

DOCUMENTO DE TRABAJO N°170  
SEPTIEMBRE DE 2018

## **Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

GABRIEL LANFRANCHI | FERNANDO BERCOVICH  
VICTORIA REZAVAL | DEBORAH GONZALEZ CANADA  
VALENTINA SIMONE

Este documento se elaboró en el marco del Proyecto de Desarrollo Estratégico entre la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento



## Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>6</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Marco teórico sobre gobernanza metropolitana</b> .....	<b>9</b>
Una mirada a América Latina: avances sobre coordinación metropolitana en la región .....	13
Avances sobre coordinación metropolitana en Argentina .....	16
Primeros pasos: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires	17
<b>Metodología de análisis para modelos de gobernanza metropolitana</b> .....	<b>24</b>
<b>Experiencias internacionales inspiradoras: diez casos de estudio</b> .....	<b>29</b>
Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia.....	29
Región Metropolitana de Guadalajara, México .....	35
Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil.....	39
Macrometrópolis de San Pablo, Brasil .....	43
Región Metropolitana de Barcelona, España .....	46
Comunidad Autónoma de Madrid, España.....	51
Autoridad Gran Londres, Inglaterra .....	54
Métropole du Grand Paris, Francia .....	57
Área Metropolitana de Portland, EEUU.....	64
Área Metropolitana de Vancouver, Canadá .....	68
<b>La Región Metropolitana de Buenos Aires en la actualidad: análisis de modelos existentes..</b>	<b>75</b>
Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).....	75
Mercado Central.....	79
Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).....	80
Corporación Puerto Madero (CPM).....	82
<b>Hacia propuestas alternativas de gobernanza metropolitana para la RMBA: conclusiones en base al estudio comparativo de casos</b> .....	<b>85</b>
<b>Anexo. Consideraciones jurídicas</b> .....	<b>90</b>
<b>Acerca de los autores</b> .....	<b>97</b>

## Índice de cuadros y gráficos

Figura 1. Diagrama sobre modelos de gobernanza metropolitana Lefèvre .....	9
Recuadro 1. Modelos de gobernanza metropolitana según el grado de institucionalización..	12
Recuadro 2. Elementos que diferencian los modelos de gobernanza metropolitana .....	12
Gráfico 1. Porcentaje de áreas metropolitanas con organismos metropolitanos en América Latina y el Caribe .....	13
Gráfico 2. Porcentaje de organismos metropolitanos conformados ad hoc en América Latina y el Caribe .....	14
Gráfico 3. Porcentajes de presupuestos entre 10 y 450 MM de dólares anuales en América Latina y el Caribe .....	14
Gráfico 4. Sectores coordinados en áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe .....	15
Figura 2. Metodología síntesis Lineamientos Estratégicos 2006 .....	18
Figura 3. Grilla de funciones para analizar entes de gobernanza metropolitana por sector ...	27
Figura 4. Características del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.....	30
Figura 5. Funciones y competencias del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.....	30
Figura 6. Características de la Región Metropolitana de Guadalajara .....	36
Figura 7. Funciones y competencias de las instituciones de gestión metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.....	36
Figura 8. Régimen de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara .....	38
Figura 9. Características de la Región Metropolitana de Belo Horizonte .....	40
Figura 10. Funciones y competencias de las instituciones de gestión metropolitana del Área Metropolitana de Belo Horizonte .....	41
Figura 11. Régimen de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Belo Horizonte .....	42
Figura 12. Características de la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano .....	43
Figura 13. Funciones y competencias de EMPLASA .....	44
Figura 14. Características del Área Metropolitana de Barcelona.....	47
Figura 15. Funciones y competencias de AMB .....	47
Figura 16. Características de la Comunidad Autónoma de Madrid.....	52
Figura 17. Funciones y competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid .....	52
Figura 18. Características de la Autoridad del Gran Londres.....	54
Figura 19. Funciones y competencias de Autoridad del Gran Londres .....	55
Figura 20. Características de la Metrópolis del Gran París .....	58
Figura 21. Funciones y competencias de MGP .....	58
Figura 22. Características del Área Metropolitana de Portland.....	64
Figura 23. Funciones y competencias de Metro.....	65
Figura 24. Características del Área Metropolitana de Vancouver.....	68
Figura 25. Funciones y competencias de Metro Vancouver .....	69

<b>Figura 26. Forma de gobierno de Metro Vancouver.....</b>	<b>72</b>
<b>Gráfico 5. Distribución del presupuesto del MVRD.....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 27. Organigrama de ACUMAR.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 28. Grilla síntesis de funciones de organismos internacionales estudiados.....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 29. Funciones y competencias de las instituciones de la RMBA.....</b>	<b>86</b>

## Resumen ejecutivo

El crecimiento acelerado de la mancha urbana y la inequidad social que trae aparejada, así como también los impactos del cambio climático, la transformación de las formas de empleo producto del avance de la tecnología, entre otros, son desafíos que no reconocen fronteras jurisdiccionales. Los modelos de gobernanza metropolitana son en la actualidad la solución más lógica y eficiente para resolver y prevenir los diversos problemas que enfrentan las ciudades.

Frente a esta situación, la coordinación entre sectores, jurisdicciones y niveles de gobierno, debe ser una prioridad para lograr el éxito en el cumplimiento de los objetivos globales planteados por diferentes organismos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), la Nueva Agenda Urbana de ONU Hábitat y el Acuerdo de París, que representan ideales y metas concretas que las ciudades deberían alcanzar a largo plazo, no pueden ser alcanzados sin tener en cuenta el crecimiento urbano más allá de las fronteras administrativas.

Aglomerados urbanos situados en distintas partes del mundo exhiben un nivel de coordinación metropolitana alto y ya cuentan con una trayectoria sólida en la gestión urbana en esta escala. En la región, los casos de Brasil, México y Colombia están en procesos de demostrar avances importantes tanto en la coordinación inter-jurisdiccional como en términos jurídico-legales. La Región Metropolitana de Buenos Aires -RMBA-, con más de trece millones de habitantes, es uno de los cuatro aglomerados más grandes de Latinoamérica y podría replicar los modelos existentes.

¿Cuáles son las principales funciones que desarrollan los entes de gobernanza metropolitana?, ¿Cómo se gobiernan y cuál es su estructura de funcionamiento?, ¿Cómo se financian y cuál es su presupuesto anual y per cápita?, ¿Qué logros relevantes pueden enumerarse? El análisis de estas cuestiones, que se despliega en el presente documento aplicado a casos internacionales destacables, nos puede dirigir a una mayor y mejor comprensión de la gobernanza metropolitana en general y guiarnos en la elaboración de propuestas viables para la RMBA en particular.

La RMBA tiene el desafío de crear instituciones de gobernanza metropolitana con legitimidad política, que coordinen las agencias existentes abordando los problemas de forma integral. Esta es una decisión estratégica que deberán tomar en el corto plazo los gobiernos municipales y provinciales, y el gobierno nacional para mejorar la calidad de vida de la población en el futuro.

## Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), la Nueva Agenda Urbana de ONU Hábitat y el Acuerdo de París han establecido un amplio consenso global sobre el rol de las ciudades y su relevancia en relación a los principales desafíos sociales, ambientales y económicos que ellas enfrentan.

Muchos de estos desafíos, tales como la inequidad, los impactos del cambio climático y la transformación en el empleo debido a la economía digital están relacionados con problemas que no reconocen fronteras jurisdiccionales. La implementación de mecanismos de gobernanza metropolitana —que garanticen la coordinación entre sectores, jurisdicciones y niveles de gobierno de un mismo sistema urbano— es el modo en que estos desafíos deben hoy ser resueltos.

En Latinoamérica, países como México y Brasil han comprendido la importancia de la coordinación metropolitana y están desarrollando instrumentos jurídicos para abordarla. La Constitución de 2016 en México y el Estatuto de las Metrópolis en 2015 en Brasil son claros ejemplos de iniciativas en ese sentido. En Argentina, la provincia de Santa Fe aprobó la Ley 13532 de Áreas Metropolitanas y está promoviendo Entes de Coordinación Metropolitana en la capital provincial y las ciudades de Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto y Rosario. Además, en varias otras provincias se han iniciado procesos de metropolización, entre ellas Salta, Mendoza, Neuquén, Chubut, Tucumán y Jujuy. El aporte del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), del Ministerio del Interior y el BID, ha sido esencial en varios de estos procesos.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) enfrenta los mismos problemas que sus pares, que incluyen pero no se limitan a temas de equidad, resiliencia y productividad. Los patrones de inequidad, por ejemplo, se ven claramente reflejados en el territorio de la RMBA: según el indicador ADN urbano desarrollado por CIPPEC (Lanfranchi, Verdecchia & Bidart, 2017), se estima que el 60% del crecimiento demográfico, entre los censos 2001 y 2010, se dio en zonas vulnerables, críticas o rurales.

En cuanto a resiliencia, la pérdida de vidas y bienes materiales debido a desastres climáticos aumentan año a año en el mundo. La memoria colectiva de La Plata ha quedado marcada por las más de cien vidas perdidas en las inundaciones de 2013, catástrofe socio-ambiental que además ha tenido un costo económico de más 3.400 millones de pesos por pérdidas de bienes (Campanario, 2013).

Finalmente, una de las cuestiones más importantes en cuanto a la importancia de la coordinación metropolitana es la eficiencia. Según *El Siglo Metropolitano* (OECD, 2015) las áreas urbanas más fragmentadas tienden a perder hasta un 6% de su Producto Bruto Geográfico, mientras que aquellas que cuentan con la existencia de entes metropolitanos pueden disminuir esas ineficiencias hasta en un 50%. Si esta regla se cumpliera en Buenos Aires y en base al dato del PBI de 2016, el ahorro podría ser de 8.680 millones de dólares.

Con una población estimada de 16.231.687 y una superficie de 11.500 Km<sup>2</sup> (sin considerar su territorio insular), la RMBA está conformada por la CABA y cuarenta partidos del conurbano bonaerense. Buenos Aires ha comenzado ya a andar el camino de la coordinación metropolitana. Iniciativas como AMBA-DATA (CABA), el Gabinete Metropolitano (CABA + Provincia de Buenos Aires), y más recientemente la COCAMBA impulsado por el Ministerio del Interior (Nación, Provincia, CABA), dan prueba de que el proceso está en marcha. En cada uno de estos casos se busca identificar cómo mejorar los mecanismos de gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El estudio deja demostrado que las funciones de monitorear, coordinar, planificar y promover (mediante incentivos económicos) son las funciones más usuales en los modelos de

gobernanza metropolitana. Al mismo tiempo, las capacidades de ejecutar obras, gestionar sectores o controlar (es decir, ejercer el poder de policía) son menos frecuentes.

Al analizar los modelos de gobernanza de metrópolis como París, Londres, Medellín, Guadalajara, Portland o Belo Horizonte – para mencionar algunas –, es posible detectar patrones tanto en la coordinación sectorial como en las formas de financiamiento y en los mecanismos de gobierno. Todos patrones que podrían ser aplicados para la Región Metropolitana de Buenos Aires. El estudio se ha nutrido también del análisis del marco legal argentino y del dato de presupuesto que se destina hoy en día a temas de alcance metropolitano en la RMBA. La pregunta que incentiva el desarrollo de este trabajo no es el qué, sino cómo llevar adelante un proceso de coordinación metropolitana efectivo, eficiente y políticamente viable.

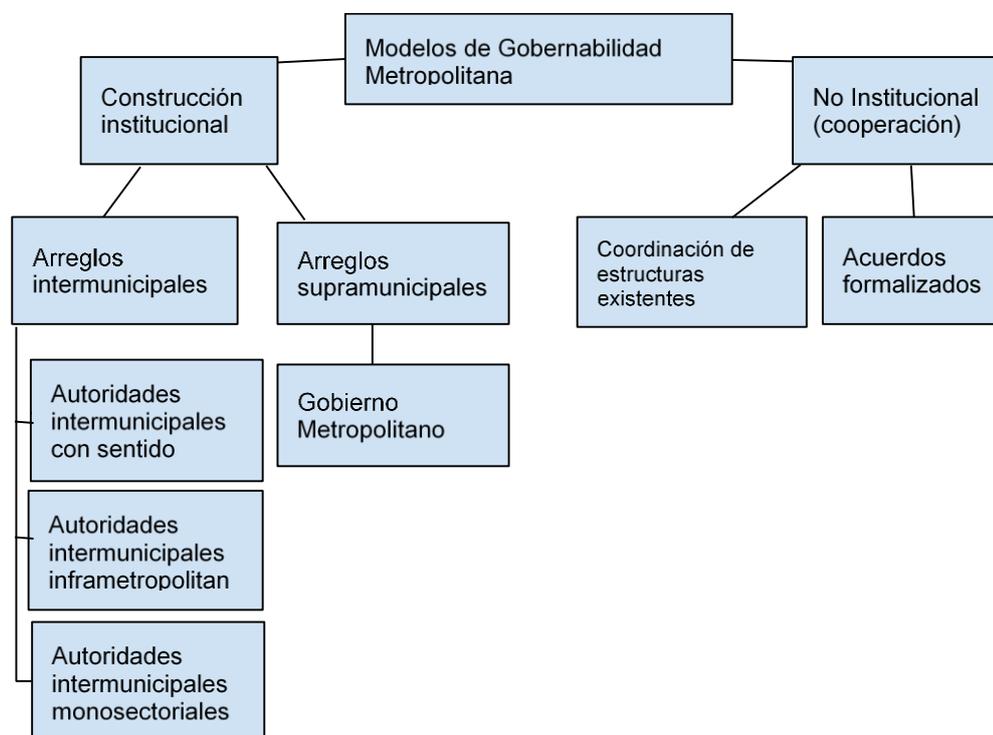
## Marco teórico sobre gobernanza metropolitana

La literatura sobre gobernanza metropolitana es un campo amplio que se ha ido consolidando desde la década del 60. El discurso sobre lo metropolitano es cada vez más relevante en las agendas de gobiernos locales y regionales. En oposición al modelo de gestión del sector público definido por los límites político-administrativos, la gobernanza metropolitana es producto de la necesidad de coordinación de esfuerzos frente a problemas que no reconocen los límites jurisdiccionales existentes.

Diversos académicos han teorizado ya sobre la importancia y los beneficios de crear instituciones de gobernanza metropolitana y múltiples autores han desarrollado clasificaciones sobre formas de organización metropolitana posibles (Martín Mateo & Allende Landa, 1986; Mouchet, 1968; Barrero Rodríguez, 1993; Borja & Castells, 1997; Tomàs, Tendencias metropolitanas en el mundo, 2016; Sabsay, García, Nápoli, & Ryan, 2002). En este documento se toman dos definiciones del modelo, realizadas por Christian Lefèvre (2005) y Mariona Tomàs (2015).

Christian Lefèvre, en su ensayo “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, considera que los modelos de gobernabilidad metropolitana pueden dividirse en dos categorías que a su vez se organizan en varios sub-tipos. Por un lado, reconoce aquellos modos de gobernabilidad basados en la construcción institucional y por el otro los que no son institucionales y que operan por medio de la cooperación. Los siguientes párrafos y el diagrama que se observa a continuación resumen los modelos estudiados por Lefèvre.

Figura 1. Diagrama sobre modelos de gobernanza metropolitana Lefèvre



Fuente: Elaboración propia en base a Lefèvre (2005)

En relación a la primera categoría de construcción institucional, Lefèvre realiza una diferenciación entre las instituciones que se crearon a través de arreglos supramunicipales y las que surgieron como producto de la cooperación intermunicipal.

El modelo de gobierno metropolitano o supramunicipal es el menos frecuente y está caracterizado por:

- La existencia de una autoridad metropolitana que posee legitimidad política producto de elecciones directas.
- La existencia de un territorio jurisdiccional que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli.
- Poseer responsabilidades y competencias relevantes.
- Administrar recursos financieros propios que obtiene de su propia fiscalidad,
- Poseer dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes.

Este modelo, sin embargo, es aplicado de maneras diversas en experiencias concretas. En sus versiones contundentes, el modelo posee todas las características enumeradas; en cambio, en las versiones recurrentes el modelo suele ser débil e incluye solamente algunas de las características.

En la primera sub-tipología de este modelo (“Arreglos Intermunicipales”) el accionar de las autoridades conjuntas se basa en la cooperación voluntaria u obligatoria entre los municipios que forman parte del área metropolitana. Dependiendo del grado y naturaleza de la cooperación entre los gobiernos locales, el autor reconoce tres subtipos de arreglos.

El primero lo constituyen las autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano; esta denominación hace referencia a la gran similitud con el tipo de arreglo “supramunicipal”, con el que comparten varias de las características mencionadas.

El segundo subtipo se concreta a través de autoridades conjuntas intermunicipales “inframetropolitanas”. Su característica principal es que la cooperación intramunicipal no se da en toda el área metropolitana sino en una porción de la misma, producto de la incapacidad de lograr una mayor coordinación. Esta es una categoría muy diversificada que en la práctica adquiere múltiples formas de ejecución, competencia, financiamiento, etc.

El tercer subtipo de autoridades intermunicipales es monosectorial, es decir que tiene competencia sobre un sector determinado –residuos, transporte, manejo de cuenca– pero que potencialmente podrían ampliar su administración hacia otros.

En todos estos casos, los arreglos institucionales no son administrados por organismos elegidos de forma directa y por lo tanto adolecen de legitimidad política. Los distintos modos de gobernabilidad mediante instituciones metropolitanas u ordenamientos institucionales no son excluyentes entre sí. En la praxis, una gran cantidad de áreas metropolitanas combinan formas de organización variadas.

Los modos de gobernabilidad no institucional, por su parte, son acuerdos locales que tienden a una mejor coordinación de políticas en los distintos sectores. Estos convenios se formalizan mediante procedimientos precisos e instrumentos específicos; no se consideran instituciones en sentido formal ni tienen por objeto su creación. Para este tipo de colaboración, Lefèvre realizó también una clasificación entre coordinación de estructuras que ya existen y acuerdos formalizados.

Las primeras refieren a áreas metropolitanas que carecen de una institución urbana y donde las políticas públicas son producto del accionar de organismos monosectoriales o plurisectoriales “inframetropolitanos”. Sea por su reducida jurisdicción o porque tienen competencias sobre un solo sector, estos organismos se ven imposibilitados de gestionar el área; la solución, en este caso,

es la creación de un determinado tipo de cooperación entre estos organismos con instrumentos u ordenamientos específicos que permiten gestionar en un nivel más amplio.

El segundo subtipo de cooperación no institucional refiere a los acuerdos que se realizan y formalizan para coordinar las políticas entre diversos actores públicos. En general, estos acuerdos son monosectoriales y limitados a un propósito u objetivo. Al mismo tiempo, al estar sujetos a la voluntad de los gobiernos locales y al recambio partidista pueden ser inestables.

Mariona Tomàs (2015), en “La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos”, realiza una tipología basada en la interrelación entre diversos elementos presentes en las áreas metropolitanas: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y la forma de representación. A partir de estas variables la autora identifica cuatro tipos de arreglos institucionales de gobernanza.

Los esfuerzos por crear instituciones de carácter metropolitano pueden enfrentar algunos inconvenientes derivados del grado de fragmentación que existe en el territorio. Esta variable no solo tiene en cuenta la cantidad de municipios que abarca el área metropolitana, sino también el número de otras administraciones que tienen tareas metropolitanas. Tomàs diferencia entre municipios monocéntricos y policéntricos y considera la existencia de otros organismos o asociaciones de carácter público y privado encargados de promover estrategias de desarrollo económico y social, con funciones a escala metropolitana.

El segundo elemento que la autora reconoce como variable son las competencias de los entes metropolitanos y el carácter vinculante de las decisiones tomadas. Se distingue entre *hard policies*, que son aquellas políticas relacionadas con el medio físico (urbanismo, ordenación del territorio, infraestructura, medio ambiente, transporte) y *soft policies* como aquellas que aplican a educación, sanidad, servicios sociales, etc.

La financiación, por otro lado, es un elemento que ayuda a determinar el margen de autonomía de una institución. No sólo observa la cantidad de dinero que posee sino la procedencia de los recursos financieros, si es propia o si la obtiene a través de otras vías. Generalmente se reconocen básicamente dos fuentes de financiamiento que a menudo se combinan: las transferencias de los municipios (de abajo a arriba) o de un ámbito superior de gobierno (de arriba hacia abajo), y en segundo lugar de tasas e impuestos propios.

