

## PROYECTO DE LEY.

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

# Ley Federal de Áreas Metropolitanas

## Capítulo I - Disposiciones Generales

**Artículo 1º - Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer principios para la constitución y funcionamiento de esquemas de gobernanza en las áreas metropolitanas de la República Argentina y promover un modelo de financiamiento concertado, con participación federal, que establezca un sistema de incentivos tendientes a mejorar la coordinación y cooperación interjurisdiccional y propender a un desarrollo sostenible en dichas áreas.

**Artículo 2º - Definición:** Se entiende por Área Metropolitana a la unidad geográfica conformado por una o más ciudades centrales, junto a las respectivas áreas suburbanas, periurbanas y rurales, que por su complejidad e interacciones físicas, funcionales, sociales, económicas y/o ambientales conformen un único ecosistema urbano.

La presente definición y los alcances de esta ley se aplican tanto a las áreas metropolitanas cuya territorialidad se extienda en el territorio de una provincia; dos o más provincias (interprovinciales) o a aquellas que conformen un ecosistema urbano con ciudades/gobiernos locales de países limítrofes (transfronteriza).

## Capítulo II – Creación del “Registro de Áreas Metropolitanas”

**Artículo 3º - Del Registro:** Crease el Registro de Áreas Metropolitanas (ReAM) en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios dependiente de la ViceJefatura de Gabinete del Interior de la Nación, o el organismo que en un futuro lo reemplace.

**Artículo 4º - Objeto del ReAM:** El ReAM tiene por objeto: registrar a las áreas metropolitanas que formalicen acuerdos, a los efectos de la presente Ley; compilar, producir y hacer pública información, datos estadísticos y documentación sobre las mismas; apoyar los procesos de institucionalización de la coordinación; brindar asistencia técnica a las experiencias; capacitar al personal de los organismos metropolitanos; actuar como nexo entre las áreas que son parte del ReAM y los distintos organismos, empresas y entes del Estado Nacional y toda otra acción que contribuya a consolidar la cooperación interjurisdiccional y el desarrollo de las áreas.

Para el caso de un área metropolitana transfronteriza, el ReAM podrá proponer al Estado Nacional, en acuerdo con la misma, la suscripción de un marco de acuerdo específico con los países correspondientes, que incentive la cooperación y coordinación entre los gobiernos locales de dicha área.

**Artículo 5º - Incorporación al ReAM:** La solicitud de incorporación de un área metropolitana ante el Registro creado mediante el Art. 3 de la presente ley, podrá ser presentada por al menos el municipio que da nombre al aglomerado, según el INDEC y un gobierno local de los pertenecientes a dicha área metropolitana, mediante nota refrendada por las autoridades de los respectivos gobiernos.

Si se tratara de áreas metropolitanas interprovinciales, la presentación deberá estar encabezada por los municipios centrales de esa área (más densamente poblados), de cada una de las provincias integrantes.

Asimismo, junto a la solicitud deberán acompañar el Convenio de Constitución del Área Metropolitana o Ente Metropolitano respectivo, ratificada por los Concejos Deliberantes de los gobiernos locales integrantes y si los hubiere Reglamento Interno, Plan Estratégico Metropolitano y toda otra documentación que dé cuenta de la experiencia asociativa.

La integración de los gobiernos locales a un acuerdo de coordinación metropolitana es voluntaria.

**Artículo 6º - Acuerdos pre-existentes:** En el caso de áreas metropolitanas que cuenten con marcos de acuerdo, entes u otro tipo de organismos que promuevan una coordinación y cooperación metropolitana general, no será necesario la suscripción de un nuevo acuerdo a los efectos de la presente ley, sino que se reconocerá el arreglo existente.

### **Capítulo III – Criterios de Financiamiento**

**Artículo 7º - Financiamiento concertado:** En función de la naturaleza y complejidad de las problemáticas que presentan las áreas metropolitanas la presente ley establece un modelo de financiamiento concertado entre el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, que a partir de una efectiva gobernanza del territorio, promueva un desarrollo planificado y asegure similares niveles de calidad de vida y acceso a servicios para todos los habitantes de cada una de las áreas.

