza entre ciudadanos y distintos niveles de gobierno.

La agenda de construcción y fortalecimiento de nueva gobernanza metropolitana ha sido rica en propuestas pero débil en hechos concretos desde la recuperación de la democracia en 1983 en lo que tiene que ver con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La mayoría de los organismos públicos que coordinan políticas a nivel metropolitano aún datan del período dictatorial previo (como CEAMSE, creada en 1977, o el Mercado Central, de 1967) y a la democracia le ha costado definir y

⁴ TERESCHUK, Nicolás. Op. cit.



poner en marcha mecanismos concretos de coordinación, reglas y políticas públicas a escala metropolitana. Los circuitos de acumulación política han entrado en juego en distintos períodos y de distinta manera para obstaculizar esta agenda con gobiernos de distintos signos políticos.

El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires presenta particularidades que la distinguen a nivel regional y mundial, tratándose de una ciudad que por su peso poblacional y económico, además de sus grandes desigualdades internas y la diferencia de recursos políticos con el resto del país, está en una situación de enorme dificultad para encarar el complejo camino que implica dotarla de una institucionalidad metropolitana más compleja. La RMBA concentra casi una tercera parte de la población y del electorado total del país, y cerca de la mitad de su producto bruto geográfico, lo que intensifica la complejidad del desafío institucional.

Existe una falta de reconocimiento social y político de la cuestión metropolitana que impide que sea un asunto que integre la agenda pública argentina, quedando su valoración limitada a los ámbitos académicos y técnicos, con el riesgo de ser presentado en términos predominantemente tecnocráticos⁵. La complejidad institucional involucra cuatro instancias de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pesando aquí no solo la cantidad sino la complejidad cualitativa por la importancia relativa institucional, social y económica de esos componentes.

El predominio de procesos de acumulación política particularizada consolida la competencia entre unidades jurisdiccionales, desplazando la cooperación y generando que las actividades metropolitanas sean percibidas como competitivas con los procesos de poder locales. La lógica sectorial y jurisdiccional que caracteriza la intervención estatal resulta insuficiente para contrarrestar la fragmentación socio-espacial del territorio, siendo una de sus principales causas⁶. La ausencia de espacios políticos metropolitanos donde se acuerden decisiones para las problemáticas territoriales compartidas perpetúa el desarrollo fragmentado de las funciones administrativas.

Los enfoques puramente técnicos para la construcción de gobernanza metropolitana han demostrado ser insuficientes, ya que una autoridad sustentada únicamente en análisis técnico-institucional que busque agregar lo que las lógicas políticas tienden a desagregar encontrará limitaciones significativas y reproducirá los esquemas fragmentados que pretende superar⁷.

La experiencia internacional indica que no existe una solución simple ni una única mejor práctica para el diseño de la gobernanza metropolitana, debiendo cualquier enfoque estar diseñado en un contexto geográfico, histórico y político específico que asegure legitimidad y apropiación por parte de los ciudadanos⁸. Los factores de éxito incluyen motivar la colaboración identificando proyectos metropolitanos concretos y tangibles en un contexto de gran involucramiento y liderazgo por parte de las autoridades y de la sociedad civil, generar fuentes confiables de financiamiento metropolitano y diseñar incentivos y compensaciones a cambio del involucramiento en el proceso de gobernanza metropolitana.

La tarea requiere pensar en cruzar límites dados e interconectar realidades, trabajando a través de los límites para lograr colaboración entre autoridades locales vecinas dentro del área metropolitana y con instituciones provinciales y regionales, trabajando a través de sectores público, privado y tercer sector, y trabajando a través de comunidades de manera inclusiva con los barrios y sectores que colectivamente construyen la ciudad⁹.

Necesidad de la Reforma

La presente ley resulta necesaria para sistematizar y articular el marco normativo vigente en materia metropolitana, dotando de coherencia institucional a los diversos mandatos legales existentes,

⁵ PÍREZ, Pedro. "Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina", en BADÍA, G. y CARMONA, R. (comps.), La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2008.

⁶ BARROETAVEÑA, Matías. "Un abordaje político para institucionalizar la RMBA", en FORCHIERI, Agustín (comp.), El horizonte metropolitano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2023.

⁷ BARROETAVEÑA, Matías. Op. cit.

⁸ TERESCHUK, Nicolás. Op. cit.

⁹ TERESCHUK, Nicolás. Op. cit.



superando la fragmentación que ha caracterizado históricamente la gestión pública metropolitana¹⁰. La ausencia de una política metropolitana integral ha generado desaprovechamiento de oportunidades de coordinación interjurisdiccional y reproducción de la lógica sectorial que consolida la fragmentación socio-espacial del territorio.

El proyecto propuesto no busca crear un nuevo nivel político-administrativo que reproduzca las mismas lógicas hegemónicas, sino que organiza y sistematiza las competencias ya existentes, dotándolas de mayor coherencia y eficacia a través de principios de integración territorial, coordinación interjurisdiccional y participación ciudadana. Responde así a la necesidad de modernizar la gestión pública metropolitana en el marco del ordenamiento jurídico vigente, operativizando mandatos normativos que hasta el momento carecían de instrumentos específicos para su implementación efectiva y superando la inexistencia política de lo metropolitano mediante la construcción gradual de espacios de coordinación y acuerdo.

La estrategia de implementación progresiva y adaptabilidad institucional propuesta permite abordar gradualmente la complejidad del desafío metropolitano, construyendo capacidades institucionales apropiadas y generando experiencias exitosas de coordinación que pueden servir como base para el desarrollo futuro de marcos más amplios de gobernanza metropolitana. La incorporación de mecanismos fortalecidos de transparencia, evaluación y sistematización de experiencias facilita el aprendizaje institucional y la optimización continua de los instrumentos de política metropolitana.

Por estos fundamentos, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

¹⁰ BARROETAVEÑA, Matías y SCHIAVI, Marcos. "Nueva agenda metropolitana", en BARROETAVEÑA, Matías (comp.), Pensando una Buenos Aires más igualitaria, Centro de Estudios Metropolitanos, Buenos Aires, 2018.