La última variable que Tomàs reconoce es la del tipo de representación de los organismos metropolitanos, que puede tomar dos formas: la elección directa del presidente y los concejales por parte de los ciudadanos o la elección indirecta, en la que los representantes de los diferentes municipios conforman la dirección del organismo metropolitano. Además, reconoce modelos con representación de miembros de la sociedad civil como sindicatos, cámaras de comercio, universidades, etc. A partir de estas variables la autora realiza una tipología de cuatro modelos de gobernanza metropolitana que ordena según el grado de institucionalización:

- **Gobiernos metropolitanos:** entes creados específicamente para la gestión de problemáticas metropolitanas. Estos cuentan con un consejo metropolitano elegido directa o indirectamente, así como también competencias y financiamiento fijado por ley. A su vez, los gobiernos metropolitanos pueden ser de dos tipos: de un solo nivel, a partir de la fusión de municipios, o de dos niveles, manteniendo los municipios, pero con un nivel de coordinación metropolitana. Esta categoría coincide con la de gobiernos metropolitanos de Lefèvre (2005).
- **Agencias metropolitanas sectoriales:** con un grado medio de institucionalización y dedicadas a gestionar o planificar un solo servicio o sector.
- **Modelo de coordinación vertical** gestiona políticas a partir de la coordinación de facto entre ámbitos de gobierno existentes, sin creación de una institución metropolitana.

- Modelo es el de cooperación voluntaria de municipios o cooperación horizontal: caracterizado por la organización de los representantes locales por iniciativa propia. Estos arreglos tienen una institucionalización muy débil.

Las presentadas anteriormente son tipologías que, si bien marcan tendencias generales, en la práctica aparecen combinados o formalmente iguales pero luego funcionan de diversas maneras.

#### **Recuadro 1. Modelos de gobernanza metropolitana según el grado de institucionalización**

- **Gobiernos metropolitanos** (elección directa o indirecta)
- **Agencias metropolitanas** (sectoriales)
- **Coordinación vertical** (a partir de un ámbito de gobierno ya existente: una región, provincia, etc.)
- **Cooperación voluntaria entre municipios** (mancomunidades, planes estratégicos).

Fuente: (Tomàs, 2015)

#### **Recuadro 2. Elementos que diferencian los modelos de gobernanza metropolitana**

##### **Grado de fragmentación del territorio:**

- Número de municipios
- Número de otras administraciones
- Número de otros entes públicos o privados
- Número de empresas públicas, privadas y mixtas de gestión de servicios

##### **Tipo de competencias:**

- *Hard policies*
- *Soft policies*

##### **Tipo de financiación:**

- Transferencias: desde abajo (municipios)/ desde arriba (otros ámbitos de gobierno)
- Tasas e impuestos propios

##### **Tipo de representación:**

- Elección directa/indirecta alcaldes y concejales metropolitanos
- Representación sociedad civil

Fuente: (Tomàs, 2015)

## Una mirada a América Latina: avances sobre coordinación metropolitana en la región

La Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA– es una de las áreas metropolitanas más complejas de Latinoamérica. En relación a la misma, un estudio previo de CIPPEC (Lanfranchi & Bidart, 2016) demuestra que la coordinación actual efectiva es muy baja –3 puntos sobre 16– y que su necesidad potencial de coordinación metropolitana es muy alta –9 puntos sobre 10.

La RMBA es uno de los cuatro aglomerados más grandes de la región; con más de trece millones de habitantes se ubica detrás de San Paulo y Ciudad de México. El porcentaje de población de la RMBA sobre el total del país es del 34%. Su área comprende 41 municipios (CABA + cuarenta municipios) y por lo tanto un nivel de fragmentación muy elevado así como también coexistencia de múltiples gobiernos locales (Lanfranchi & Bidart, 2016).

En relación con otras áreas metropolitanas de similar complejidad en Latinoamérica, la RMBA aún carece de una efectiva coordinación metropolitana (Lanfranchi & Bidart, 2016).

En los 21 países que forman América Latina y Caribe hay por lo menos sesenta y cuatro aglomerados urbanos con más de un millón de habitantes, según los criterios de “State of the World's Cities 2012/2013” (UN-HABITAT, 2012). En 2015, CIPPEC realizó un estudio sobre el estado de la gobernanza metropolitana en Latinoamérica y el Caribe; entre sus resultados, el estudio estableció parámetros incipientes de comparación (Lanfranchi & Bidart, 2016), identificó las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes con entes de coordinación sectorial, y analizó la forma de organización de estos organismos (conformación, funciones, sectores coordinados por cada uno, formas de financiamiento, presupuestos y otros aspectos relevantes). Uno de los principales hallazgos de este trabajo es que **la mitad de estas áreas cuenta con algún tipo de organismo de coordinación metropolitana.**

**Gráfico 1. Porcentaje de áreas metropolitanas con organismos metropolitanos en América Latina y el Caribe**

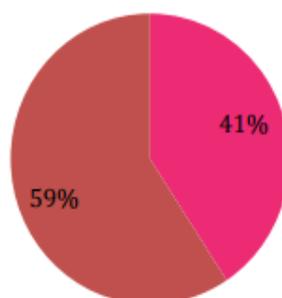


Fuente: (Lanfranchi & Bidart, 2016)

De los aglomerados que cuentan con un organismo metropolitano, aproximadamente el 59% fue conformado a partir de acuerdos entre los miembros del área metropolitana (AM), tales como gobiernos locales o gobiernos provinciales. El otro 41% fue conformado a través de una autoridad *ad hoc* (Lanfranchi & Bidart, 2016).

**Gráfico 2. Porcentaje de organismos metropolitanos conformados ad hoc en América Latina y el Caribe**

■ Con la formación de una autoridad ad hoc  
■ A través de acuerdos entre los miembros del AM

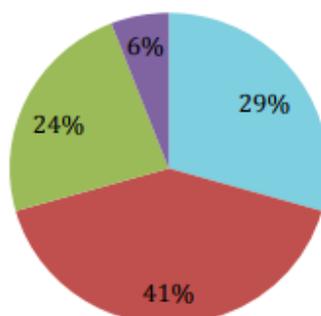


Fuente: Lanfranchi & Bidart (2016)

En relación a los presupuestos, tal como lo muestra el gráfico 3, son de un amplio margen, pudiendo ser menores a 10 MM de dólares o llegar a ser de 450 MM de dólares anuales.

**Gráfico 3. Porcentajes de presupuestos entre 10 y 450 MM de dólares anuales en América Latina y el Caribe**

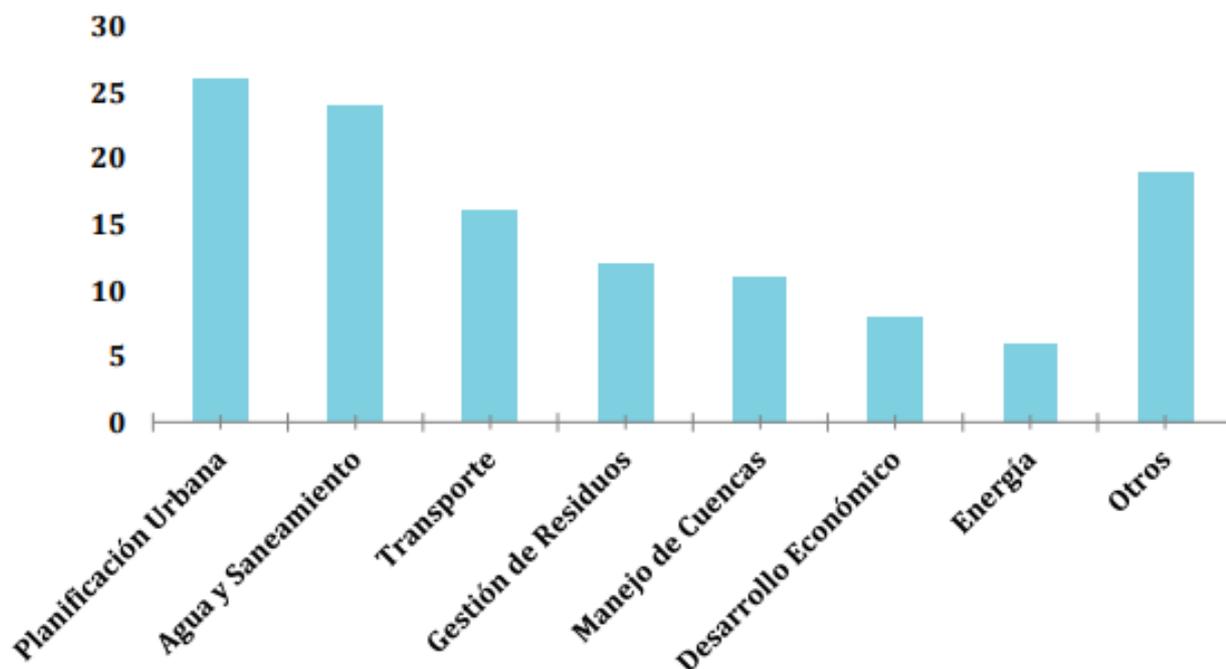
■ Hasta 10MM ■ Hasta 25 MM  
■ Hasta 75 MM ■ 450 MM



Fuente: Lanfranchi & Bidart (2016)

Se identificaron también diferencias sobre los sectores coordinados por los organismos: la mayoría de los aglomerados cuentan con un organismo dedicado a la planificación urbana y en menor medida coordinan agua y saneamiento y transportes. Aproximadamente diez áreas metropolitanas tienen instituciones encargadas de la gestión de residuos, manejo de cuencas y desarrollo económico. En último lugar, el sector energético es de los menos coordinados en la región, tal como se observa en el **Gráfico 4**.

**Gráfico 4. Sectores coordinados en áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe**



Fuente: Lanfranchi & Bidart (2016)

En América Latina los países están avanzando cada vez más en la coordinación inter-jurisdiccional y en términos jurídicos-legales. Algunos países de la región, tales como Brasil, México y Colombia, representan muy buenos ejemplos que podrían ser replicados en Argentina.

### **Brasil**

Brasil hace más de tres décadas que reconoce constitucionalmente la existencia de regiones metropolitanas. En 1973, a partir de una ley complementaria que reglamentó el artículo 164 de la constitución de 1967, quedaron establecidas las regiones metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza. El poder federal reconoce la creación de regiones metropolitanas entre municipios que, independientemente de su vinculación administrativa, formen parte de la misma comunidad socioeconómica. La constitución de 1988 determinó que son los gobiernos estatales los encargados de la creación de regiones metropolitanas entre municipios limítrofes para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común.

Además de su reconocimiento constitucional, en 2015 se instituye la Ley Federal conocida como "Estatuto de la Metrópolis", que establece directrices para la gestión urbana compartida (Klink, J., 2017, *Recent Trajectory and Perspectives in Greater São Paulo*. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi, *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*).

El Estatuto promueve la coordinación de las AM brasileñas, estableciendo formas de gobierno, organización y normas generales para guiar la gobernanza metropolitana. Además, fijó un plazo de tres años para que los municipios de las regiones metropolitanas brasileñas entreguen Planes de Desarrollo Urbano Integrados (PDU). Como resultado, en Brasil se encuentran hoy coordinándose veintinueve regiones metropolitanas que han sido reconocidas por el Estado Nacional y continúan progresando inter-jurisdiccionalmente.

## **México**

El Estado mexicano modificó su Constitución en el año 2016, incorporando el nivel de gobierno metropolitano. La nueva ley fundamental establece la necesidad de crear regulaciones de manera conjunta y de coordinación para desarrollar territorios municipales que conforman una continuidad geográfica.

Desde 2005, el Estado Nacional transfiere recursos federales a las entidades federativas donde se encuentran las AM. Para la reglamentación de las formas de administración de los fondos estatales quedó legislado que estos deben partir de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión (Gómez-Álvarez, Osorio-Lara, & Blanco-Ochoa, 2017).

El Fondo Metropolitano tiene el fin de apoyar proyectos de comunicaciones, transportes, infraestructura hídrica, alcantarillado, saneamiento, sistemas de inteligencia, comunicación, protección civil y adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, entre otros aspectos.

El Gobierno Federal transfiere mediante el Fondo Metropolitano a cuarenta y siete Zonas Metropolitanas. El presupuesto total para 2017 fue de \$3,240,170,830 pesos mexicanos (aproximadamente US\$182,454,019).

El esfuerzo del Estado por la planificación de sus metrópolis también se manifiesta en la creación de una Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano. Dicha comisión funciona desde 2003 impulsando el análisis y la generación de propuestas responsables que promuevan la armonización del marco legal y la planeación integral y sustentable en México.

## **Colombia**

En 1968 se reformó la Constitución Nacional de Colombia y se reconocieron las áreas metropolitanas, integradas por un mínimo de dos municipios de un mismo departamento.

En 1978 se sancionó la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano (Ley 619), que definió las bases que determinan a un conjunto de municipios como área metropolitana y fijó los procedimientos para su organización y administración.

En 2013, también por ley nacional, se expidió el nuevo régimen de las áreas metropolitanas. La Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625) define a las AM como áreas con autonomía administrativa y patrimonio propio, autoridad y régimen fiscal especial. La regulación establece que las AM pueden integrarse por municipios del mismo departamento o de varios. También definió y creó el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

## **Avances sobre coordinación metropolitana en Argentina**

A pesar de la falta de coordinación integral existente en la metrópolis más grande del país, algunos aglomerados urbanos argentinos han desarrollado estructuras de gobernanza metropolitana. Santa Fe y Córdoba son dos ejemplos relevantes.

### **Santa Fe**

En el año 2016 se reglamentó la Ley Provincial N° 13532/16 que establece el régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de áreas metropolitanas en la Provincia y reconoce a los ya existentes.

Por su parte, el área metropolitana de Rosario está consolidada y cuenta con un Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) que funciona por asociación voluntaria de los municipios y comunas. Este ente se consolida como un ámbito de coordinación y promoción de políticas

públicas de impacto regional y un espacio institucional de planificación, estudio, promoción y gestión del Área Metropolitana de Rosario (AMR).

### **Gran Córdoba**

Aquí, el Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM) funciona como organismo técnico de planificación regional. En el presente, realiza propuestas sobre planes, programas y proyectos para el desarrollo metropolitano del aglomerado.

### **Áreas Metropolitanas del Interior**

Complementariamente, el mejor funcionamiento de los servicios en las AM del interior es posible a través del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. El Programa opera a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) pertenecientes a las áreas metropolitanas participantes, a su vez dependientes de una Unidad Ejecutora Central.

El DAMI trabaja a partir de modalidades innovadoras de gestión metropolitana para la ejecución de proyectos y prestación de servicios. Su apoyo para la gobernabilidad se concreta a través de inversiones para su desarrollo, la contribución en la construcción de agendas metropolitanas, el fortalecimiento institucional y la gestión general.

Las siguientes Áreas Metropolitanas que están ya bajo la influencia del DAMI son:

- Área Metropolitana de Chubut
- Área Metropolitana de Neuquén
- Área Metropolitana de Mendoza
- Área Metropolitana de Salta
- Área Metropolitana de Tucumán
- Área Metropolitana de Rosario

### **Primeros pasos: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires**

En el año 2006 se presentó el documento *Lineamientos Estratégicos* para la Región Metropolitana de Buenos Aires, desarrollado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

También conocido como Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (LEM), el documento plantea como objetivo explícito “proponer a la discusión de la sociedad un conjunto de escenarios alternativos, que combinan decisiones que se pueden (o se deben tomar) en el corto plazo, y que en función de sus posible combinatorias, orientan el futuro de la aglomeración hacia destinos bastante diferentes”. Es decir, el documento plantea un planeamiento estratégico de gran escala identificando desafíos y luego planteando opciones o dilemas para resolverlos. Por ejemplo, si el desafío es definir la estructura vial de la RMBA, el dilema es si se continúa extendiendo los ejes radiales o si se promueve el desarrollo de ejes concéntricos.

En 2016, a diez años de su publicación, el documento LEM fue sometido a revisión por un equipo conformado por BID y CIPPEC. Este trabajo conjunto hizo un foco muy importante en la

Planificación Integral, tratando de aportar nuevos conceptos para incorporar y para pensar por qué muchas de las propuestas iniciales quedaron truncas o siguieron sin ser tratadas (Lanfranchi et al., 2018).

Este capítulo recorre las principales cuestiones que planteaban los LEM con su estructura dilemática y los dos puntos de evolución (2006-2016) para los sectores abordados.

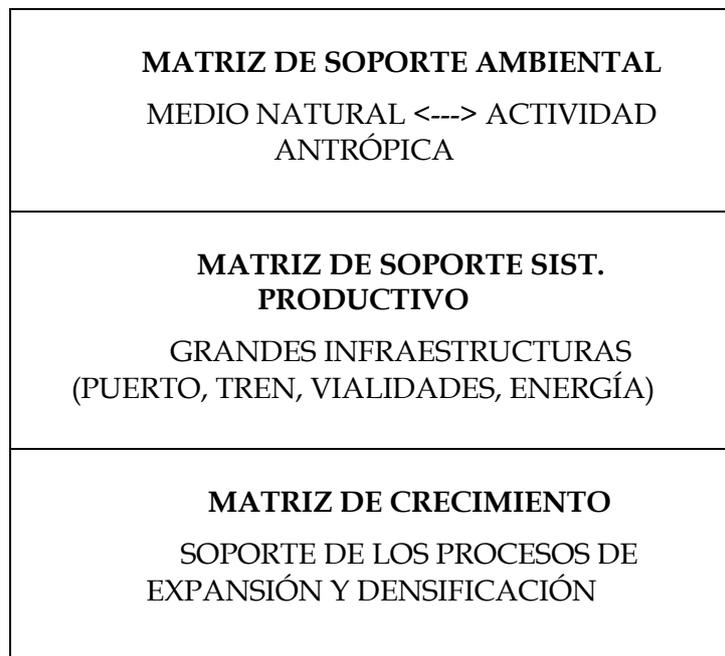
### Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (2006)

Con el aporte de actores diversos, este documento tuvo dos objetivos primarios:

- 1- la realización de un análisis estratégico que ayudase a entender las grandes tendencias, los desafíos y oportunidades que tenía la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- 2- la elaboración de propuestas operativas, institucionales y de políticas de desarrollo urbano que permitieran poner en marcha los lineamientos y la identificación de posibles escenarios de desarrollo urbano de intervención metropolitana.

Con todo lo anterior se apuntaba a crear un marco de referencia para las políticas públicas a mediano y a largo plazo. La metodología de estudio planteó un trabajo dividido en tres ejes o matrices que articulaban doce cuestiones dilemáticas, que se sintetizan en la Figura 2.

**Figura 2. Metodología síntesis Lineamientos Estratégicos 2006**



Fuente: Elaboración propia

En 2006, el diagnóstico plasmado en el documento daba cuenta de las siguientes situaciones:

En la *matriz ambiental* se registraba un profundo deterioro. Entre las principales causas figurando la fragmentación, la expansión y el impacto del *sprawl* o expansión urbana horizontal con poca densidad, así como la localización de las industrias en áreas vulnerables y la falta de

control en las orillas de los cuerpos de agua. Los humedales, las cuencas en zonas urbanas y el periurbano se veían afectados por falta de una planificación integral.

La *matriz productiva* se encontraba al borde del colapso, consecuente de políticas de desinversión entre 1976 y 2006, con una infraestructura desactualizada y un parque ferroviario desmantelado. Con una base en los trenes y puertos del siglo XX, el crecimiento de la urbanización y de la industria se había dado sobre el mismo soporte, generando como consecuencia la superposición de funciones incompatibles. Este colapso se veía claramente reflejado en problemas energéticos, en un puerto congestionado y en problemas de tránsito. Todo lo que significaba básicamente la necesidad de reorganización de esta matriz.

La *matriz de crecimiento* estaba desarticulada por la duplicación de los sistemas de movilidad: el sistema transporte público – centros tradicionales –que en una primera etapa de desarrollo de la ciudad fue la causa del crecimiento- y el transporte individual –que a través de la lógica de las autopistas empezó a competir con lo existente, generando islas urbanas y ausencia de una oferta accesible para el hábitat popular.