Asimismo, puede contemplarse en esta materia instrumentos innovadores de financiamiento, como ser fondos capital público-privado, bonos verdes, crowdfunding cívico, entre otros.

**Artículo 8º - Compromiso de financiamiento:** A efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo precedente, se invita a las Provincias a dictar normas complementarias que establezcan los mecanismos a partir de los cuales contribuirán al financiamiento de los proyectos y programas definidos por las áreas metropolitanas.

Adicionalmente, el Estado Nacional garantizará una adecuada articulación con los gobiernos provinciales para posibilitar el financiamiento de las temáticas que resulte necesario en cada área metropolitana, mediante el acceso a operaciones de organismos internacionales de crédito, Consejo Federal de Inversiones, proyectos de Asociaciones Público-Privadas, entre otros.

### **Capítulo IV – Creación del Programa de Proyectos Estratégicos Metropolitanos**

**Artículo 9º - Creación del Programa de Proyectos Estratégicos:** Créase el “Programa de Proyectos Estratégicos Metropolitanos” (ProPEM), dependiente de la Secretaría de Provincias y Municipios,

con el objeto de financiar estudios y proyectos que impliquen una mejora en materia de infraestructura, competitividad del territorio, preservación del ambiente, superación de las desigualdades inherentes a estas áreas y que promuevan un modelo de gobernanza territorial.

**Artículo 10º - Forma de financiamiento:** El Poder Ejecutivo Nacional establecerá anualmente en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, en jurisdicción de la Secretaría de Provincias y Municipios del Ministerio del Interior de la Nación, una partida destinada al ProPEM.

**Artículo 11º - Sobre el Programa:** El ProPEM implica mecanismos de asignación de recursos para proyectos de impacto metropolitano. Cada provincia que cuente con áreas metropolitanas reconocidas, en función de lo establecido en la presente ley, dispondrá de recursos del ProPEM con fondos afectados destinados a proyectos.

**Artículo 12º - Aporte máximo:** El ProPEM financia hasta un máximo del 60% de los proyectos aprobados, debiendo el porcentaje restante ser aportado por las jurisdicciones integrantes de cada área metropolitana, en función de los aportes establecidos en los respectivos acuerdos constitutivos o en los reglamentos de funcionamiento.

## **Capítulo V – Condiciones de acceso al financiamiento del ProPEM**

**Artículo 13º - Requisitos para el acceso a financiamiento:** Accederán al financiamiento del ProPEM, las áreas metropolitanas inscriptas en el ReAM y que en función de su marco de acuerdo hayan constituido un Organismo o una Mesa Metropolitana con una representación equilibrada de los gobiernos integrantes; definido una estructura técnico-administrativa, para desarrollar los proyectos y viabilizar las decisiones; establecido un porcentaje de aportes de cada una de las jurisdicciones integrantes para afrontar los gastos que se demanden, con un mínimo del 1% del presupuesto de cada gobierno local integrante; e incorporado mecanismos o espacios para canalizar la participación ciudadana en estos procesos.

**Artículo 14º - Sobre los proyectos a financiar:** Los proyectos a financiar por el ProPEM deberán ser congruentes con el diagnóstico integral y la visión de prospectiva para el área metropolitana, definida por el Organismo o la Mesa Metropolitana y/o por el Plan Estratégico Metropolitano respectivo.

**Artículo 15º - Alcance territorial de los proyectos:** Las propuestas a presentar para obtener financiamiento del ProPEM deben ser relativas al ámbito territorial de los municipios y comunas que son parte integrante del área metropolitana.

**Artículo 16º - Proyectos prioritarios:** A efectos de acceder al financiamiento de proyectos presentados ante el ProPEM, los mismos deberán tener impacto metropolitano y se priorizarán aquellos que aborden las temáticas que se establecen a continuación:

- a) La planificación del ordenamiento del territorio metropolitano.
- b) La adaptación y mitigación al cambio climático, la prevención de riesgos de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia urbana, como así también la promoción de tecnologías innovadoras verdes en los proyectos de adaptación y mitigación.
- c) Acciones para conservar, proteger, mejorar y acrecentar los espacios verdes públicos de escala metropolitana.

- d) Gestión integral del agua y los recursos hídricos.
- e) Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento metropolitano.
- f) Políticas de accesibilidad, movilidad y seguridad vial.
- g) Seguridad pública.
- h) Localización de espacios para el desarrollo industrial de carácter metropolitano.
- i) Gestión integral de residuos sólidos para el área metropolitana.
- j) Políticas que tiendan a igualar la oferta de servicios públicos en toda el área metropolitana.
- k) Programas de Desarrollo Social que impacten sobre toda la metrópolis o sus poblaciones más vulnerables, tendiendo a la equidad.
- l) Programas de Desarrollo Económico, Productivo o Turístico.
- m) Generación de Mercados Alimentarios de Cercanía y de Centros de Acopio Metropolitanos que favorezcan el acceso de la población de los productos de la canasta básica e impulsen a la producción de las economías regionales.
- n) Políticas que contribuyan a la implementación de Escuelas de Oficios de, capacitación digital y habilidades para la economía del conocimiento desde una perspectiva metropolitana.
- o) Conformación de un organismo regional para la generación de datos estadísticos sobre el área metropolitana.
- p) Capacitación de funcionarios y trabajadores de los municipios integrantes
- q) Acciones de fortalecimiento de la dinámica metropolitana y toda otra temática de alcance metropolitana y no especificada en este listado.
- r) Fomento de la innovación tecnológica en la gestión metropolitana, incentivando el uso de tecnologías emergentes (IA, IoT, plataformas de datos abiertos, etc.) para mejorar la gobernanza y los servicios urbanos.
- s) Impulsar la creación de Laboratorios Metropolitanos de Innovación que articulen gobiernos, universidades y sector privado para diseñar políticas públicas basadas en datos y experimentación.

Los proyectos a considerar deberán incorporar en su desarrollo la perspectiva de género

**Artículo 17º - Restricciones para el uso de los fondos:** Queda prohibido utilizar recursos provenientes del ProPEM para el financiamiento de Gastos Corrientes de cualquiera de las jurisdicciones locales integrantes de un marco de acuerdo o del propio Organismo o Mesa Metropolitana.

**Artículo 18º - Transparencia y rendición de cuentas:** La Secretaría de Provincias y Municipios, a través del ReAM, publicará anualmente la información de cómo ha sido la asignación y utilización de los recursos del ProPEM, aclarando a qué área metropolitana y gobiernos locales benefició, población alcanzada por el proyecto y toda otra información relevante, persiguiendo la mayor transparencia y rendición de cuentas.

## Capítulo VI – De Adhesión

**Artículo 19º - Adhesión:** Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley y a dictar normativas locales que recepten el fenómeno metropolitano e incentiven formas y modelos de gobernanza para sus respectivas áreas.

## **Capítulo VII – Cláusula Transitoria**

**Artículo 20º - Elaboración de Datos Metropolitanos:** Facúltase a las autoridades del ReAM a gestionar la adecuación de la generación de información estadística producida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en función de la realidad de las áreas metropolitanas que son parte del registro.

**Artículo 21º:** De forma.

Fabio José Quetglas.

- 1.- Arroyo, Daniel
- 2.- Brugge, Juan
- 3.- Carrizo, Carla
- 4.- Carrizo, Soledad
- 5.- Ferraro, Maximiliano
- 6.- Juliano, Pablo
- 7.- Sarapura, Natalia

## FUNDAMENTOS

### **Sr. Presidente:**

Según el Estado Global de las Metrópolis, elaborado por ONU-Hábitat en el año 2020, el 60% de la población urbana vive en metrópolis. Esto representa aproximadamente un tercio de la población mundial. Las proyecciones indican que la tendencia al crecimiento se mantiene hacia el año 2035, convirtiendo a las áreas metropolitanas en la principal tipología urbana en este siglo.