Como resultado, el sistema de transporte público y su rol como eje estructurador se encontraban altamente deteriorados. La producción de suelo popular y finalmente la promoción en los últimos años de urbanizaciones cerradas, que estructuraron el hábitat en torno al automóvil, habían producido fuertes inequidades.

La necesidad de acotar la expansión de la mancha urbana quedaba claramente expuesta.

En 2006 se realizaron las siguientes propuestas a partir del diagnóstico:

Para la *matriz ambiental*: vincular los tres espacios principales del periurbano, las cuencas interiores y la franja costera, lo que derivaría en la recuperación de grandes espacios verdes y la creación de un sistema de áreas verdes que sirviera al AMBA.

En resumen se marcaron cuatro cuestiones importantes:

1. Manejo de cuencas:
  - a. La cuestión hidráulica
  - b. Gestión de redes, calidad, control
  - c. Relación con estructura vial
  - d. Patrones de asentamiento, uso del suelo
  - e. Afectación de áreas verdes, biodiversidad
  - f. Plan de manejo por cuenca
  - g. Gestión, financiación, políticas
2. Tratamiento de residuos:
  - a. Recolección, clasificación, tratamiento
  - b. Marco normativo
  - c. Responsabilidades de gestión
  - d. Financiamiento y ejercicio del poder de policía

3. Sistema Metropolitano de Áreas Verdes:
  - a. Plan verde urbano
  - b. Recuperar grandes suelos vacantes de dominio público
  - c. Tratamiento de corredores verdes
  - d. Reconstrucción de un sistema de espacios públicos de escala local
  - e. Desarrollo de biodiversidad en el tejido urbanizado
  - f. Acceso de los ciudadanos a la naturaleza
4. Tratamiento de borde periurbano:
  - a. Defensa de uso agrícola
  - b. Mejoramiento ambiental
  - c. Áreas de usos específicos
  - d. Segunda residencia
  - e. Actividades turísticas y recreativas
  - f. Presupuestos mínimos

Para la *matriz productiva*: relocalizar la industria siguiendo un esquema radio-concéntrico. Las cuatro cuestiones importantes eran:

1. El puerto: crear un nuevo puerto aguas abajo.
2. Provisión de energía (un problema a nivel de política nacional: el AMBA produce casi el 50% del PBI): revisar del sistema de provisión, el modelo de consumo y la política de regulación del uso.
3. Crecimiento de la estructura vial: pasar de un esquema radial a uno en red priorizando vialidades radio-concéntricas para poder ubicar la industria en la segunda corona y conectándolo con el nuevo puerto. De esta manera se llevan oportunidades a los sectores más afectados por el desempleo.
4. Localización industrial: planificar obras previas y provisión de energía y vialidades, para formar un anillo multimodal sobre la ruta 6 y la Av. Pque. Pte. Perón, que haría las veces de vínculo entre el Mercosur y el nuevo puerto aguas abajo.

Para la *matriz de crecimiento y movilidad*: promover una ciudad diversa, con una densidad media de entre 200 y 240 hab/ha, planteándose como ideal la intervención sobre el tejido urbanizado. Se proyectaba un crecimiento poblacional de un millón de habitantes para 2017.

En ese momento, el déficit estructural era de 300.000 viviendas, de las cuales se construirían una mitad en áreas urbanizadas y la otra en nuevas urbanizaciones. Otras políticas incluían la creación de una autoridad única para el AMBA que entre otras cosas se encargara de reconstruir el sistema público de transportes, interviniera centros históricos y definiera áreas de protección.

Se mencionaban cuatro ejes de intervención:

1. Rehabilitación de la estructura de centros
2. Reorganización del sistema de transportes

3. Expansión de las redes de infraestructura sanitaria sobre el tejido urbanizado
4. Desarrollo de nuevas urbanizaciones

### **Revisión de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (2016)**

Luego de una década de la publicación del documento, se llevaron a cabo una serie de reuniones denominadas *Mesas Metropolitanas* organizadas por CIPPEC y el BID. Estas mesas incorporaron a los referentes de cada sector para debatir qué conceptos había que revisar o cuáles debían agregarse. Complementariamente, se realizó un trabajo de actualización de los indicadores.

A continuación se presenta un resumen de las discusiones y actualizaciones temáticas.

### **Revisión de la matriz ambiental**

#### **Sobre el manejo de cuencas**

En la actualidad existen en la RMBA tres cuencas que tienen algún nivel de coordinación interjurisdiccional. ACUMAR es la más desarrollada ya que cuenta con un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que incluye la recuperación y mantenimiento del recurso hídrico, así como también la reubicación de habitantes a la vera de los cursos de agua y la relocalización, readecuación o clausura de industrias que representen un peligro para la cuenca en su situación actual.

En el ámbito provincial se crearon dos Comités de Cuenca, uno para la cuenca del Río Reconquista (COMIREC) y otro, que data de 2015, para la cuenca del Luján (COMILU).

#### **Tratamiento del Borde Periurbano**

El borde periurbano se presenta como un territorio productivo, residencial y de servicios. Gracias a sus condiciones naturales y la cercanía a la ciudad, este territorio es propicio para las explotaciones agrícolas de pequeña escala. La horticultura es la principal actividad, impulsada a lo largo de la historia por inmigrantes de varios orígenes. Según datos de la Coordinación Prohuerta para el AMBA, en el año 2012 existían 27.489 huertas distribuidas principalmente en el Periurbano Sur y el Periurbano Oeste.

### **Revisión de la matriz productiva**

El puerto de Buenos Aires fue objeto de importantes inversiones en los últimos años. Hoy en día cuenta con un renovado acceso ferroviario de los ferrocarriles Mitre y San Martín, además de la revitalización del servicio Belgrano Cargas que implica la posibilidad de devolver al ferrocarril parte del transporte de cargas hoy monopolizado por el transporte automotor (CIPPEC, 2016).

El nuevo puerto de La Plata funciona por debajo de su capacidad total y aun no se ha concluido el tramo final de la Ruta 6, que cerraría el anillo de circunvalación entre el puerto y la zona norte.

La provisión de energía eléctrica en la región fue uno de los temas clave de las últimas décadas. El fomento del uso de equipos de aire acondicionado y el reemplazo de las instalaciones de gas convencionales por artefactos eléctricos en construcciones nuevas dispararon el consumo doméstico, que en 2014 representó el 42% del total de la demanda, creciendo por encima de los usos comercial e industrial (CIPPEC, 2016).

El espacio para la producción industrial tuvo un rol importante para la región: generó más de sesenta mil nuevos puestos de empleo entre 2006 y 2014 y se radicaron diecisiete nuevos parques

industriales con el apoyo de la legislación vigente (nota) que fomentó este tipo de intervenciones (aunque con algunos impactos negativos). En el ámbito de CABA se formaron cuatro distritos económicos en base a un sistema de incentivos que permite el desarrollo de actividades específicas. Los distritos son: Audiovisual, de las Artes, Diseño y Tecnológico.

En los municipios de la primera corona, debido al peso que el aporte de las industrias tiene en el sistema fiscal, hubo poca relocalización y se continuaron ciertos conflictos ambientales y de uso de suelo ligados a la convivencia entre la industria y la vivienda y el comercio.

## **Revisión de la matriz de crecimiento y estructuración del espacio urbano**

### **Sobre el crecimiento urbano**

Entre 2006 y 2016 las UC en la región aumentaron dos veces y media su superficie y duplicaron su población, estimada cerca de 220 mil habitantes. Solamente los municipios de Pilar, Escobar y Ezeiza suman el 40% del suelo urbanizado en la última década. La forma dominante de expansión siendo la dispersión urbana, impulsada en gran medida por las urbanizaciones cerradas (UC), los grandes parques industriales ubicados en los municipios de la segunda y la tercera corona principalmente.

En general, esto llevó a una contracción en la oferta del suelo para los sectores populares. A pesar de que también hubo un fuerte intento de brindar soluciones habitacionales a través del Plan Federal de Viviendas, el PROCREAR y la aparición de la ley provincial de Acceso Justo al Hábitat, el valor del suelo aumentó y así también la cantidad de inquilinos.

En cuestiones de suelo otro costado negativo es el incesante incremento de villas y asentamientos informales que ya suman 274 y albergan a 69.557 familias a lo largo y ancho de la metrópolis (TECHO, 2016). El mayor crecimiento en términos de población se dio en los municipios de la segunda corona, con un 40%.

### **Sobre el sistema de centros**

Los sub-centros tradicionales vivieron un período de revitalización gracias al impulso inmobiliario y comercial. La vivienda multifamiliar fue uno de los productos clave en este proceso, en algunos casos con el apoyo también de políticas municipales. Sin dudas la inversión realizada desde 2012 para la modernización del ferrocarril le devolvió a este medio de transporte parte del rol urbanizador que había tenido a lo largo del siglo XIX, y se tradujo en mejoras generales en las estaciones y su entorno.

En las denominadas “nuevas centralidades” se ubicaron a su vez nuevos equipamientos con mayor grado de sofisticación que abastecen a la población residente en las UC, tales como oficinas *premium*, centros comerciales con primeras marcas, hoteles, centros de salud e instituciones de educación superior.

### **Sobre el sistema de transporte**

Uno de los hechos más importantes en materia de transporte para la RMBA fue la creación en 2012 de la Autoridad de Transporte Metropolitana (ATM), superando las múltiples agencias que conviven en el territorio. La ATM es la encargada de desarrollar el “Plan Director de Transporte del AMBA”.

Lamentablemente, hasta la fecha no se ha avanzado demasiado en la agenda de esta autoridad.

La red ferroviaria de la región incorporó nuevos trenes y vagones en prácticamente todas sus líneas y se electrificaron algunos ramales. Desde 2013 se evidenció una recuperación en la cantidad de pasajeros transportados en todas las líneas, a excepción del Belgrano Norte.

## Metodología de análisis para modelos de gobernanza metropolitana

En 2016 CIPPEC estableció un modelo de análisis comparativo de modelos de gobernanza metropolitana partiendo de las teorías descriptas anteriormente. Esta metodología ha permitido abordar casos internacionales que poseen diferentes tipos de instituciones metropolitanas.

En base a una exhaustiva revisión bibliográfica se elaboró una muestra inicial de modelos posibles de ser tomados como ejemplos o replicarse y adaptarse en el caso de la RMBA. Un análisis más exhaustivo de dicha muestra llevó a la selección final de casos, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- El desempeño del ente metropolitano: que el funcionamiento actual del ente sea útil para abordar temas de escala metropolitana tales como el crecimiento de la mancha urbana, la polución, el desarrollo económico de la metrópolis, etc.
- La variable cultural: tener en cuenta, en primer lugar, ciudades del mundo occidental. (un segundo momento en esta investigación podría considerar casos asiáticos, de medio oriente y africanos, teniendo en cuenta primero las diferencias en los sistemas legales y otros aspectos culturales).
- Un criterio demográfico: las áreas metropolitanas observadas deben contar con más de un millón de habitantes.
- La exclusión de casos de fusión completa de municipios de un aglomerado, **que pasan a conformar un gran polígono político-administrativo.**
- La exclusión de casos de gobiernos no democráticos.

En el estudio de cada caso desarrollado a continuación en este trabajo, se tienen en cuenta también otros puntos de análisis. En cualquier otra investigación, estos podrían también ser incorporados como criterios de selección:

- La historia o camino crítico para lograr una conformación exitosa (pasado), el buen desempeño del ente (presente) y los desafíos a mediano y largo plazo del área metropolitana (futuro).
- Los marcos legislativos (si son o no comparables entre sí, o si tienen un sistema federal o unitario de gobierno, por ejemplo), considerando por ejemplo si tales marcos legislativos incluyen la coordinación metropolitana en la Constitución Nacional.
- La comparación en términos de fragmentación (cantidad de municipios), la cantidad de población total y el peso relativo del área metropolitana respecto al país (según el producto bruto regional y según el peso demográfico relativo).

La muestra se construyó, entonces, a partir de la revisión de bibliografía existente, identificando metrópolis con autoridad metropolitana que responden a un estándar de funcionamiento adecuado y que pueden ser inspiradoras para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Como se explicó anteriormente, se dio prioridad a la cuestión socio-cultural. Por esta razón, se analizan casos de países latinoamericanos que comparten historia y procesos socio-económicos de carácter regional, como algunas metrópolis de Brasil, México y Colombia. También forman parte de la muestra metrópolis de los países norteamericanos y algunos

Europeos como España, Francia y Gran Bretaña. El estudio de literatura existente fue complementado, en la mayoría de los casos, con entrevistas en profundidad con representantes de cada uno de los entes.

Para estructurar el análisis, se estableció un conjunto de preguntas de investigación. Las variables de análisis contenidas en estas preguntas se relacionan con la capacidad de agencia de los entes, su poder de control, las formas de representación y tipo de gobierno, y el presupuesto y financiación con el que cuentan.

Todos estos puntos dan cuenta de la fuerza o capacidad de tomar decisiones de carácter vinculante de cada modelo, así como de sus competencias.

El conjunto de preguntas es el siguiente:

### **1- ¿Cuáles son sus funciones/competencias?**

Para esta pregunta se definieron ciertas competencias de acuerdo a las características que se observaron en la práctica. Hay entes con menos capacidad de agencia y menos poder que funcionan como institutos de monitoreo y planificación no vinculante, incentivando la coordinación; otros, que poseen más competencias y funcionan como verdaderas autoridades metropolitanas. Como se verá en el análisis, los sectores sobre los que tienen injerencia varían de metrópoli en metrópoli.

Entendemos que los entes de gobernanza metropolitana son organismos institucionalizados que cumplen funciones para más de un sector, es decir, son multisectoriales.

Estos sectores fueron clasificados y ordenados alfabéticamente de la siguiente manera:

- Agua y saneamiento
- Cuencas
- Desarrollo económico
- Espacio público
- Residuos
- Manejo del riesgo
- Salud
- Seguridad
- Uso del suelo
- Transporte
- Vivienda
- Otros

La categoría residual “otros” fue agregada para referirse a funciones que puedan tener los entes y que no estén contempladas entre los sectores elegidos, tales como turismo, deportes, esparcimiento, entre otros.

En cuanto a las funciones se elaboró una categorización que va de mayor a menor según el grado de autoridad o poder de la institución metropolitana. La escala de funciones queda conformada de la siguiente manera:

- Control: “poder de policía”. Implica la capacidad de poner multas a actores públicos y privados ante situaciones de incumplimiento con ordenanzas, normativas y planes, el poder de clausurar actividades consideradas negativas para el área metropolitana, y la autoridad para vetar resoluciones y planes municipales dentro del área metropolitana.
- Gestión: administra y opera los servicios, ya sea directamente contratando empleados o a partir de empresas tercerizadas o de cooperativas de trabajo.
- Ejecución de obras: destina fondos a la realización de obras que afectan a la región metropolitana o a parte de ella. Las obras pueden ir desde la construcción de infraestructura continua (una autopista, un nuevo ramal de subterráneo o tren, obras hidráulicas, parques metropolitanos) o discontinua (viviendas de uso social, hospitales, centros culturales o estadios deportivos).
- Promoción: ofrece incentivos económicos y/o técnicos para la adopción de ciertas políticas de escala metropolitana, tales como incentivos al desarrollo de cierta actividad económica o a la reducción de residuos.
- Planificación: define planes marco, tanto estratégicos como de ordenamiento territorial, cuyo alcance varía según la adopción por parte del municipio la capacidad del ente de hacerlos vinculantes.
- Coordinación: construye acuerdos con actores públicos, privados y de la sociedad civil involucrados en la gestión del territorio metropolitano.
- Monitoreo: realiza estudios e investigación, da cuenta del estado de situación y elabora la cartografía del área metropolitana. Por ejemplo, el ente puede estar encargado de evaluar la evolución de la cantidad de residuos que cada municipio produce, monitorear la emisión de dióxido de carbono de la metrópolis o diseñar un mapa de flujo de transporte.

A partir de estas categorías de funciones de los entes y de los sectores coordinados se configuró una grilla que nos permitió sistematizar la información y visualizarla de forma clara y sencilla. Este trabajo se realizó con cada uno de los entes de gobernanza metropolitana estudiados para entender qué hace y sobre qué sectores opera.

**Figura 3. Grilla de funciones para analizar entes de gobernanza metropolitana por sector**

												
Controla												
Gestiona												
Ejecuta obra												
Promueve												
Planifica												
Coordina												
Monitorea												

Fuente:Elaboración propia

Nota: Los sectores, de izquierda a derecha: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Espacio Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Usos del suelo, Transporte, Vivienda, y otros (tales como turismo, deportes, esparcimiento y educación).

De arriba a abajo, las funciones están ordenadas de mayor a menor grado de autoridad o poder del ente metropolitano.

## 2- ¿Cómo se gobierna en términos de representación, estructura y mecanismos cotidianos de gobernanza?

Para este punto se tomó en cuenta el tipo de representación que posee la institución – si los ciudadanos eligen directamente a sus representantes o no – y por otra parte se estudió la estructura del ente y su dinámica interna. Se tuvo en cuenta si existe representación de todos los municipios del AM, del estado Nacional y provincial y (entrando en un terreno más cualitativo) cuál es la vinculación cotidiana con estos actores y cuáles son las mecánicas de funcionamiento.

El tipo de representación puede ser:

- Elección directa
- Elección indirecta,
- Designado por gobierno nacional
- Designado por gobierno provincial
- Acordado por gobiernos municipales (intendentes o alcaldes, o elegidos para representar al municipio)

Respecto a la estructura de los entes metropolitanos, la investigación comparada logra identificar distintos tipos de autoridades dentro de un ente:

- Autoridad política
- Autoridad técnica
- Autoridad administrativa-financiera
- Instancias de participación ampliadas (del sector privado y de la sociedad civil).

En los casos estudiados, los nombres de las autoridades y las atribuciones no coinciden entre sí. Por ejemplo: en el caso del área metropolitana de Guadalajara, la autoridad de carácter político es la Junta de Coordinación Metropolitana y la autoridad técnica es el Instituto Metropolitano de Planeación; en Belo Horizonte existe una Asamblea Metropolitana y en Barcelona cuentan con un Consejo Metropolitano y una Junta de Gobierno. Por otro lado, en los casos brasileños las responsabilidades técnicas están a cargo de “agencias de desarrollo metropolitano”.

### **3- ¿Cómo se financia?**

Es interesante entender de dónde proviene el dinero que financia el organismo. Para esto, se identificaron cinco posibles fuentes:

- Transferencias desde Municipios
- Transferencias de Nación
- Transferencias de Provincia
- Tasas o cobro de servicios
- Préstamos o concesiones

### **4- ¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

El monto de dinero con el que cuenta la institución metropolitana da cuenta del poder y la autonomía que posee. Los valores serán expresados en dólares y en función per cápita para que tenga correlación con la cantidad de habitantes de la metrópolis y para permitir comparar a los entes entre sí.

### **5- ¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante? (pasado)**

Este punto busca indagar sobre los pasos que permitieron la conformación del ente. Incluye conocer si existió asociación voluntaria entre municipios o creación estadual / provincial, si existe y cuál es el rol de una ley nacional o provincial sobre áreas metropolitanas, y si ha habido momentos de crisis que funcionaron como disparadores de la creación del ente o de la ampliación de sus funciones. También se consideran las falencias del ente, tales como de funciones, sectores o mecanismos institucionales, tema que es la contracara de la siguiente pregunta (logros hasta la fecha).

### **6- ¿Cuál es o ha sido su desempeño? ¿Qué logró hasta ahora? (presente)**

Se trata de indagar sobre los avances que cada ente haya obtenido en materia metropolitana. Este punto lleva a considerar si las competencias legales o institucionales se traducen en logros reales. En este estudio, los resultados de desempeño serán obtenidos de literatura especializada y/o de entrevistas en profundidad con autoridades o especialistas del ente analizado.

## **Experiencias internacionales inspiradoras: diez casos de estudio**

Se presentan, primero, los casos pertenecientes a la región de Latinoamérica; luego, los de Europa (primero España); por último, los de Norteamérica. Cada primer caso dentro de la diferenciación geográfica es el más destacable como ente, debido tanto a su gran capacidad de coordinación metropolitana, nivel de institucionalidad, desempeño y logros, como a su posibilidad de replicación localmente, por diversas razones que se verán reflejadas en el desarrollo del análisis.