Cuando nos referimos a estas áreas, no estamos hablando simplemente de ciudades más grandes. Son un fenómeno mucho más complejo. Se trata de “unidades ecosistémicas”, que aglutinan sectores urbanos, periurbanos y rurales, en las cuales se conjuga la acción de distintos niveles de gobierno, y donde impacta de manera singular el modelo de economía globalizada. Las áreas metropolitanas son espacios territoriales de articulación de áreas urbanas múltiples, más amplias que los ámbitos municipales o comunales, más heterogéneos y por lo tanto más complejos, que se ha ido generando, en el común de los casos, de un modo no planificado a partir del crecimiento en extensión territorial y en interacciones de todo orden entre dos o más localidades.

Si el siglo XX fue el siglo de las Ciudades, no tenemos dudas que el siglo XXI ya es el de las áreas metropolitanas. Hoy las metrópolis son protagonistas centrales de los desafíos que plantean las agendas globales y de la economía del planeta. Ese nuevo rol político se expresa tanto en la presencia internacional del C40 (Grupo de Liderazgo Climático C40 Cities), como en el hecho de que el 65% de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, sólo se pueden alcanzar a través de la acción de los gobiernos locales. En tanto que la importancia de estas áreas en la economía global queda plasmada en el siguiente dato: si consideramos las cien principales economías del mundo, cuarenta de ellas corresponden a ciudades (áreas metropolitanas).

Este revitalizado protagonismo de las ciudades-metrópolis ha ido consolidando una nueva y compleja agenda para los gobiernos locales. Si tenemos en cuenta que estos últimos han incrementado sus competencias desde los años 90 - a partir de procesos de descentralización y que las agendas locales actuales están en gran medida condicionadas por temas que son comunes a todas las metrópolis y son consecuencia, en parte, del modelo de economía globalizada (desigualdad, migraciones, cambio climático, diversidad, dificultad de acceso a servicios y falta de planificación, etc.), enfrentar estos nuevos desafíos requiere repensar la institucionalidad local y poder avanzar en nuevos acuerdos.

El reconocimiento de la presencia de interconexiones de tipo funcionales, económicas, físicas, sociales y culturales, y el consecuente desplazamiento de la población, las industrias y los servicios, desde una o más ciudades centrales a la periferia, y viceversa, nos obligaba a proyectar nuevas formas de gestionar el territorio con un sentido estratégico. Dar respuesta a las complejidades que representan las áreas metropolitanas en materia de gobernabilidad, nos lleva a sostener que no es posible apelar a las formas tradicionales de gobierno de ciudades para poder atender estos nuevos desafíos.

Argentina es uno de los países más urbanizado del planeta, con un 92% de población urbana. Desde hace años se verifica una tendencia a que la población se concentre en las ciudades capitales o principales de las provincias. Esto, sumado al déficit de planificación del crecimiento de las ciudades produce por un lado, que las áreas metropolitanas consolidadas se extiendan y por otro que se incremente el número de ciudades que se convierte en áreas metropolitanas. Según estimaciones actuales hoy más de 30.000.000 de argentinos viven en áreas metropolitanas.

Buenos Aires se ha destacado como una de las primeras y más importantes metrópolis del mundo a comienzo del siglo XX. Y ha sido durante los años 80 miembro fundadora de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis.

Sin embargo, este liderazgo no se tradujo en un debate vinculado a promover un marco normativo para las áreas metropolitanas en nuestro país. No contamos con una legislación nacional o decretos que promuevan la institucionalidad y financiamiento de las áreas y tampoco el tema ha sido objeto de tratamiento en la Reforma Constitucional de 1994. En este punto, es importante señalar que en América Latina países federales, como Brasil y México cuentan con normativas que establecen un marco nacional para el desarrollo de las experiencias metropolitanas e impulsan la noción de gobernanza, como ser el *Estatuto das Metrópoles* o, en su momento, el Fondo Metropolitano, o las prescripciones establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano del país azteca.

Esta carencia normativa se da en el marco de una copiosa producción académica y de numerosos planes de ordenamiento, tanto a nivel federal como subnacional, que atendían la realidad de las metrópolis de nuestro país, pero que en general limitaban su alcance a cuestiones urbanísticas, sin avanzar en modelos o alternativas para institucionalizar la cooperación regional. Sin embargo, en muchos de ellos se encuentran recomendaciones para promover espacios institucionalizados de cooperación, como una necesaria alternativa para garantizar la eficiencia de las soluciones metropolitanas.

En materia de definición acerca de estas áreas podemos señalar como antecedente que a comienzos de los años '90 el INDEC ha receptado estas nuevas tipologías urbanas, incorporando y definiendo en sus estudios la categoría de "Aglomerados Urbanos" y referenciando 31 casos en nuestro país. Sin embargo, entendemos que es necesario revisar esta definición para adaptarla a las nuevas tendencias sobre el fenómeno metropolitano.

A nivel provincial, corresponde mencionar la Ley Nº 13.532 de la Provincia de Santa Fe, del año 2016, que definen las áreas metropolitanas y habilita a la conformación de Entes de Coordinación. Años más tarde, la Provincia de Catamarca dictaría una norma con similares objetivos, siendo los dos únicos casos de normas provinciales que definen a estas áreas y plantean organismos generales de planificación y gestión metropolitana.

En cuanto a conformación de entes temáticos o sectoriales para gestionar problemáticas que son características de estas áreas, encontramos numerosos ejemplos, desde la experiencia pionera de la Prefectura del Gran Rosario, a fines de la década del '60. La complejidad de algunos temas eminentemente metropolitanos como GIRSU, transporte, agua y saneamiento, han hecho que en las últimas décadas se multipliquen los acuerdos interjurisdiccionales metropolitanos o las normativas provinciales específicas para llevar adelante estos servicios en dichas áreas.

Tenemos que tener en cuenta que la respuesta a los desafíos que nos plantean las áreas metropolitanas requieren una mirada planificada construida a partir de un trabajo multiescalar, multidimensional y multiactoral. Si pretendemos abordar cada tema metropolitano solamente desde un eje o mirada sectorial, estaremos equivocando el camino y alejándonos de la posibilidad de alcanzar respuestas efectivas.

En este sentido, es importante destacar la experiencia del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), que ha acompañado desde el punto de vista técnico y con financiamiento, a numerosas experiencias de proto institucionalización de áreas metropolitanas que fueron desarrollándose a lo largo de nuestro país. Algunas de ellas todavía continúan vigentes

y otras se encuentran en una especie de letargo, producto de la carencia de una sólida institucionalidad e incentivos o fondos que les permitan avanzar.

Resulta importante señalar que la fragmentación institucional y segregación del territorio que presentan las áreas metropolitanas afectan de manera directa no sólo la competitividad territorial, sino también y fundamentalmente, la calidad de vida de sus habitantes.

Esto exige a las Áreas Metropolitanas abordar y resolver un sinnúmero de desafíos concretos: extender las redes de infraestructura, reducir costos socio – económicos y mejorar los servicios de utilidad pública; avanzar en la gestión de un sistema de transporte público integrado que permita el acceso de la población a los empleos y servicios que se ofrecen en las diferentes localidades que integran el área; promover políticas medioambientales integradas, particularmente en la gestión de residuos sólidos urbanos; la implementación de acciones coordinadas entre lo público y lo privado para promover el desarrollo y la generación de empleo; prevenir los impactos de las emergencias hídricas; entre muchos otros.

Sobre este particular, hay numerosos estudios a nivel internacional, donde se releva el impacto que sobre las áreas metropolitanas tiene la consolidación de modelos de gobernanza, en relación a aquellas experiencias donde lo que prima es la fragmentación.

No se trata en nuestro caso de generar un nuevo nivel de gobierno o repensar las jurisdicciones electorales existentes. Las tendencias modernas en materia de gobernanza metropolitana apelan a modelos flexibles que prioricen la coordinación y cooperación en un marco de acuerdos que privilegie el consenso entre los diversos actores metropolitanos. En este sentido, el proyecto que hoy estamos presentando apunta a promover la consolidación de las experiencias vigentes e impulsar nuevos acuerdos de carácter metropolitano, intentando para ello dotarlos de herramientas que promuevan la sostenibilidad de los esquemas de cooperación.