A continuación, se presenta una breve descripción de cada caso y se aplica el método de análisis antes detallado. Para ello, se responde al conjunto de preguntas de investigación y se delinea la capacidad de agencia de los entes, su poder de control, las formas de representación y tipo de gobierno, y el presupuesto y financiación con el que cuentan en cada área metropolitana estudiada.

### **Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia**

La autoridad del **Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)** es un caso de estudio interesante por la forma en que su capacidad de acción se ha ido incrementando a lo largo del tiempo, configurándose como un organismo integral que gestiona gran cantidad de asuntos.

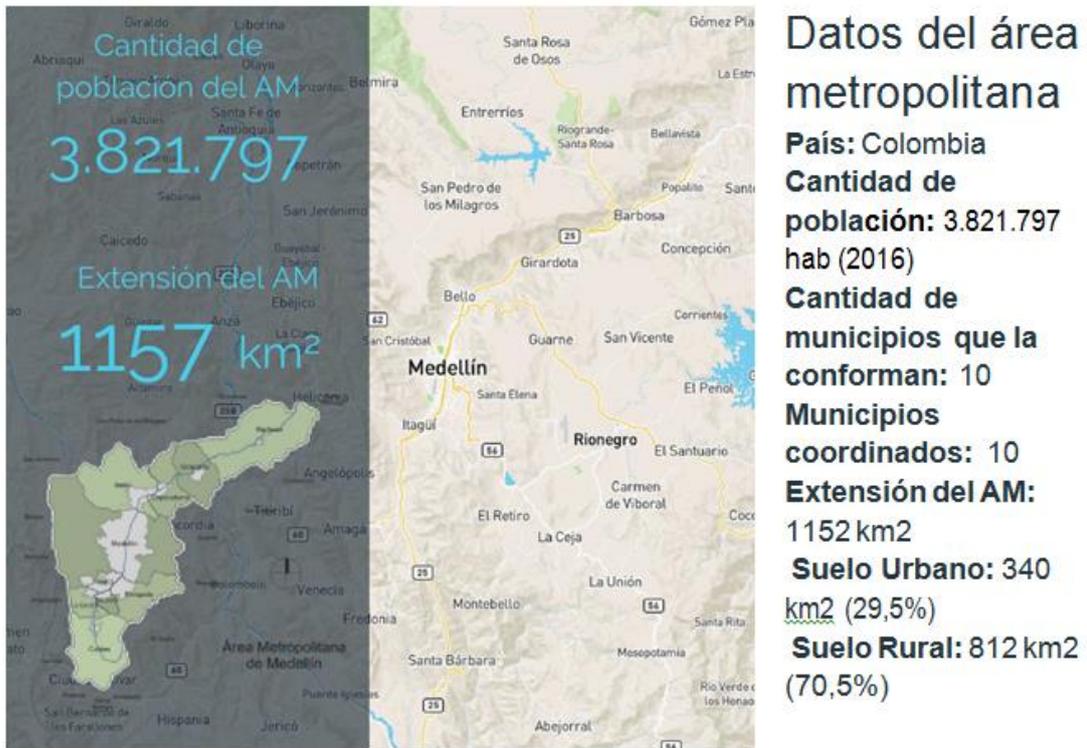
Su labor ha sido destacable en el eje de medio ambiente. Combatir la contaminación del aire en la Ciudad de Medellín ha sido uno de los mayores desafíos para el organismo.

Es destacable que el Valle de Aburrá es uno de los pocos casos en Latinoamérica que trabaja con programas integrales de salud a nivel metropolitano. En esta materia, el ente articula su trabajo con el de otras AM, tales como Santiago de Chile.

A nivel nacional Colombia cuenta con un marco legal contundente en términos metropolitanos, ya que las áreas metropolitanas son reconocidas constitucionalmente desde el año 1979. Se las reconoce como “entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por ley, para la adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente” (Congreso de la República de Colombia, 1979, art. 1).

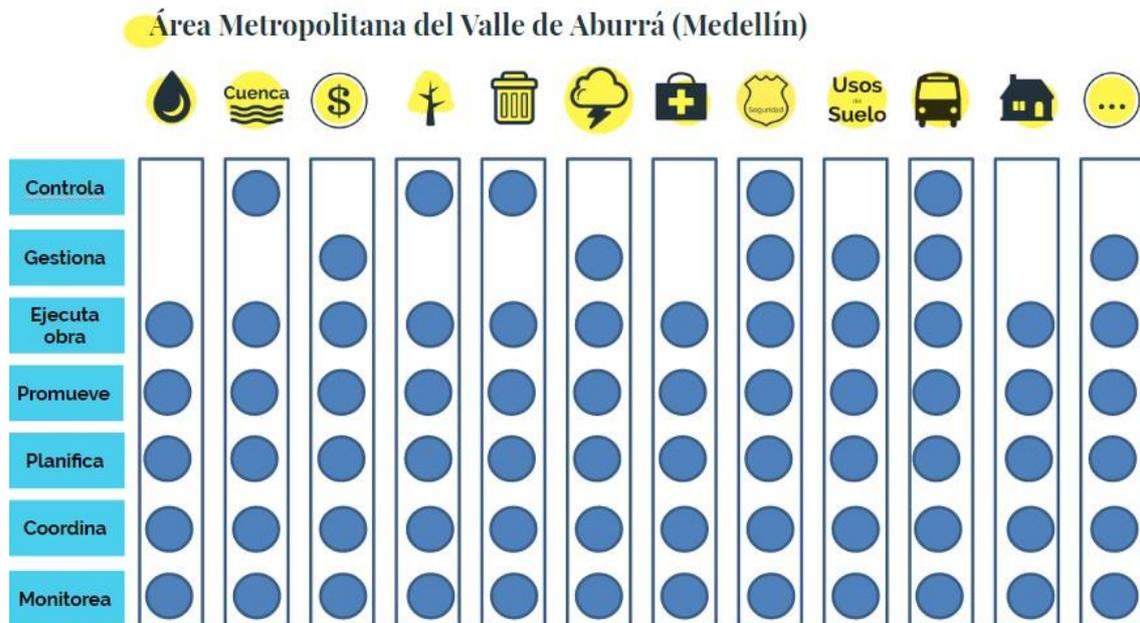
El **AMVA** es una entidad de administración y planificación que cumple funciones de prestación de servicios públicos. Como parte de estas funciones, es autoridad ambiental en la zona urbana y de transporte masivo y metropolitano, planifica el territorio y ejecuta obras de interés metropolitano.

**Figura 4. Características del Área Metropolitana del Valle de Aburrá**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 5. Funciones y competencias del Área Metropolitana del Valle de Aburrá**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican los sectores: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

El AMVA se encarga del desarrollo metropolitano, define las directrices del ordenamiento territorial y elabora el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano- (denominado *Plan Metrópoli 2008-2020*) y los Planes de Desarrollo Estratégico.

La Autoridad Ambiental Urbana ejecuta la limpieza y monitoreo de ríos afluentes y de la calidad del aire. Se encarga de la implementación de la Red de Monitoreo Ambiental, realiza obras de prevención, mitigación y adaptación del riesgo, lleva a cabo el Plan de Gestión de Residuos y maneja el Centro de Atención y Valoración de la Fauna.

En materia ecológica, el AMVA constituyó la Red Ecológica Urbana del Valle de Aburrá, que consiste en la identificación de fragmentos-nodos y corredores para el mejoramiento de las condiciones de hábitat, refugio y conectividad de distintas especies de fauna y flora.

La Autoridad de Transporte Público Metropolitano y Masivo opera el mantenimiento y mejora de infraestructura y gestiona proyectos de desarrollo vial y conectividad. A través de su capacidad de sancionar, obtiene el poder de policía.

Se ocupa también de la planificación territorial y los usos de suelo, se encarga del mejoramiento de barrios, ejecuta obras de interés metropolitano y desarrolla el Sistema Metropolitano de Áreas Protegidas (SIMAP).

En el sector salud, diseña y gestiona la Red Metropolitana de Salud (explicada más adelante en este capítulo).

Para la gestión de riesgo, el ente ha creado un Plan de Alerta Temprana.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

El AMVA es una entidad administrativa de derecho público de la Región del Valle del Aburrá, que es gobernada mediante un órgano principal o Junta Metropolitana, un Consejo Metropolitano y cinco Consejos Temáticos.

La **Junta Metropolitana** se conforma por el Alcalde Metropolitano (Alcalde de municipio núcleo), el Gobernador departamental de Antioquía, los alcaldes de cada municipio, un representante del Consejo del Municipio núcleo, un representante por cada uno de los Consejos Municipales restantes, un delegado permanente en carácter de representante del Gobierno Nacional (ejercerá su derecho a voz pero no a voto), el Director de Planeación del departamento de Antioquía y, por último, un representante de aquellas entidades sin fines de lucro con competencias en temáticas relaciones a medio ambiente y recursos naturales renovables.

La Junta se reúne de forma ordinaria con una frecuencia trimestral, sesionando de forma válida mediante la presencia de la mayoría de sus miembros.

El **Consejo Metropolitano** es un organismo consultivo y de planificación que asesora a la Junta Metropolitana para la preparación, elaboración y evaluación de los planes a desarrollar como así también para introducir modificaciones pertinentes. En términos operativos, ejerce sus funciones ordinariamente con una periodicidad mensual, o cuando es convocado por la junta, el alcalde metropolitano o por la tercera parte de los miembros.

Los **Consejos Temáticos** incluyen el Consejo Metropolitano de Planeación, el Consejo Metropolitano de Vivienda, el de Gestión de Riesgo, el Consejo Ambiental y el de Educación. Cada uno se encuentra integrado por un director de área metropolitana, un subdirector de planeación integral, un representante de la Gobernación de Antioquía, un secretario o director o funcionario de planeación por municipio, un director departamental

administrativo de planeación por municipio núcleo y uno en representación de los restantes.

### **¿Cómo se financia?**

El financiamiento del AMVA se realiza a partir de ingresos corrientes tributarios (impuestos municipales) y no tributarios, tales como tasas y multas. También forman parte de la financiación las contribuciones y los aportes municipales. Sobre los ingresos de capital, el AMVA se financia a partir de operaciones de crédito y recursos de capital como sobretasas de avalúo catastral y concesiones.

### **¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

El presupuesto del ente para el año 2017 fue de US\$126.013.036 (según información publicada en febrero 2017).

El presupuesto per cápita resulta en US\$32,97.

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue creada mediante Ordenanza Departamental N° 34 el 27 de noviembre de 1980.

Inicialmente, las áreas metropolitanas de Colombia fueron creadas con la reforma constitucional de 1968, debiendo ser integradas por un mínimo de dos municipios de un mismo departamento. A nivel normativo, determinó su carácter, otorgándoles personería propia y garantizó la participación de las autoridades municipales que componen las áreas metropolitanas.

Más tarde, la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano en 1978 sentó las bases que definen un área metropolitana, detallando las características que debe tener un conjunto de municipios para ser contemplado como tal. Asimismo, determinó los procedimientos para su organización y administración.

Posteriormente, la Constitución Política de 1991 estableció que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad. Según el artículo 319 de dicha Constitución, tales entidades administrativas deberán racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos, así como ejecutar obras de interés metropolitano (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Artículo 319).

Dos años más tarde, la Ley 128 del año 1994 definió las AMs. Según esta ley, las áreas metropolitanas son: entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, y que requieren una administración coordinada para la programación y coordinación de su desarrollo y la racional prestación de sus servicios públicos (Colombia, Congreso de la República, 1994, Artículo 1).

En 2013 se expidió el nuevo régimen de las áreas metropolitanas a partir de la ley 1625 y varió su definición. Aunque se continuó considerando que son entidades administrativas de *derecho público*, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor

de un municipio núcleo, se estipuló que están vinculados no solo por relaciones de orden físico, económico y social sino también por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, demográficas, culturales y tecnológicas (Colombia, Congreso de la República, 2013, Artículo 1).

### ¿Cuál ha sido su desempeño?

Según el AMVA, sus principales logros han sido la creación de estructura ecológica metropolitana fortalecida y valorada socialmente, el incremento en cantidad y calidad del espacio público apropiado, la superficie de paisaje protegido y experimentado como elemento de la identidad cultural del Valle de Aburra, y por último su labor sobre el riesgo socioambiental que permitió mitigarlo y gestionarlo adecuadamente.

El AMVA se ha encargado de gestionar una planificación integral de su territorio a partir de los siguientes Planes:

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano
- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
- Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial
- Plan Director BIO 2030
- Plan de Gestión 2016-2019 - Territorios Integrados
- Planes de Desarrollo Municipales 2016 - 2019

Los logros en sectores puntuales han sido:

**Transporte.** En el sector de transporte se desarrolló el Programa de Desarrollo Integral de vialidad estructurante y arterial, cuyo objetivo ha sido mejorar las conexiones en tiempo, capacidad y calidad.

Las comunicaciones terrestres de la Región Metropolitana se basan en una red de vías de desarrollo y en una trama de vías secundarias y terciarias, que conducen a las distintas localidades de la región. La integración de zonas aisladas al desarrollo de la región se materializa con el mejoramiento de los accesos a centros urbanos y de servicios, que permiten a la población contar con los servicios básicos para el desarrollo humano. Según el AMVA, este programa ha permitido disminuir los tiempos de recorrido en un 10% en el área de influencia de las intervenciones y aumento la capacidad vial en un 10% en el sector de intervención del proyecto.

Por otro lado, se expandió un sistema de bicicletas públicas en el área de influencia, aumentando en un 50% los kilómetros existentes.

**Gestión de riesgo y salud.** Desarrolló, desde sus inicios, un Programa de Mejoramiento de la calidad del aire. A partir del año 1993 se ha monitoreado sistemáticamente el aire y se han desarrollado Planes de contingencia atmosférica y normas para el mejoramiento del aire con el impulso del Poder Ejecutivo Nacional. En 2011 se declaró al Valle de Aburrá como área fuente de contaminación y el AMVA adoptó el Plan de Descontaminación del aire. Desde entonces se han firmado acuerdos con el sector industrial para disminuir la contaminación atmosférica.

**Vivienda.** Como respuesta al déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, el AMVA tiene el desafío de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los sitios elegidos a través del desarrollo de proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios para mitigación de fenómenos socio-naturales. Para esto, gestiona políticas para el mejoramiento de las condiciones de vivienda y hábitat.

**Salud.** La Red Metropolitana de Salud ha buscado trabajar, coordinar y articular los servicios de salud, tanto asistenciales como en el ámbito de las acciones en salud pública, para mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos del Valle. Conformada en 2013, ha logrado articular el trabajo de las diez secretarías de salud municipales y de diecisiete empresas sociales del estado. La Red ha logrado también conformar y estructurar la primera Red de Hospitales públicos del país y capacitar alrededor de dos mil funcionarios y ciudadanos en temas de la red metropolitana de salud.

Los líderes de la Red se encuentran realizando misiones internacionales de referenciación en conjunto y articulación con la AM de Santiago de Chile.

**Residuos.** El AMVA desarrolló el Plan Gestión Pura Vida 2012-2015, en el cual se definió un macroproyecto estratégico denominado Cinturón Verde y Sostenibilidad Ambiental. Este proyecto apunta al fortalecimiento de la autoridad ambiental urbana, valoración de la estructura ecológica metropolitana, la generación, mejoramiento y apropiación del espacio público verde, la gestión integral del riesgo, la producción limpia y la gestión integral de residuos para la protección de la vida y el bienestar de la población del Valle de Aburrá.

**Recursos hídricos.** Realizó monitoreo de recursos hídricos a través de la red de monitoreo de la calidad del agua, con el objetivo de suministrar información analizada en forma regular y eficiente. El monitoreo de la calidad del agua se fundamenta en el conocimiento de la evolución de las concentraciones de los contaminantes, las tendencias, la ocurrencia de episodios de contaminación que inciden directamente en las condiciones de mezcla y dispersión de los contaminantes. Se concreta a través de dos tipos de monitoreo: red de monitoreo ambiental de las aguas superficiales y red de monitoreo ambiental de las aguas subterráneas.

## **Región Metropolitana de Guadalajara, México**

Guadalajara se consolida como el mejor ejemplo de coordinación metropolitana en México. Recientemente el país ha modificado su Constitución incluyendo la necesidad de crear regulación de manera conjunta y coordinación para desarrollar territorios municipales que forman una continuidad demográfica. También prevé la posibilidad de que las distintas jurisdicciones creen comisiones para coordinar esfuerzos en materia de asentamientos humanos, transporte, agua potable, protección al ambiente, restauración del equilibrio ecológico, drenaje recolección y tratamiento de desechos sólidos y seguridad pública.

El marco legal nacional contundente se combina con el nivel estadual a partir de la constitución del Estado de Jalisco y su respectiva legislación, que reconoce la creación de áreas metropolitanas entre dos o más municipios que forman un mismo centro de población (Constitución del Estado de Jalisco, art 80, 81 bis, 87).

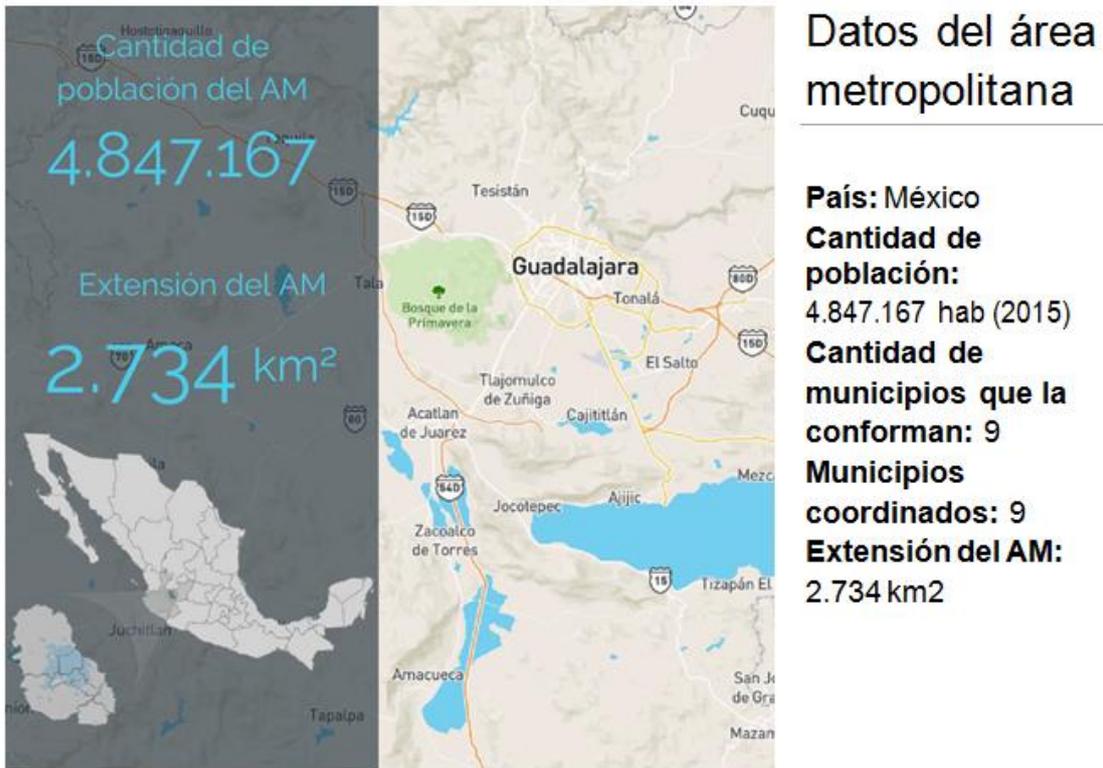
Otro aspecto destacable, además de su fuerza jurídica, es la decisión de Guadalajara de utilizar los fondos que otorga el Estado Nacional a través del Fondo Metropolitano, con fines metropolitanos. Desde 2005, la Nación transfiere a cada zona metropolitana un monto de dinero para impulsar proyectos metropolitanos; no obstante, desde su origen, las AM en México derivaron esos fondos a cada municipio sin realizar proyectos en favor de la metrópoli. Guadalajara fue el primero en cambiar esa costumbre y dedicar los fondos a planificar y gestionar obras y proyectos con fines metropolitanos.