En primer lugar, proponemos una definición de área metropolitana, que recepta las nuevas tendencias, superadora de la noción de “aglomerado urbano”, ya que incorpora la realidad urbana junto a la periurbana y la rural, en la medida que son parte de un mismo ecosistema urbano. Hemos tenido especial cuidado en no circunscribir la definición propuesta de áreas metropolitanas a las metrópolis o grandes ciudades, tratando que el impulso que la presente ley promueve pueda ser aprovechado por todas las localidades que hoy presentan una realidad metropolitana.

En este sentido, se trata de una definición amplia que comprende también las realidades y necesidades de dos tipos específicos de áreas metropolitanas, como son las bi-provinciales y las transfronterizas. Estas últimas han sido motivo de estudios y de acompañamiento de los organismos internacionales para tratar de generar instancias de gobernabilidad en escenarios de extrema complejidad, dada la multiplicidad de actores gubernamentales involucrados.

Se plantea asimismo, la creación de un Registro de Áreas Metropolitanas (ReAM) en la Secretaría de Provincias y Municipios, dependiente de la ViceJefatura de Gabinete del Interior de la Nación, a los efectos de identificar y registrar los casos y fundamentalmente brindar apoyo tanto desde el punto de vista técnico y de recursos a las experiencias.

En materia de financiamiento de la infraestructura y las políticas de alcance metropolitano, que es un tema que ha condicionado el desarrollo de las experiencias, se propone la creación del “Programa de Proyectos Estratégicos Metropolitanos” (ProPEM), en el marco de un modelo de financiamiento concertado entre todas las jurisdicciones, tendiente a incentivar la cooperación y avanzar en formas de institucionalización y gobernanza para estas áreas.

Los datos relevados por organismos internacionales nos muestran que las áreas metropolitanas concentran el conocimiento, la innovación, los trabajos mejor remunerados, el capital, entre otros elementos positivos. Pero también, las metrópolis nos plantean otras realidades que es necesario atender. Promover mayores niveles de coordinación y generar incentivos para su desarrollo es indispensable para avanzar hacia un modelo de gobernanza que permita superar las desigualdades que encontramos a su interior y enfrentar los desafíos que presentan estas áreas frente al cambio climático.

Debemos entender, como lo ha señalado la experta mexicana Ana Díaz Aldret, que en nuestro tiempo la competitividad de los países se resuelve en la escala metropolitana.

El presente proyecto encuentra su basamento en los debates de la iniciativa legislativa que presentáramos en diciembre de 2023 los Diputados Quetglas, Arroyo y Martín. Muchas de las definiciones e ideas planteadas en el proyecto 4803-D-2023 fueron recogidas de un singular proceso de reflexión y aportes, que a lo largo de un año compartimos con académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de las áreas metropolitanas de nuestro país y de organismos internacionales.

Sin embargo, los debates y aportes en relación al texto del proyecto no concluyeron con la presentación de esa iniciativa. Las Comisiones de Vivienda y Ordenamiento Urbano y de Asuntos Municipales de esta Cámara han impulsado encuentros donde pudieron receptarse opiniones y aportes que luego fueron integrados al texto del proyecto que hoy estamos presentando. Asimismo, hemos incorporado diversas consideraciones que nos han hecho llegar Sres. Diputados.

La riqueza del debate y los aportes planteados en todo este proceso contrasta con la ausencia que el tema metropolitano ha tenido en el debate público.

En efecto, las áreas metropolitanas no han sido hasta el presente parte de la agenda pública de las gestiones y esta es una cuestión que pretendemos comenzar a revertir. La presente iniciativa pretende promover un amplio debate parlamentario, sobre una propuesta de consenso, en un tema que ha estado ausente, con el objetivo de arribar a una herramienta normativa para promover la institucionalización de la cooperación en las áreas metropolitanas en nuestro país, como camino hacia una verdadera gobernanza para esas regiones.

Fabio José Quetglas.

1.- Arroyo, Daniel

2.- Brugge, Juan

3.- Carrizo, Carla

4.- Carrizo, Soledad

5.- Ferraro, Maximiliano

6.- Juliano, Pablo

7.- Sarapura, Natalia