La ciudad cuenta con un órgano de gestión que está contribuyendo eficientemente en la labor metropolitana.

La región se propuso ser referente de integración metropolitana en América Latina y se está planificando su desarrollo a partir del programa "Guadalajara 2042".

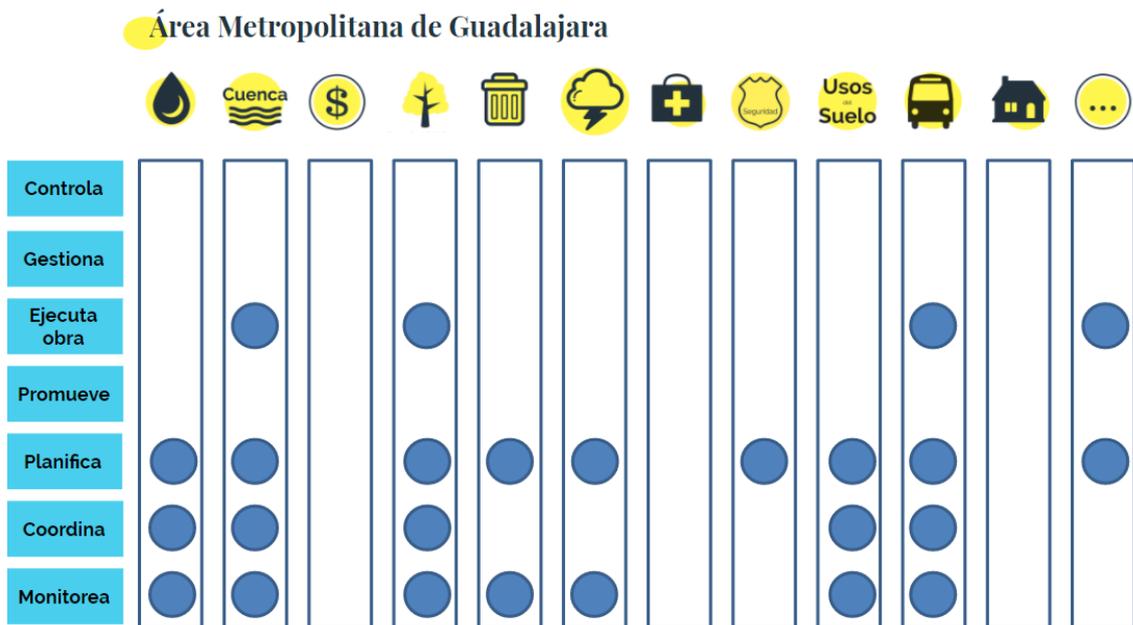
En el caso del **Área Metropolitana de Guadalajara**, si bien no existe un solo ente de gestión metropolitana, a través de la Ley de Coordinación Metropolitana (2011) se pusieron en marcha diferentes instituciones que abordan diferentes temáticas concernientes a dicho aglomerado urbano.

**Figura 6. Características de la Región Metropolitana de Guadalajara**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 7. Funciones y competencias de las instituciones de gestión metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

### **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

Las atribuciones que tiene por ley son:

- Ordenar y regular el crecimiento urbano,
- Operar y administrar con eficiencia los servicios públicos,
- Acordar las formas más eficaces para ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento de gran magnitud., Coordinar vialidades y servicio de transporte, Resolver en el esquema metropolitano la disposición de desechos sólidos,
- Atacar el proceso de contaminación atmosférica,
- Garantizar a la población la seguridad pública.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

A partir de la Ley de Coordinación Metropolitana (2011), el Estado de Jalisco establece un esquema de coordinación entre los municipios que integran las áreas metropolitanas. Este esquema se conforma por una Junta de Coordinación Metropolitana, que integran los nueve alcaldes y el gobernador del estado, un Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), un Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana y un Consejo Ciudadano Metropolitano.

#### **Junta de Coordinación Metropolitana**

La Junta de Coordinación Metropolitana es el órgano superior colegiado integrado por nueve presidentes municipales en representación de los municipios del AMG y el Gobernador del Estado. El Secretario Técnico de la Junta es a su vez el Director General del IMEPLAN.

La Junta es el órgano decisor por excelencia. Realiza acciones necesarias para la eficacia de la coordinación metropolitana, vela por el cumplimiento de la Agenda Metropolitana y autoriza los instrumentos de planeación, programación y proyectos específicos.

#### **Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara**

El IMEPLAN es el organismo público con autonomía técnica y de gestión. Elabora y propone instrumentos de planeación metropolitana, estudios, documentos técnicos y proyectos, sujetos a la autorización de la Junta.

Gestiona el planeamiento, se enfoca en el desarrollo, el ordenamiento territorial, el manejo de riesgos y la sistematización de la información metropolitana.

Promueve la gestión metropolitana eficaz, a través de la evaluación de la provisión de servicios públicos, realizando análisis y recomendaciones a los municipios y ayudándolos a aplicar sus propios planes y programas.

#### **Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana**

Es el órgano colegiado integrado por representantes de los Gobiernos Municipales del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), del Gobierno del Estado, del Instituto

Metropolitano de Planeación u otras dependencias y entidades del Gobierno Federal o Nacional.

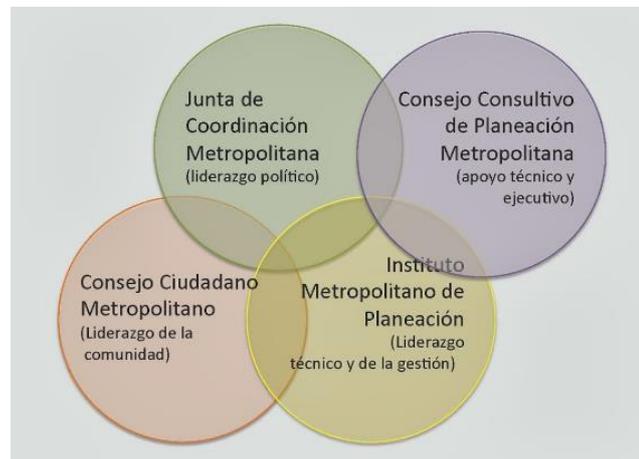
Es el enlace institucional de concertación para la ejecución de la política metropolitana. Su tarea es apoyar desde el área técnica a las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano.

### **Consejo Ciudadano Metropolitano**

Es el órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas del Área Metropolitana de Guadalajara (al menos dos representantes por municipio).

Participa en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas. Elabora, emite, recibe, discute, organiza y canaliza propuestas realizadas desde la sociedad civil.

**Figura 8. Régimen de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara**



Fuente: Orozco Ochoa (2014)

### **¿Cómo se financia?**

Se financia a partir del Fondo Metropolitano, transferencias del Gobierno Nacional y, en menor medida, del Estado de Jalisco.

### **¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

El presupuesto anual del año 2016 fue US\$58.884.853, lo que equivale a US\$12 per cápita.

### **¿Cuál ha sido su desempeño?**

El ente metropolitano de Guadalajara ha realizado la construcción y ampliación de diversas carreteras y autopistas en el estado de Jalisco. La iniciativa de utilizar los recursos del Fondo Metropolitano permitió crear infraestructura de transporte y una red de vialidades de conexión intermunicipal.

La estrategia ha sido concentrarse en un municipio por vez (partida presupuestaria) y realizar las obras en etapas, logrando así que poco a poco los municipios se integren en una

red de transporte metropolitana. Complementariamente se han realizado obras de saneamiento hidráulico y de mejoramiento de canales.

Diseñó un Programa Metropolitano de Vías Ciclistas (red de bici pública) y colaboro en la pavimentación de diversos caminos en los municipios.

Gestionó un sistema metropolitano de Espacios Públicos y en la actualidad construye parques metropolitanos y rescata espacios públicos urbanos de esparcimiento familiar.

En materia cultural, se crearon Centros Culturales Metropolitanos en varios municipios del AMG.

El IMEPLAN diseñó el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042 (PMD 2042), un proyecto integral y multisectorial con visión a 2042, fecha en que se cumplirán quinientos años de la fundación de Guadalajara.

También en el exitoso marco de su función planificadora, este ente generó el Plan de Ordenamiento Territorial metropolitano del AMG (POTmet), delineando directrices en materia territorial y de usos del suelo, cartografía y zonificación, para los municipios.

A través de un Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro) condensa datos e información de los nueve municipios que integran el AMG, fomentando la transparencia y el gobierno abierto.

## **Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil**

Belo Horizonte cuenta con un marco legal contundente que regula la coordinación metropolitana. La región representa un caso de estudio interesante ya que su estructura de gobierno metropolitano fue utilizada como modelo para crear el “Estatuto de la Metrópolis” en 2015.

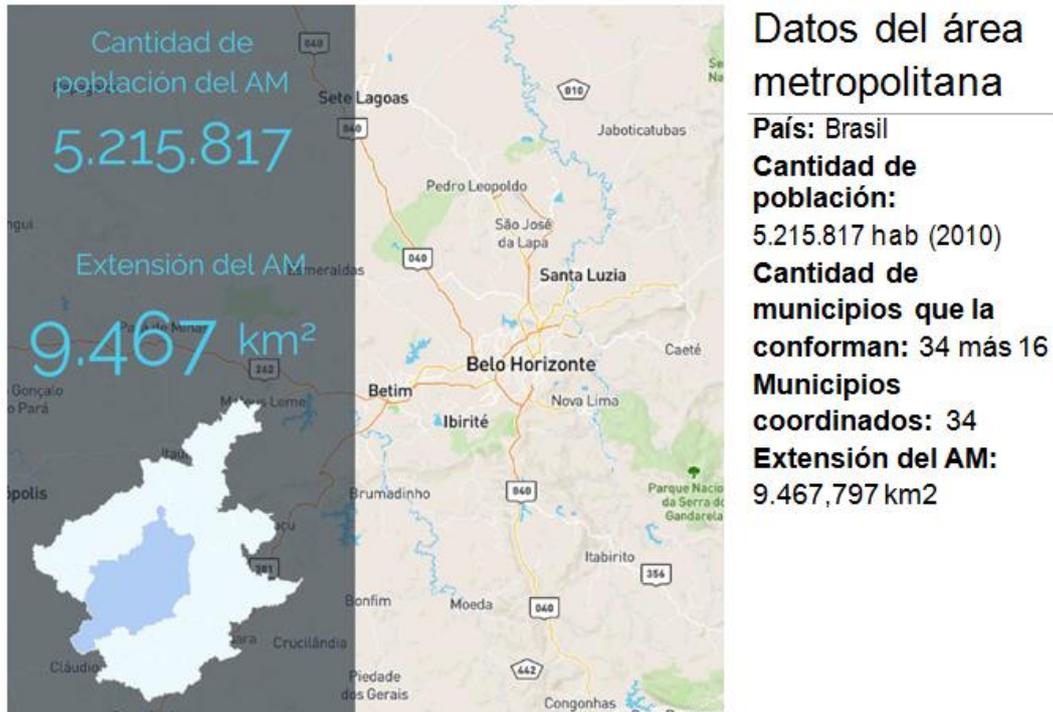
El Estatuto es una ley nacional que establece directrices generales para la gestión urbana compartida y marca un plazo de tres años para que las AM de Brasil presenten Planes de Desarrollo Urbano Integrales -PDUI- que se convertirán en ley estadual; de este modo se obliga a los municipios a coordinarse entre ellos. Siendo que el plazo vence este año, se desconocen aún las medidas de sanción para aquellas AM que no cumplan con lo establecido.

Brasil reconoce la existencia de regiones metropolitanas constitucionalmente hace más de tres décadas. En 1988 se determinó que los gobiernos estaduais serían los encargados de la creación de regiones metropolitanas entre municipios limítrofes, integrando así la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988).

Por su parte, el Estado de Minas Gerais reglamentó en distintas oportunidades su estructura institucional metropolitana, a partir de leyes complementarias y progresando paulatinamente hacia el sistema actual. Definió un conjunto de funciones de interés común metropolitano, tales como el transporte intermunicipal y sistema vial, la defensa civil, el saneamiento básico, el uso del suelo metropolitano, gas, cartografía, prevención ambiental, hábitat, salud y desarrollo socioeconómico, todas cuestiones incluidas y contempladas en el PDUI.

De manera similar a lo observado en el caso de Guadalajara, la **Región Metropolitana de Belo Horizonte**, en Brasil, posee una estructura institucional de gobernanza metropolitana tripartita.

**Figura 9. Características de la Región Metropolitana de Belo Horizonte**

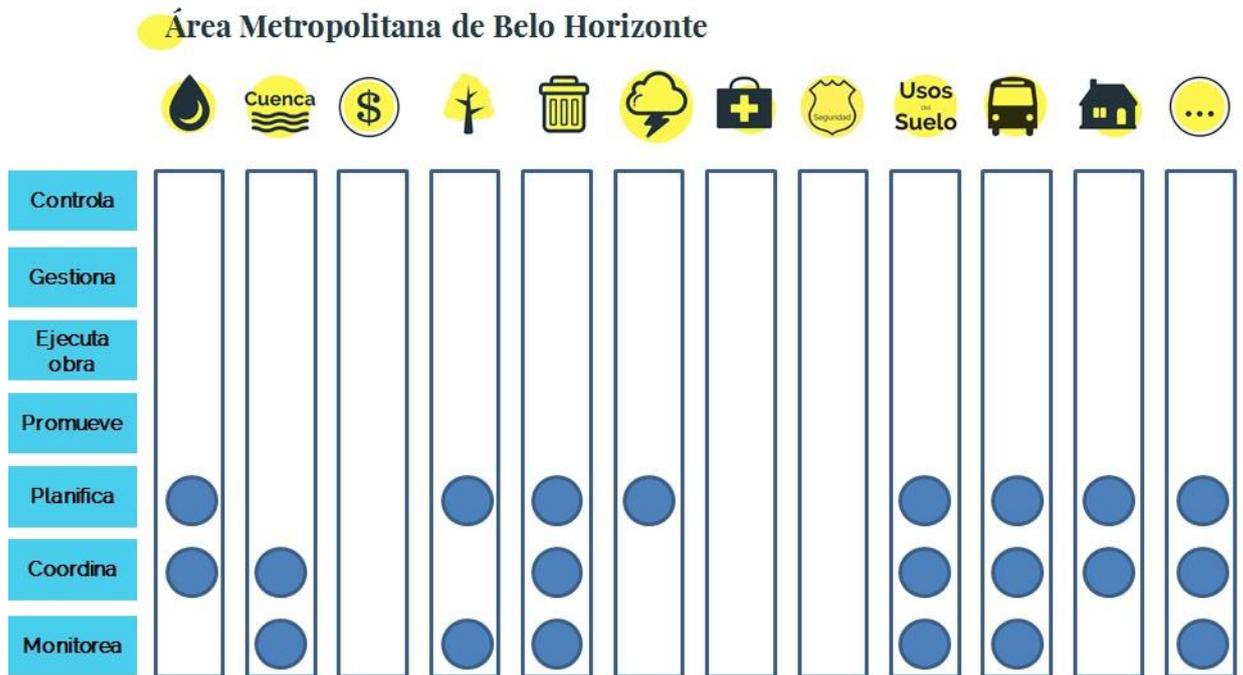


Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

#### **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

Las entidades que gestionan el AMBH se encargan principalmente de la planificación y la coordinación interjurisdiccional, siendo responsables de identificar los territorios que son considerados de interés metropolitano (macrozonamiento). Asimismo, realizan estudios y evaluaciones sobre el estado de las cuencas, la movilidad de las personas dentro de la metrópolis y el estado de los espacios públicos. La agencia cuenta con cuarenta y un empleados que son las únicas personas que reciben salario dentro de la estructura institucional.

**Figura 10. Funciones y competencias de las instituciones de gestión metropolitana del Área Metropolitana de Belo Horizonte**



Fuente: Orozco Ochoa (2014)

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

### ¿Cómo se gobierna y cómo funciona?

La **Agencia Metropolitana**, instituida en 2009, es una entidad autárquica territorial de carácter técnico ejecutivo que da apoyo a los municipios, los ayuda a elaborar los Planes Directores y se encarga del monitoreo y evaluación. Constituye el vínculo entre los municipios y el Estado provincial, actuando según las directrices y la planificación general marcada por la Asamblea Metropolitana.

Es el único organismo que percibe el presupuesto del Fondo Metropolitano, que alcanza los 10 millones de reales anuales (3 millones de dólares aproximadamente).

La **Asamblea Metropolitana**, órgano colegiado de decisión superior con representación del Estado de Mina Gerais y de los municipios de la RMBH. Su función es definir las macro directrices de planeamiento global de la región metropolitana y vetar las resoluciones emitidas por el Consejo de Desarrollo, para lo que se necesita una mayoría de dos tercios del total de sus miembros.

Está compuesta por cuatro representantes del Poder Ejecutivo Estadual, un representante del Poder Legislativo estadual, todos los alcaldes de la RMBH y los presidentes de las Cámaras Municipales.

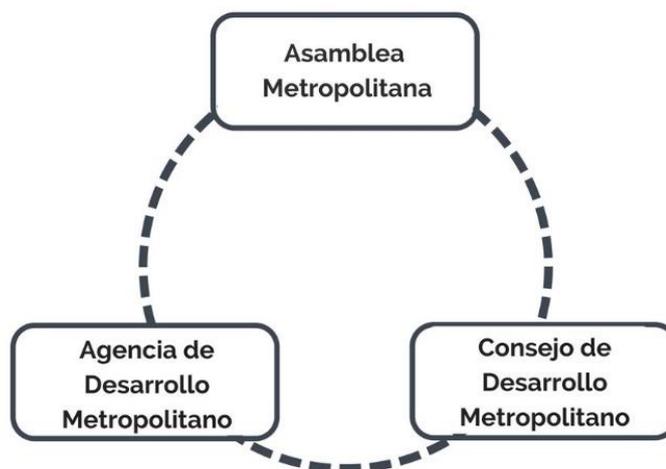
El **Consejo de Desarrollo Metropolitano**, siguiente en la jerarquía, está compuesto por cinco representantes del Poder Ejecutivo Estadual designados por decreto por el Gobernador del Estado de Mina Gerais, dos representantes del Poder Legislativo Estadual, dos del municipio de Belo Horizonte (ciudad principal), cinco representantes de los demás municipios y dos representantes de la sociedad civil.

Se encarga de la programación normativa, la elaboración y aprobación del Plan Director de Desarrollo Integrado y de la aprobación de normas que hagan posible la

coordinación de políticas sectoriales ya existentes. Tiene competencias sobre el Fondo de Desarrollo Metropolitano, aprueba los balances mensuales y establece directrices de política tributaria.

Los tres entes metropolitanos se eligen de forma indirecta, ya que se conforman por representantes del Estado de Minas Gerais, representantes de los gobiernos municipales o personas por estos designadas. La ciudadanía no vota directamente sino que elige los representantes del estado y de los municipios que luego conformarán la Asamblea y el Consejo.

**Figura 11. Régimen de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Belo Horizonte**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

#### **¿Cómo se financia?**

El Fondo de Desarrollo Metropolitano está destinado a financiar los planes y proyectos de la Agencia Metropolitana. Los recursos provienen 50% del gobierno estadual y el otro 50% de recursos de los municipios que integran la región metropolitana, proporcionalmente al ingreso corriente neto de cada uno. También provienen de créditos presupuestarios, transferencias del gobierno federal, operaciones de crédito internas o externas, donaciones y otros.

#### **¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

Presupuesto de la Agencia 2016: US\$3.160.056 (0,6 USD per cápita)

Vale recordar que el Consejo y la Asamblea no reciben financiamiento.

#### **¿Cuál ha sido su desempeño?**

La Asamblea Metropolitana definió el Plan Director de Desarrollo Integral para la Región Metropolitana.

Por su parte, la Agencia contribuyó a realizar Planes de Desarrollo Integrales en once municipios y colaboró en el diálogo y coordinación metropolitana. Creó un sistema de información metropolitana que apoya a los estudios y proyectos realizados para la RMBH. Entre esos estudios se destacan el de identificación de territorios de interés metropolitano y la investigación "*Pesquisa origem destino*" que observa cómo se mueven los ciudadanos dentro de la región.

La Agencia también cuenta con un plan de gestión para cada uno de los tipos de residuos sólidos (urbanos, de los servicios de la salud y de construcción civil). Aunque

todavía no está en desarrollo, se espera que se creen asociaciones público-privadas y que los municipios avancen en los próximos años.

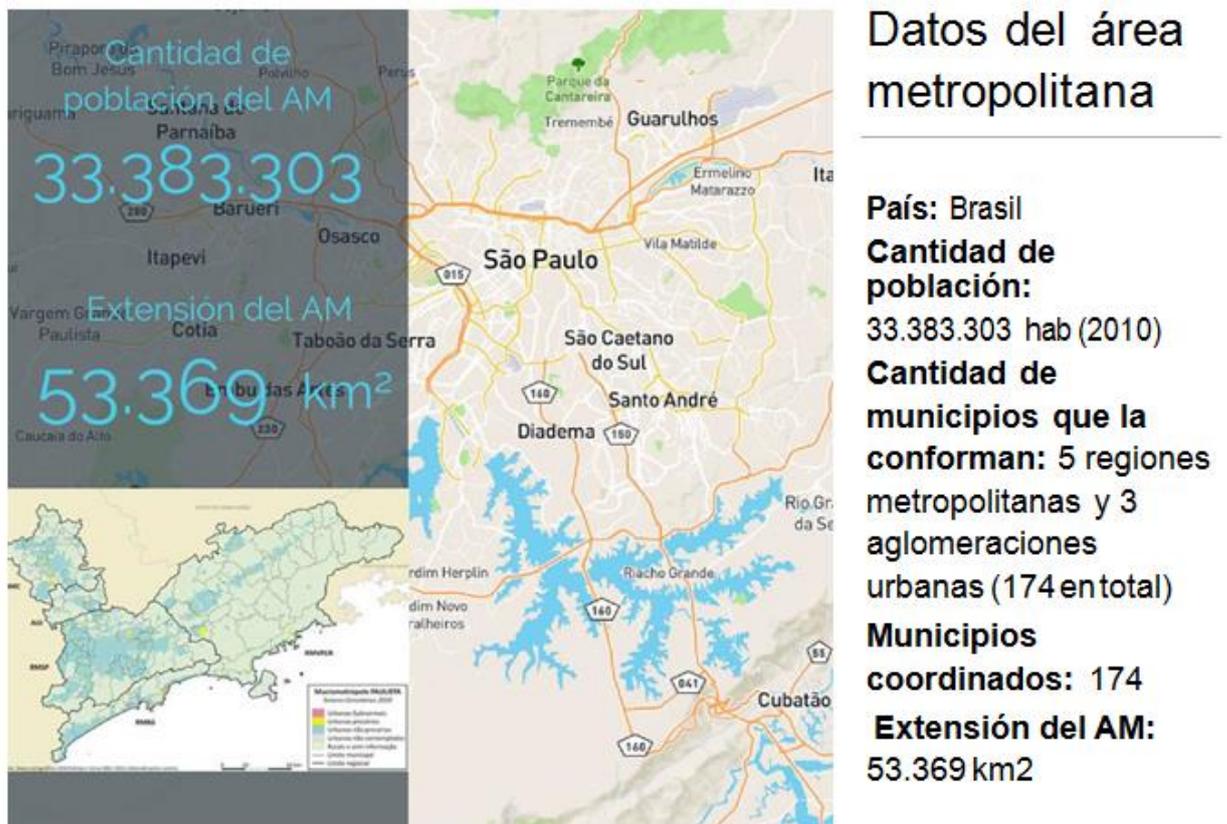
### Macrometrópolis de San Pablo, Brasil

La Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano –EMPLASA- fue creada en 1974 para encargarse de la planificación urbana de todas las AM del Estado de San Pablo, entre las que se encuentran las que forman la Macrometrópolis Paulista. Esto significa que el Estado de San Pablo posee sus propios entes de coordinación metropolitana para cada una de sus seis AM, y además depende de un macro-organismo. La disposición por parte del gobierno provincial de estudiar y planificar las AM hace de este un caso destacable.

Al igual que todas las AM en Brasil, San Pablo cuenta con un marco legal contundente que regula la coordinación interjurisdiccional a partir de su Constitución de 1988, de leyes complementarias estaduais y del reciente Estatuto de la Metrópolis (mencionado en el caso de Belo Horizonte).

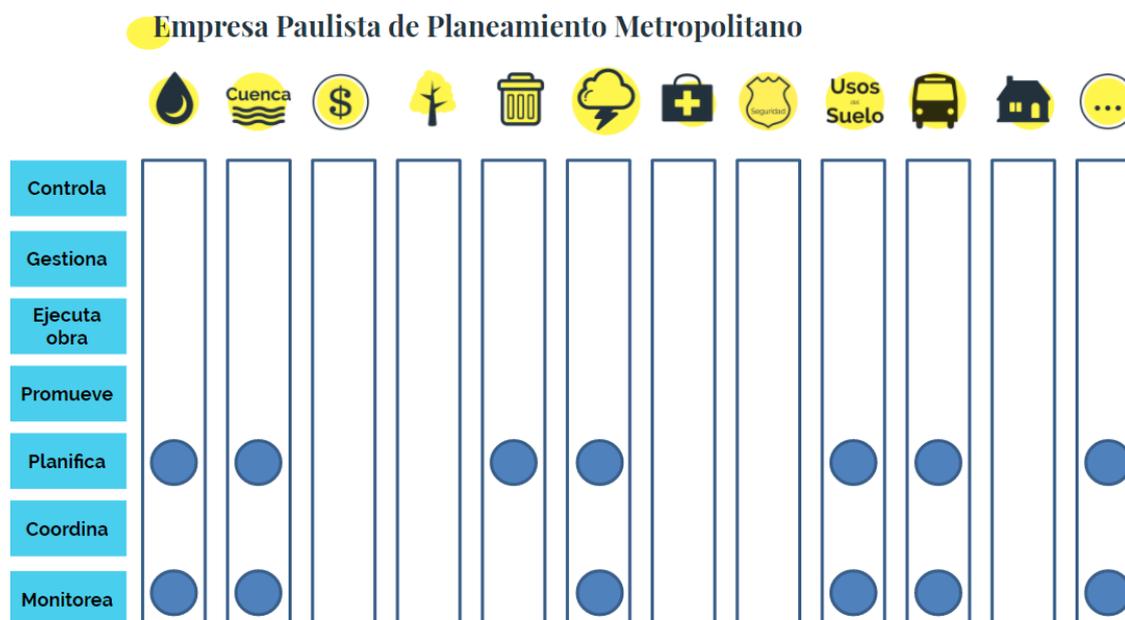
La **Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano (EMPLASA)** coordina 227 municipios. De este total, 174 pertenecen a la región de la Macrometrópolis Paulista.

Figura 12. Características de la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 13. Funciones y competencias de EEMPLASA**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

### ¿Cuáles son las funciones / competencia?

EMPLASA se encarga del planeamiento integral y desarrollo urbano del Estado de San Pablo y da apoyo técnico a seis regiones metropolitanas paulistas y cuatro aglomeraciones urbanas:

- Región Metropolitana de San Paulo (39 municipios)
- Región Metropolitana de Campinas (20 municipios)
- Región Metropolitana de la Baixada Santista (9 municipios)
- Región Metropolitana del Valle de Paraíba y Litoral Norte (39 municipios)
- Región Metropolitana de Sorocaba (27 municipios)
- Aglomeración Urbana de Jundiaí (7 municipios)
- Aglomeración Urbana de Piracicaba (23 municipios)
- Unidad Regional Bragantina (no institucionalizada- 10 municipios)
- Región metropolitana de Ribeirão Preto (34 municipios)
- Aglomerado Urbano de Franca (19 municipios)

La Empresa apoya a las AM en la implementación de políticas y proyectos integrados de desarrollo urbano y regional. Realiza estudios tales como productos cartográficos, sistemas de información geo-espaciales y conocimiento técnico sobre planeamiento metropolitano, que luego se dispone para gestores públicos, privados y ciudadanos.

Hoy se encuentra apoyando a la región metropolitana de San Pablo en el armado de su Plan de Desarrollo Urbano Integral, según prevé el Estatuto de la Metrópolis (que en 2015 estableció un plazo de tres años para que las AM de Brasil presenten sus planes).

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

EMPLASA depende del Estado de San Pablo, de la Secretaría Estadual de la Casa Civil. Está compuesta por un Consejo de Administración integrado por el secretario-jefe de la Casa Civil del Estado (institución paralela a la Jefatura de Gabinete) y otros miembros, un Directorio Colegiado integrado por el Director-presidente, un Director de Planeamiento, uno de Proyectos y un Directorio de Administración y finanzas, y cuenta además con un Consejo Fiscal.

Al ser una empresa pública todos los miembros directivos son designados mediante ley por el gobernador del Estado de San Pablo. Posee un total de 154 empleados, entre empleos fijos y cargos ejecutivos.

### **¿Cómo se financia?**

El 80% del presupuesto viene del Estado de San Pablo y 20% de venta de servicios y operaciones de crédito.

### **¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

El presupuesto anual del año 2016 fue de US\$20.154.009, lo que equivale a US\$ 0,6 per cápita.

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

En 1974 el entonces gobernador del Estado de San Pablo y el secretario de Planeamiento entendieron que era necesario una institución que planificara el territorio paulista. Con este objetivo, crearon EMLASA, a partir del marco legal correspondiente, junto con otro conjunto de leyes para la protección del ambiente y el control de la polución industrial.

En el año 1981 Brasil sufrió una crisis económica importante que afectó al sector público y EMLASA no fue prioridad para el gobierno. Años más tarde, con la reactivación económica, emergió y se aumentó su presupuesto.

Esto demuestra que EMLASA es muy sensible a la situación financiera del país y del Estado y que no depende ni tiene representación de los municipios para solventar los gastos.

### **¿Cuál ha sido su desempeño?**

EMPLASA realizó estudios y producción cartográfica del Estado desde 2015 (IDE-SP) y desarrolló sistemas de información geo-espaciales, tales como el Programa de Infraestructura de datos para el Estado de San Pablo (IDE-SP).

Apoyó el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integral de las regiones metropolitanas del Estado de San Pablo y se encargó de condensar la información estadística del estado.

La Empresa funcionó como coordinadora de las Agencias Metropolitanas del Estado y apoyó a las metrópolis cuando no contaban con Agencias propias como ahora, son San Pablo y Sorocaba.

## **Región Metropolitana de Barcelona, España**

Desde hace varias décadas que Barcelona se ha convertido en un ejemplo de reconversión urbana, cuya visibilidad mundial se dio con la regeneración del área del puerto con motivo de las Olimpiadas de 1992. Su plan de gestión urbana ha sido tomado como ejemplo incluso por Buenos Aires.

Esta gestión del área metropolitana puede considerarse exitosa en base a la existencia de tres características esenciales:

### **1- Alto nivel de institucionalidad**

El ente barcelonés no tiene un carácter voluntario, transitorio ni esporádico sino que fue creado por ley, lo que asegura continuidad y legitimidad. El ente incorpora a los municipios a su gobierno pero no diluye su autoridad, legitimando así al organismo sin llegar a extremos políticamente costosos como fusionar los municipios y hacerlos desaparecer.

### **2- Autarquía financiera**

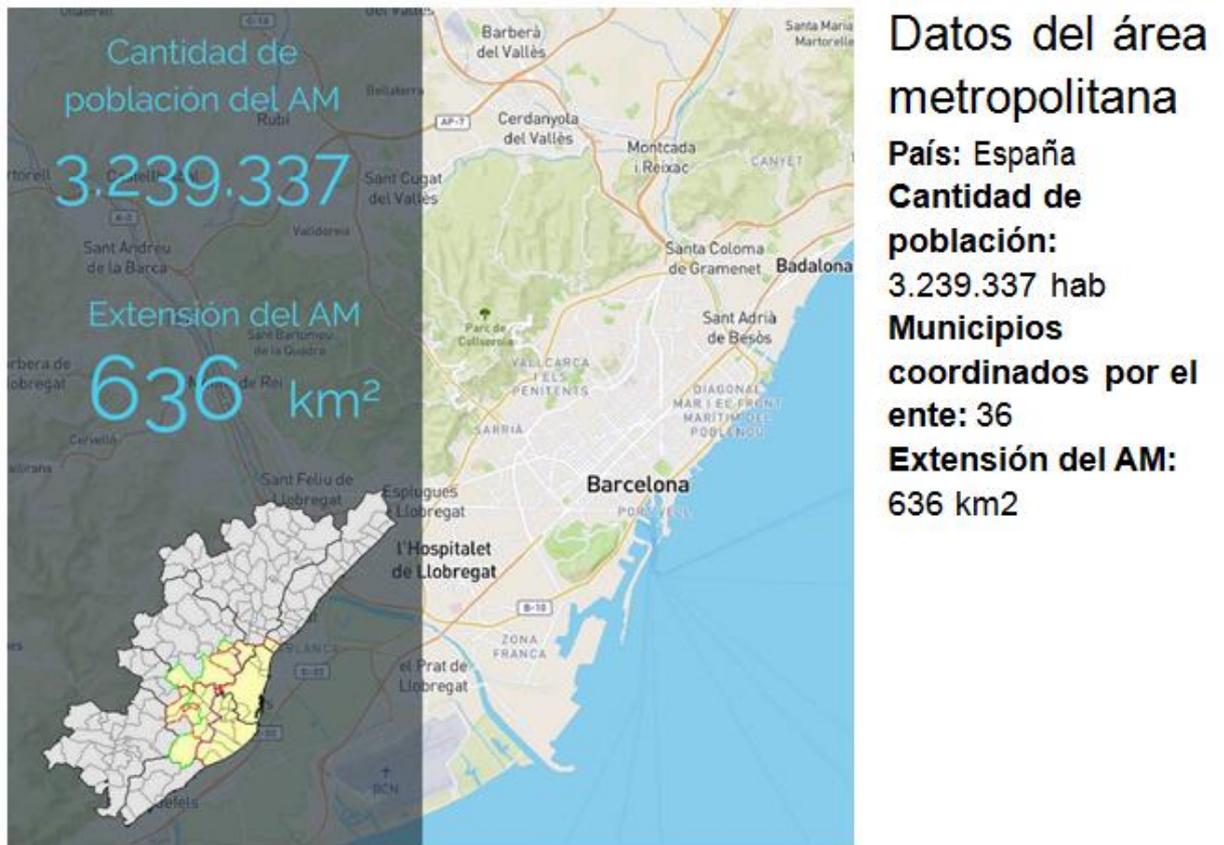
Esta condición aleja al ente de eventuales intentos de “vaciarlo” o restarle importancia quitándole financiamiento. En este sentido, se evita la posibilidad de que el esfuerzo esté condicionado a vaivenes o modas políticas.

### **3- Carácter funcional**

El AMB posee exclusividad en determinadas áreas y sus decisiones son vinculantes. El ente no es un mero órgano consultivo de carácter deliberativo sino que posee capacidad (“músculo”) de tomar decisiones y llevarlas adelante. Las atribuciones del ente y de los municipios son muy claras.

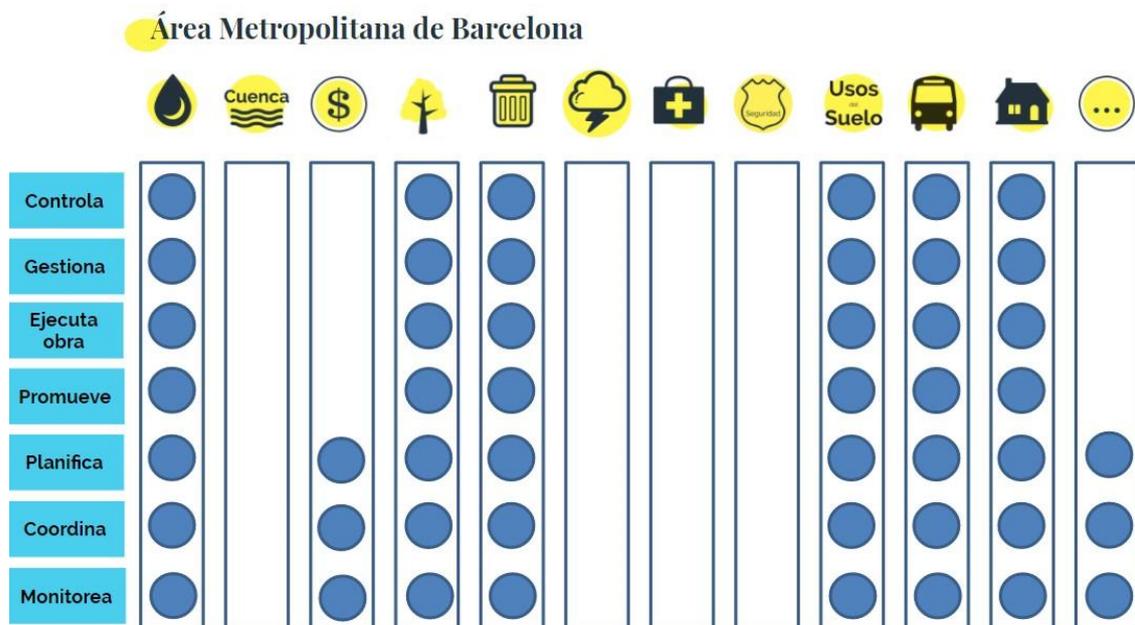
**El Área Metropolitana de Barcelona** es un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona, que se crea a través de una ley aprobada por el parlamento de Cataluña en julio de 2010. La misma le otorga al AMB funciones económicas y sociales vinculadas a la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta.

Figura 14. Características del Área Metropolitana de Barcelona



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Figura 15. Funciones y competencias de AMB



Fuente:

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

## **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

El ente regula y gestiona la ordenación del territorio, el urbanismo e infraestructura, opera el transporte y la movilidad (menos tranvía), el medio ambiente y la sostenibilidad (opera agua, saneamiento y residuos), la vivienda, el desarrollo económico (planes estratégicos de desarrollo vinculantes) y la cohesión social.

### **Ordenamiento del territorio**

El AMB participa en la formulación y tramitación del Plan territorial general de Catalunya, así como en la redacción y el seguimiento de los planes territoriales parciales que afecten su ámbito y de los planes territoriales sectoriales que afecten sus competencias. Formula planes, cartas y programas de protección, gestión y ordenación del paisaje.

### **Urbanismo**

Se encarga de la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano mediante el Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (POUM). La iniciativa de formulación y las aprobaciones inicial y provisional de ambos planes y de sus modificaciones posteriores corresponden al AMB. Participa en la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona y formula y aprueba los programas de actuación urbanística plurimunicipales.

El AMB protege la legalidad urbanística por delegación de los municipios o sustitución de la competencia municipal y ejerce la potestad sancionadora. Cooperar y da asistencia técnica jurídica y económica a los municipios en materia de planificación, programas de actuación, proyectos y obras, y disciplina urbanística.

### **Infraestructuras de interés metropolitano**

Realiza y gestiona infraestructuras vinculadas a movilidad, parques, playas, espacios naturales, equipamientos, dotaciones, instalaciones y servicios técnicos medioambientales y de abastecimiento.

#### **Transporte y movilidad**

El AMB planifica y gestiona el sistema de transporte público urbano, excepto el del sistema tranviario. Presta los servicios de metro y transporte público subterráneo de viajeros y ordena el servicio de taxi. Promueve el transporte sostenible y gestiona las autopistas de circunvalación de Barcelona.

Aprueba el Plan Metropolitano de Movilidad Urbana, define la red viaria básica metropolitana y participa en la gestión del tránsito en esta red, conjuntamente con la Generalitat.

Por delegación de los ayuntamientos, el AMB ordena y gestiona el transporte de viajeros con finalidades culturales y turísticas.

#### **Gestión del agua**

Da suministro domiciliario de agua potable o abastecimiento de agua en baja y se encarga del saneamiento del agua captada para su utilización. Depura las aguas residuales y las regenera para otros usos como riegos o recargas de acuíferos.

Coordina los sistemas municipales de saneamiento de aguas, en particular de la planificación y gestión integrada de la evacuación de aguas pluviales y residuales y de las redes de alcantarillado.

### **Gestión de los residuos**

Coordina los sistemas de recolección y tratamiento de residuos municipales y de los procedentes de obras, incluidas su valorización (recuperación y reciclaje de papel, metal, plástico y otros materiales) y disposición (vertido controlado de los residuos no reciclables).

### **Sostenibilidad**

Coordina y formula el Plan de Actuación Metropolitano para la protección del medio ambiente, la salud y la biodiversidad, y de medidas de lucha contra el cambio climático y la formulación de una Agenda 21 metropolitana.

Participa en la elaboración de mapas de capacidad acústica y mapas estratégicos de ruidos. Emite informes ambientales, colabora con los municipios en las políticas de ordenación ambiental y promueve y gestiona instalaciones de energías renovables.

### **Vivienda**

Define las políticas de suelo y vivienda en el marco del Plan Director Urbanístico Metropolitano, con el objetivo de garantizar la solidaridad intermunicipal en estas actuaciones y de hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda. Además ejerce las competencias en materia de política de suelo y vivienda que establece la legislación urbanística, por delegación de los municipios metropolitanos.

Realiza tareas de ordenación territorial para destinar suelo a usos industriales y terciarios; impulsa promociones de vivienda asequible y asume la construcción de los equipamientos públicos encargados por los municipios metropolitanos.

### **Desarrollo económico y cohesión social**

Fomenta la actividad económica, el empleo y la creación de empresas en los campos de la industria, el comercio, los servicios y los recursos turísticos. Promueve un Plan Estratégico Metropolitano para la modernización, la investigación y la innovación.

Participa en la Comisión de Seguridad del ámbito territorial metropolitano para fomentar políticas de convivencia ciudadana y potenciar la marca Barcelona como sello, asegurando la promoción internacional de toda el área metropolitana e impulsando plataformas compartidas entre el sector público y el privado.

En relación a los ayuntamientos, el AMB coopera y los asiste técnicamente en los diversos ámbitos territoriales, de actividad y sectoriales.

### **¿Cómo se gobierna en términos de representación, estructura y mecanismos cotidianos de gobernanza?**

Los municipios delegan en el ente algunas atribuciones, al tiempo que están representados en el mismo. El sistema de gobernanza es una combinación de representación geográfica (por municipio) y política (a lo largo de líneas partidarias). La agencia cuenta con

485 empleados.

- **Concejo Metropolitano**, integrado por noventa consejeros y consejeras metropolitanos. Cada uno de los treinta y seis municipios dispone de un número de consejeros en proporción a su peso demográfico. Alcaldes y alcaldesas de cada municipio son miembros natos. Nombran al Presidente del AMB y definen el Plan de actuación metropolitana. Es el órgano supremo (no ejecutivo) de gobierno.
- **Junta de Gobierno**, integrada por trece consejeros designados por el Concejo y la presidencia. Se reúnen dos veces al mes y facilitan el trabajo de la administración metropolitana.
- **Concejo de Alcaldes**, integrado por los treinta y seis alcaldes y alcaldesas del AMB.
- **Comisión Especial de Cuentas**, compuesta por un representante de cada uno de los grupos políticos presentes en el Concejo Metropolitano, nombrados por el propio Consejo.

### ¿Cómo se financia?

Los municipios financian el 53% del presupuesto con aportes directos. Los impuestos, tasas y precios (por ejemplo, tarifas de transporte o venta de servicios) financian el 40%. El resto proviene de operaciones corrientes y transferencias de capital.

Como ejemplo del esquema redistributivo al interior del área metropolitana, Barcelona aporta 40%, y solo recibe 20% en servicios.

### ¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?

El presupuesto del AMB es de €658,7 millones (el equivalente a US\$771,1 millones, lo que da un promedio de US\$240 por persona).

### ¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?

El origen del AMB es la gestión urbanística y la ordenación territorial.

El embrión es lo que se conocía como el plan de ordenación urbana de 1953. Durante los años 50 y 60 el franquismo provocó una inmigración muy fuerte a BCN que hizo que el urbanismo se descontrolara. Esto generó la necesidad de crear un plan de orden urbanístico que dio lugar a una comisión de urbanismo muy limitada en sus funciones.

En 1974 se crea la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) para administrar los veintiséis municipios que formaban parte del área metropolitana y en 1976 se lanza el primer plan general metropolitano. Hasta ese año no existía separación entre los servicios básicos y la ordenación urbanística y territorial. En ese momento se genera una trama urbana única y los servicios tales como movilidad transporte público, agua y energía necesitan tomar dimensión metropolitana. En los años 80 se constituyen las entidades metropolitanas específicas: Entidad Metropolitana de Transporte, de Medio Ambiente y la Asociación Voluntaria de Municipios. Es decir que se configuró una primera integración metropolitana municipal pero voluntaria en los años 80 y 90 que luego se fue consolidando hasta ley 2010, que por primera vez se dotó de competencias y financiamiento.

La AMB se convierte en la administración pública metropolitana el

27 de julio de 2010, cuando el Parlamento de Cataluña aprueba por unanimidad la Ley 31/2010. El nuevo ente reemplazó a tres órganos independientes, la Entidad Metropolitana

del Transporte, la Entidad Metropolitana de Medio Ambiente y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana, las que poseían distintas funciones y números diferentes de municipios miembros (el servicio de gestión de aguas y desechos incluía treinta y tres municipios; la entidad de transporte tenía dieciocho municipios miembros y la agencia para implementar un plan de desarrollo metropolitano incluía treinta y seis).

### ¿Cuál ha sido su desempeño?

La literatura especializada reconoce que la AMB es una entidad efectiva y coherente para el desarrollo territorial, que impulsó una cultura de cooperación y participación (GIZ 2015) y un ejemplo de mecanismo de igualación local y finanzas compartidas dentro de un área metropolitana. Fue construido sobre un consenso entre los diversos actores políticos y sociales de la región metropolitana en base a la necesidad de una nueva estructura de gobernanza común. La ley fue aprobada por unanimidad por el Parlamento de Cataluña, dotando al ente de legitimidad de origen.

Esto permitió movilizar más recursos y ejecutar proyectos a escala metropolitana, incentivó el desarrollo económico, la solidaridad territorial, la cohesión social, la creación de capacidades administrativas de sus administraciones miembros y su calidad de vida.

En general, la experiencia ha sido muy exitosa. La ciudadanía valora los servicios, muchos de los cuales crecieron en número y calidad. Para el AMB, esto se debe a que parte del financiamiento se destina a la innovación. Algunas instituciones (por ejemplo la Unión Europea) certifican la calidad de las intervenciones del AMB (playas, limpieza de ríos).

## Comunidad Autónoma de Madrid, España

Madrid presenta algunas características que la hacen merecedora de atención.

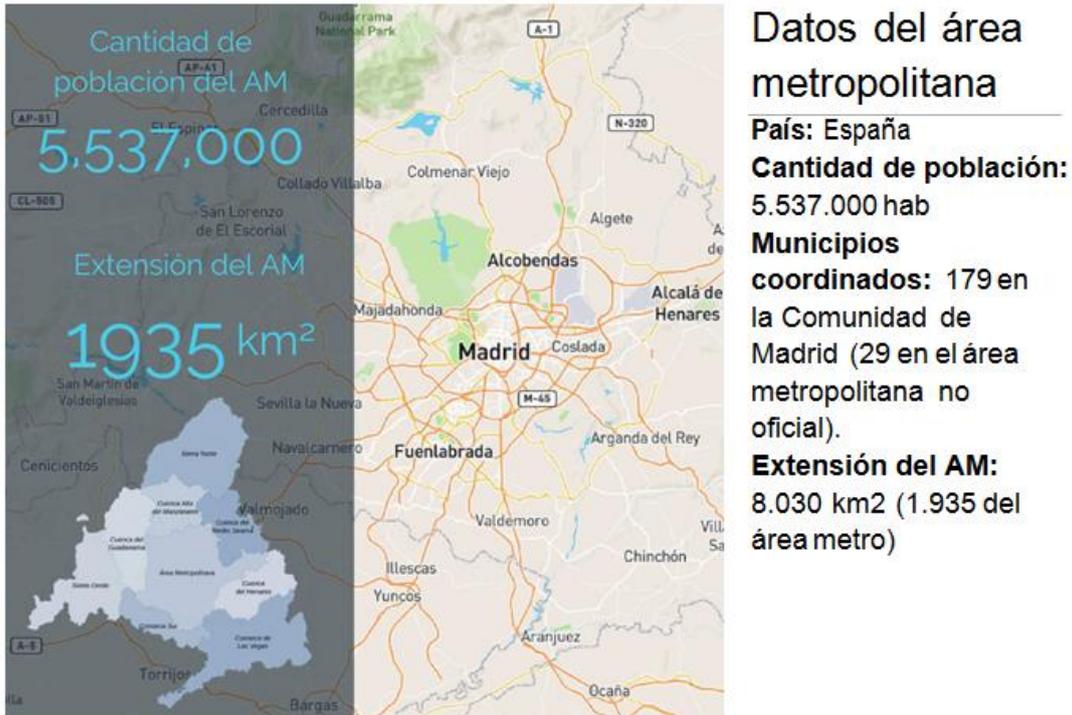
En primer lugar, es una capital de Estado con un peso sobre su área metropolitana comparable al de Buenos Aires.

Asimismo, presenta desafíos metropolitanos comparables, tales como la dificultad de establecer mecanismos de gobernanza en la ciudad capital, con jurisdicciones compartidas, obligaciones como capital del Estado y las cuestiones urbanas básicas.

Por último, su enfoque permite evaluar qué ocurre cuando se decide no crear un ente específico de gobernanza metropolitana y en cambio se provincializa a la región como comunidad autónoma.

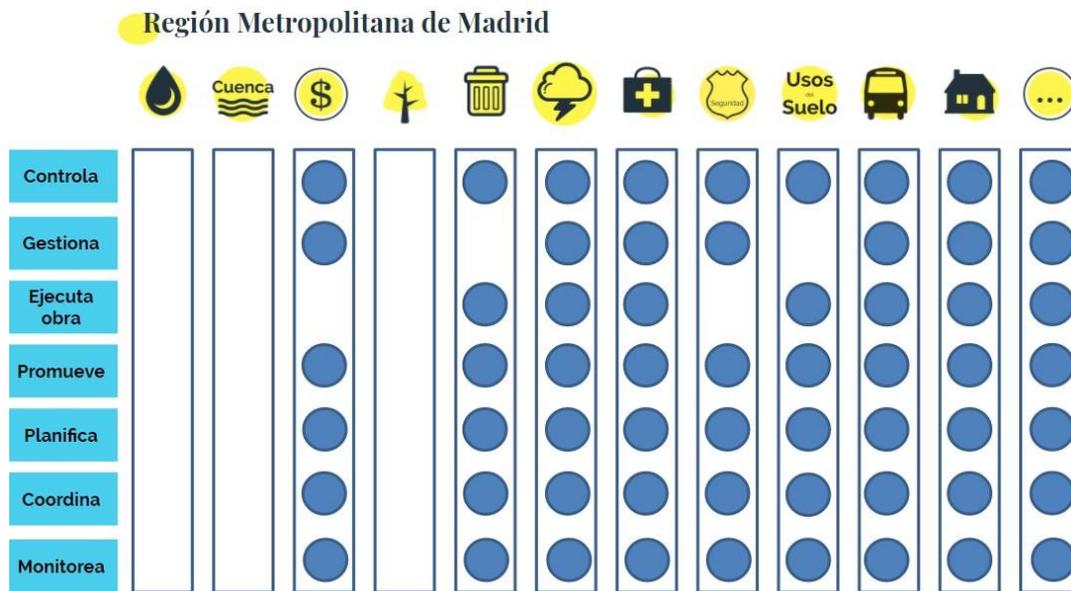
Si bien en términos institucionales no existe un ente de gestión metropolitana, el área circundante de Madrid - que incluye 179 municipios y es por lo tanto más abarcativa que el área metropolitana - se encuentra “provincializada”. La **Comunidad Autónoma de Madrid** tiene el mismo rango institucional que las otras dieciséis comunidades autónomas en las que se divide el territorio español.

**Figura 16. Características de la Comunidad Autónoma de Madrid**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 17. Funciones y competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

**¿Cuáles son las funciones / competencias?**

La Comunidad Autónoma de Madrid tiene competencias amplias propias de su naturaleza de gobierno subnacional. Regula y gestiona los residuos, el transporte, la vivienda,

el uso del suelo, la salud (cuenta con hospitales provinciales), el manejo del riesgo, la seguridad (tiene policía propia), el desarrollo económico y el turismo.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

En tanto gobierno autonómico subnacional, la Comunidad de Madrid posee una forma de gobierno parlamentario en la que la ciudadanía elige de manera directa a la Asamblea, que a su vez elige al Presidente de la Comunidad. El Presidente de la Comunidad permanece en su cargo mientras conserve la mayoría de la Asamblea. La agencia cuenta con 397.566 empleados.

### **¿Cómo se financia?**

El 95% de los ingresos provienen de impuestos y el resto proviene de tasas, inversiones y transferencias de capital. De la recaudación vía impuestos, el 12% son impuestos gestionados por la Comunidad de Madrid.

### **¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

El presupuesto de la Comunidad es de € 17.229.174.000, lo cual es equivalente a US\$20 mil millones. Esto da un promedio de US\$3,200 por persona.

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

Al finalizar la dictadura franquista España ingresó en un período de federalización. Durante este proceso, a finales de los años setenta, en la antigua región de Castilla la Nueva reapareció el temor a que las especiales condiciones económicas y demográficas de Madrid fueran un factor de desequilibrio, por lo que finalmente la provincia de Madrid se configuró como comunidad autónoma uniprovincial. Fue la última comunidad en constituirse.

Esto ocurrió gracias a la flexibilidad de la Constitución de España que urgía a una mayor descentralización. La nueva comunidad absorbió la antigua Comisión de Planeamiento y Coordinación de Área Metropolitana de Madrid, creada durante el franquismo y que había ya comenzado con un enfoque sectorial de los temas a través de unas oficinas técnicas.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue aprobado el 1 de marzo de 1983. El eje básico fue el consenso, producto del acuerdo de todos los partidos para establecer un orden democrático normal.

El tratamiento de temas metropolitanos recae en los distintos departamentos técnicos de la administración pública de la Comunidad.

### **¿Cuál ha sido su desempeño?**

Se puede considerar como un caso de exitosa gestión de un área metropolitana de extensiones provinciales. De acuerdo a una entrevista realizada en noviembre de 2017 con Francisco López, experto en Ordenación del Territorio Sostenible de la Comunidad de Madrid, “para cuestiones y presupuestos el modelo de Madrid es mejor que los entes ‘por

fusión', ya que permite mayor coherencia. Los entes suelen ser peores y más lentos a pesar de la teórica ventaja de la escala. Además generan mucha desigualdad: un municipio suele monopolizar las actividades".

Como característica negativa se puede decir que al no existir una vinculación directa con los ciudadanos, estos no consideran a la comunidad una entidad cercana.

### Autoridad Gran Londres, Inglaterra

Varios factores hacen de Londres un caso interesante de análisis, figurando en primer lugar su tamaño, comparable al del Área Metropolitana de Buenos Aires.

En otro orden de cosas, existe un alcalde metropolitano elegido directamente por los habitantes del Gran Londres y una policía metropolitana que promueve el desarrollo económico de todo Gran Londres (como marca-ciudad), articulando esfuerzos público-privados. Aunque el proceso de articulación de *Greater London Authority* (GLA) y los municipios (*boroughs*) es aún incompleto y el financiamiento metropolitano aún depende fuertemente de transferencias del gobierno nacional, la existencia de un eje coordinador como la GLA, con sus atribuciones propias, es uno de los modelos más posibles para la ciudad de Buenos Aires.

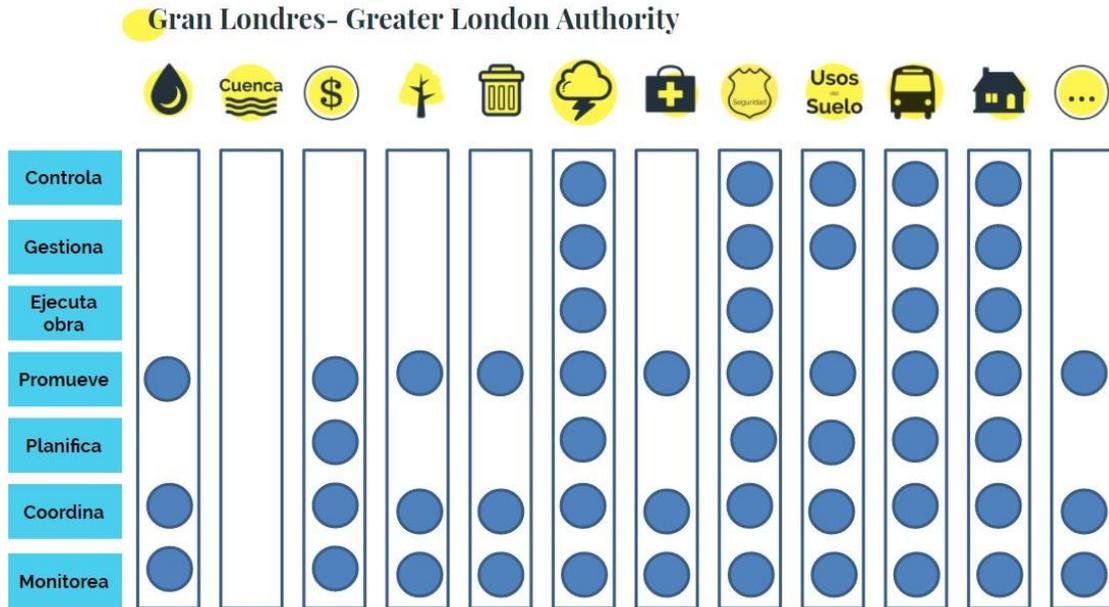
Desde 1999 la **Autoridad del Gran Londres** (GLA, por sus siglas en inglés), se encarga de gestionar el área que comprende treinta y dos gobiernos locales y la Corporación de Londres, la cual administra tareas dentro de la ciudad de Londres.

Figura 18. Características de la Autoridad del Gran Londres



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 19. Funciones y competencias de Autoridad del Gran Londres**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

### ¿Cuáles son las funciones / competencias?

Las áreas de competencia directa de la GLA incluyen el transporte, la seguridad (policía), el manejo del riesgo (manejo de la agencia de emergencias), el desarrollo y la planificación estratégica (Tomàs, 2015). La GLA no proporciona directamente ningún servicio. En cambio, su trabajo es llevado a cabo por cuatro órganos funcionales que están bajo su paraguas y trabajan bajo la dirección política del Alcalde y la Asamblea.

En otros temas, la GLA tiene un importante rol de coordinación y cooperación. Respecto al espacio público, financia y lidera proyectos de regeneración urbana. En relación al medio ambiente, redacta el plan ambiental, monitorea niveles de polución y provee incentivos monetarios para proyectos sustentables. En temas de arte y cultura ha creado el distrito artístico, organiza a los artistas callejeros y promueve la educación artística. Se ocupa de economía y negocios en tanto promociona a Londres, facilita negocios y el uso de tecnología, desarrolla infraestructura y apoya el comercio. La agencia cuenta con 953 empleados.

### ¿Cómo se gobierna y cómo funciona?

La **Autoridad del Gran Londres** es una autoridad intermedia entre las autoridades nacionales y los treinta y dos distritos londinenses o *boroughs* (Andersson, 2015). Posee un poder ejecutivo (un alcalde elegido de manera directa) y un legislativo (una asamblea legislativa que controla al alcalde). El alcalde propone la política y el presupuesto de la GLA y realiza los nombramientos a las cuatro agencias que dependen de la misma.

La Asamblea, por su parte, controla las acciones del alcalde y su rendimiento de cuentas y acepta o enmienda el presupuesto anual del Alcalde. Tanto el alcalde como la asamblea son elegidos directamente.

Las agencias que proporcionan los servicios son:

- 1- ***Transport for London***, responsable de administrar la mayoría de los aspectos del sistema de transporte de Londres, incluyendo el transporte público, las carreteras principales y la administración del tránsito y de los peajes.
- 2- **Oficina del Alcalde para la Policía y el Crimen**, responsable de supervisar el Servicio de Policía Metropolitana, que provee servicios policiales en el Gran Londres, y la Autoridad de Planificación de Emergencia y Bomberos de Londres.
- 3- **Agencia del Desarrollo de Londres (ADL)**, responsable del desarrollo urbano en Londres.
- 4- **[Autoridad de Planificación de Bomberos y Emergencias de Londres \(APBEL\)](#)**, administra la **[Brigada de Bomberos de Londres](#)** y coordina la planificación de emergencia.

### **¿Cómo se financia?**

La GLA posee baja autonomía fiscal. El 80% de sus ingresos proviene de transferencias del Estado central y el resto proviene de tarifas e impuestos locales (*council tax*).

### **¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

El presupuesto de 2016-2017 fue de 158.783 millones de libras esterlinas. En dólares (a 1,35 el cambio) el monto es de 21.435.705.000 y el presupuesto por persona es de 2407,24 (población de Londres: 8,904 millones).

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

Desde 1964 hasta 1986 Londres se rigió por una estructura de dos niveles que comprendía la *Greater London Council* y treinta y dos gobiernos locales, cada uno con su propio alcalde y consejo.

En 1986, el Consejo del Gran Londres fue abolido y la gobernanza de Londres se convirtió en una responsabilidad directa de los ministros del gobierno central, coordinada por un subcomité dirigido por un ministro para Londres con planificaciones *ad hoc* (Salet, Thornley, & Kreukels, 2003).

En 1994, se estableció la Oficina Gubernamental de Londres (GOL) para actuar como una autoridad estratégica, coordinando todas las entidades relacionadas con Londres. En 1999 se creó la nueva Autoridad del Gran Londres (GLA), que comprende treinta y dos gobiernos locales y la Corporación de Londres.

### **¿Cuál ha sido su desempeño?**

De acuerdo a Tim Moonen, experto en cuestiones de urbanismo, el caso londinense de gobernanza de dos niveles “proveyó un buen balance entre el gerenciamiento estratégico y la rendición de cuentas local”. El hecho de que el alcalde comenzara a ser elegido directamente, en 2000, hizo que la legitimidad del gobierno metropolitano londinense se incrementara. En este sentido, se ha beneficiado por la elección de alcaldes carismáticos y visibles. Además, la GLA ha alcanzado un muy buen nivel de articulación entre el sector

público y la inversión privada.

Con todo, la literatura especializada ha señalado que la multiplicidad de actores para realizar distintas tareas ha conllevado a confusiones y reclamos entre la ciudadanía (GIZ 2015), dificultando la coordinación requerida para llevar adelante las tareas metropolitanas. Según Moonen, existen demasiados *boroughs* para poder proveer una mejor escala de recursos, competencias y capacidades. Sumado a esto, el balance de poder está aún fuertemente orientado hacia los *boroughs*, por lo que el alcalde no tiene capacidad para llevar adelante iniciativas globales rápidamente. Por último, no existen mecanismos desarticulación con el sudeste de Inglaterra (South East Región), donde la cooperación en temas de vivienda y transporte es fundamental.

### **Métropole du Grand Paris, Francia**

El caso de la Métropole du Grand Paris es un caso a destacar por diferentes cuestiones. La creación de esta unidad se comprende dentro un cambio general de gobernanza nacional: en 2015 Francia introduce una reforma territorial administrativa con el objetivo de lograr una administración más eficiente, incentivando la modernización de la acción política territorial (Ley 27 de Febrero MAPTAM).

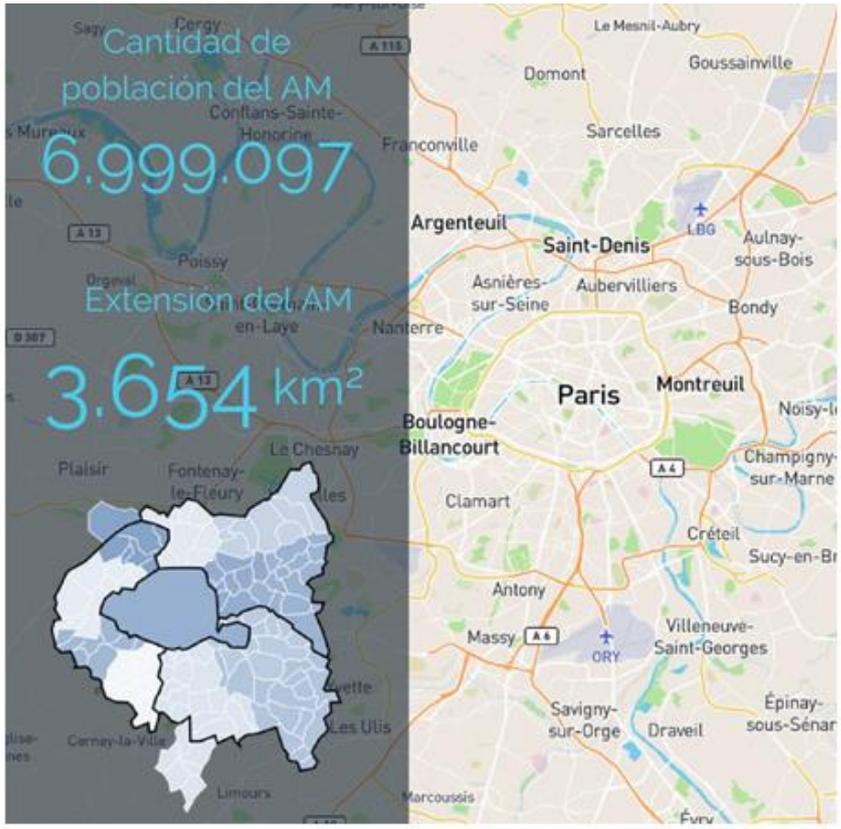
La creación del ente metropolitano tenía como objetivo reducir o disolver ciertos cuerpos administrativos locales y sus funciones. Esto, a su vez, reduciría los gastos públicos e incentivaría la unión política y la gestión de política pública de forma intercomunal. Si bien no se ha logrado la reducción y simplificación administrativa, ya que el ente metropolitano se sumó a la estructura gubernamental como ente de planificación, la Métropole du Grand Paris cumple el rol de entidad de integración política otorgando una visión urbana metropolitana en el corto y largo plazo. En otras palabras, es una guía de gestión pública para una visión urbana metropolitana.

Hasta el momento, las leyes establecen que en cuestiones que correspondan o que competen al beneficio e interés de la región metropolitana en su totalidad, la MGP solo puede planificar. Son las comunas las que deben gestionar, controlar y monitorear los planes metropolitanos y las políticas locales.

Por otro lado, la MGP ha sido un ente estratégico por dos cuestiones: el funcionamiento de la unión intercomunal como herramienta de marketing importante, otorgando a las comunas mayor visibilidad y contribuyendo política y económicamente; la gran utilidad de la creación del ente para la planificación, organización y desarrollo de los Juegos Olímpicos 2024.

**La Métropole du Grand Paris (MGP)** se entiende como una entidad entre comunas o intercomunidad, atendiendo única y exclusivamente las cuestiones que se establecen como de competencia e interés de todas las comunas en conjunto.

Figura 20. Características de la Metrópolis del Gran París

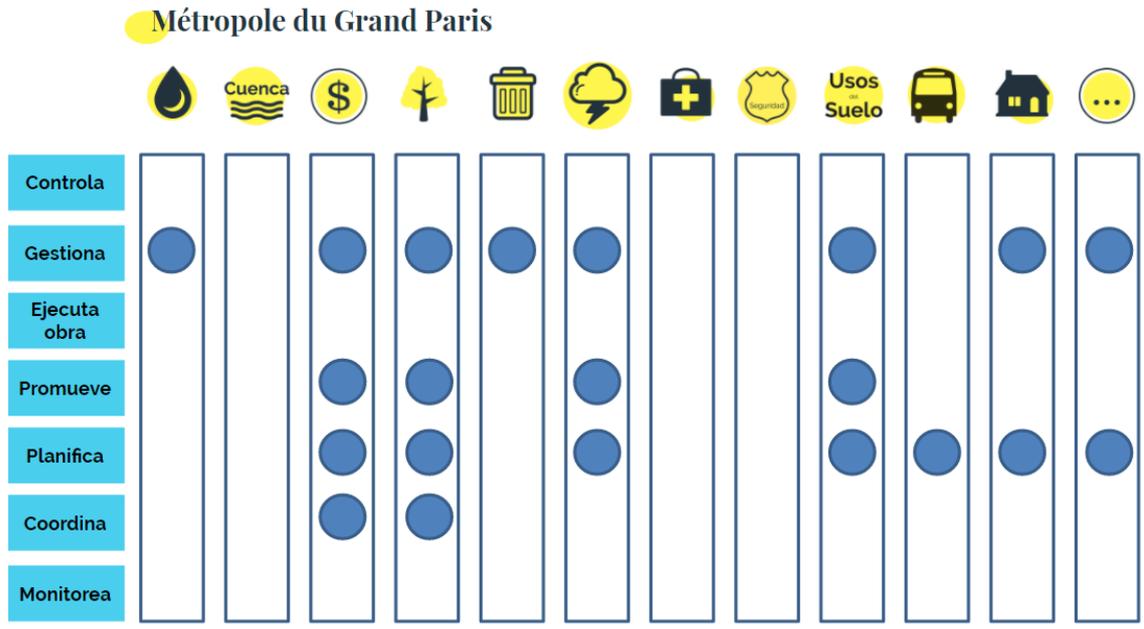


**Datos del área metropolitana**

**País:** Francia  
**Cantidad de población:** 7.028.565 hab (2014)  
**División territorial del ente:** 12 territorios con más de 300.000 habitantes  
**Comunas** 131  
**Extensión:** 3.654 km<sup>2</sup>

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Figura 21. Funciones y competencias de MGP



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Residuos, Cuencas, Transporte, Vivienda, Uso del suelo, Esp. Público, Salud, Seguridad, Manejo de Riesgo, Desarrollo Económico, Otros

## ¿Cuáles son las funciones / competencias?

La MGP tiene cuatro competencias o funciones esenciales:

1. El Desarrollo del plan económico, social y cultural
  - a. planificación de las zonas de actividad industrial, comercial, terciarias, artesanales, turísticas, portuarias o aeroportuarias de interés metropolitano;
  - b. planificación de las acciones de desarrollo económico de interés metropolitano;
  - c. diseño, planificación y gestión de equipamientos culturales, socio-culturales, socio-educativos y deportivos de interés metropolitano;
  - d. participación en la preparación de las candidaturas a los grandes eventos internacionales (ej: candidatura a ser sede de los Juegos Olímpicos 2024)
2. Protección y puesta en valor del medio ambiente y de políticas para una mejora de la calidad de vida
  - a. promoción de la lucha contra la contaminación atmosférica y sonora (hasta el 31 de diciembre del 2017 realizo un plan climático aire y energía para que, a partir de su aprobación, se inicien acciones);
  - b. planificación un esquema de red de distribución de energía eléctrica, de gas y fomento de la eficiencia de la climatización de forma equitativa;
  - c. planificación y gestión de medios acuáticos y prevención de inundaciones: GEMAPI, acción para la gestión de medios acuáticos y de prevención de inundación. La MGP participa en la planificación y la gestión de las acciones de la GEMAPI y a su vez financia un porcentaje de los proyectos de la institución. (<https://www.eaurmc.fr/gemapi.html>).
3. Planificación del espacio metropolitano. A partir de enero de 2017 comenzó el Esquema de Coherencia Territorial y de planificación de esquema Digital. En términos de coherencia territorial esto implica:
  - a. planificación y aprobación del plan urbano elaborado con el consejo de territorio;
  - b. planificación de acciones para la reestructuración urbana;
  - c. definición y realización de operaciones de planificación y constitución de las *réserves foncière* (la adquisición progresiva de terrenos o edificios en pos del interés general) de interés metropolitano;
  - d. acciones para la valorización del patrimonio natural y paisajístico;
  - e. establecimiento, explotación, adquisición y disposición de la red de telecomunicación.

En relación al esquema digital, entre otras cuestiones, la MGP tiene tres objetivos principales a cumplir: el desarrollo de nuevos polos de actividades económicas, el mejoramiento de la performance de la gestión pública y un mejoramiento del acceso al servicio público y, por último, el desarrollo colectivo (económico y social).

Para poder concretizar esto han comenzado con dos acciones concretas: la gestión de la instalación de fibra óptica (ADSL) en la región, cubriendo áreas abandonadas; la gestión de la modificación necesarias legales y administrativas para favorecer el ingreso de nuevas empresas, ampliando el mercado.

#### 4. Política local de hábitat

- a. elaboración del plan metropolitano de vivienda y hábitat (PMHH);
- b. ayuda financiera para las viviendas sociales de interés metropolitano;
- c. planificación de acciones en favor de la vivienda social y hábitat para personas desfavorecidas;
- d. planificación y gestión del mejoramiento del *parc immobilier bâti* (de todas las edificaciones construidas);
- e. planificación y gestión de la rehabilitación o destrucción de viviendas insalubres;
- f. planificación y gestión de los terrenos y servicios otorgados a sociedades inmigrantes (en el caso francés es para rumanos o gitanos).

La MGP puede pedir al estado nacional competencias o habilidades derogatorias para la creación de zonas de planificación concertadas (ZAC) o la deliberación de autorización urbana. Puede también proponer al estado comprometerse en un procedimiento de proyectos de interés general para la construcción de vivienda o equipamiento necesario para la misma. En otras palabras, el estado puede poner a disposición de la MGP sus instituciones públicas de planificación.

Principales funciones de los *Territoires* (EPT) que comparten con la MGP:

- Planificación
- Desarrollo Económico
- Política de hábitat

A su vez, los *Territoires* cuentan con habilidades propias:

- Saneamiento y agua
- Gestión de residuos domésticos y asimilables
- Equipamiento cultural y deportivo que se defina como de interés del territoire (que sea o no de interés territorial o del *territoire* es definido por el Consejo territorial según las competencias compartidas por los EPT y las comunas).
- Ejercer la política de la ciudad
- Acción social que se defina como de interés del Territoire(\*)
- Ejercer integralmente el plan local de urbanismo
- Ejercer integralmente el plan climático aire y energía

#### ¿Cómo se gobierna y cómo funciona?

La MGP está compuesta por doce Territorios (*Territoires*) de los cuales once son Establecimientos Públicos Territoriales o Territorios - *établissement publique territoriaux* (EPT), en francés. Cada Territorio tiene más de 300.000 habitantes cada uno y estos mismos se componen de entre una y veinticuatro comunas.

En términos de gobernanza, la MGP no funciona sola sino que trabaja junto con los

EPT, realizando así un sistema intercomunal de dos niveles. Por un lado, la MGP es un establecimiento público de cooperación intercomunal (EPCI) con estatuto particular de fiscalización propia, constituyéndose como el nivel de elaboración estratégica para las políticas públicas (o el cuerpo político estratégico que se encarga de la planificación de la metrópolis). Por otro lado, los EPT se encuentran a cargo de la gestión de aquellas cuestiones que le competen a la metrópolis y que exceden a las comunas.

El MGP cuenta con un presidente con un rol simbólico o “de misión”, pero no de gestión, y no sustituye los departamentos ni las comunas. A su vez cuenta con un Bureau (directorio) compuesto por veinte Vice-presidentes y diez consejeros delegados. Hay representantes de todos los Territorios.

El MGP y el EPT funcionan a través del Consejo Metropolitano y el Consejo Territorial. El primero reúne 209 miembros los cuales representan las 131 comunas. Estos representantes son designados proporcionalmente según la media más fuerte. La ciudad capital cuenta con sesenta y dos representantes.

En las elecciones comunales del 2020, los representantes de este Consejo serán elegidos por sufragio universal.

El Consejo se encuentra organizado en grupos políticos: republicanos y diferentes grupos de derecha, Socialistas y de diferentes izquierdas, Unión Democrática y independentistas, Frente de Izquierda, Ecologistas y ciudadanos no inscriptos.

El Consejo Territorial, el cual gobierna el EPT, se compone de entre setenta y dos noventa y dos miembros. El Consejo de París es asimilado como un consejo territorial ya que París es por sí misma un Territorio. Los consejeros metropolitanos son por derecho consejeros territoriales.

El MGP cuenta con 7 Comisiones Temáticas:

- Finanzas
- Proyectos metropolitanos
- Desarrollo económico
- Desarrollo durable y ambiental
- Vivienda y hábitat
- Planificación digital, innovación, nuevas tecnologías, investigación y desarrollo
- Planificación del territorio metropolitano

La Oficina principal de la MGP tiene por primera vez una oficina en París (15 -19 Av. Pierre Mendes France). La agencia cuenta con unas treinta personas entre las cuales se encuentra el presidente. Se estima que durante los siguientes dos años, en conjunto con la creciente cantidad de competencias que están siendo otorgadas progresivamente, van a doblar la cantidad de empleados

### **¿Cómo se financia?**

Obtiene su financiamiento a través de:

5. Impuestos por ser un EPCI (Establecimiento Público de Cooperación Intercomunal), que se diferencian en:

6. Impuesto a la contribución económica territorial. Dirigido a las empresas y que se divide en dos impuestos
  - a. la cotización de los bienes inmuebles de la empresa (*cotización foncière économique*- CFE). A cualquier tercero que alquile el inmueble se le cobra impuesto por el alquiler.
  - b. la cotización del valor agregado de las empresas (*cotización sur la valeur ajoutée des entreprises* (CVAE))
7. Impuesto en las zonas comerciales, por m<sup>2</sup> (TASCOM)
8. Impuesto a las ganancias para ciertas empresas que se encuentran ligadas al sector de energía, transporte ferroviario y telecomunicaciones (*Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau - IFER*).
9. Del Estado Nacional:
  - a. Asignación para la intercomunalidad: de 150 M€ (US\$180 M)
  - b. Asignación de compensación: 1.152,3 M€ (US\$1382,76 M)

### ¿Cuál es su presupuesto anual y per cápita?

El presupuesto metropolitano registrado en 2016 fue de 3422M€ (4106,4 M USD\$). De esto, los gastos funcionales representan 3367M€ (4040,4 M USD\$) de los cuales 3360 M€ (US\$4032 M) son transferidos a las comunas y los 7,2M€ (US\$8,64 M) restantes se gastan en funcionamiento de la metrópoli. El excedente de 55 M€ es el presupuesto disponible para financiar las políticas metropolitanas, básicamente la integración entre comunas que se encontraban aisladas y aquellas que ya pertenecían a la unión intercomunal previa.

El total del presupuesto metropolitano registrado en 2017 fue de 3426,5 M€ (US\$4111,8 M). De este número, los gastos funcionales son de 3399,2M€ (US\$ 4079,04 M). 3379,2M€ (US\$4055,04 M) son transferidos a las comunas y de los 20 M€ (US\$24 M) restantes se gastan 10,2M€ (US\$12,24 M) en funcionamiento de la metrópolis (Estudios y desarrollo de proyectos metropolitanos: SCOT, PMHH, PCAEM) y 9,8 M€ (US\$11,76 M) en gastos para intervenciones metropolitanas.

El excedente de 27,3 M€ (US\$32,76 M) es el presupuesto que financia las políticas metropolitanas (menor en comparación al 55 M€ (US\$66 M) del 2016.

A diferencia del 2016, el nuevo método de autofinanciamiento de la MGP permite financiar subvenciones para inversiones agrupadas en el Fondo de Inversión Metropolitano (FIM), el cual cuenta con un monto total de 23,1 M€(US\$27,72 M).

**Presupuesto per cápita 2017: US\$574, 334**

### ¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?

El Gran París como territorio metropolitano tuvo un largo recorrido desde su concepción hasta su actual situación.

La idea de realizar un Gran París como región intercomunal comienza con Napoleón III en 1860, quien indica al barón Haussman establecer el decreto para anexar Paris a las once comunas de su entorno.

A partir de ese momento se crearon leyes e instituciones que continúan hasta la

actualidad, como por ejemplo el servicio Réseau Express Régional d'Île-de-France (mejor conocido como RER creado en 1977). También se puede destacar la ley de Deferre de descentralización (2 de marzo 1982) y la ley ATR de administración territorial de la república (1992). Con todo, recién a partir del 2007 aparece un mayor interés y voluntad política de crear la Metrópolis de Gran Paris.

Entre las principales razones, hay dos que tuvieron mayor relevancia y vale mencionar. Por un lado, el interés político, en el marco de polarización entre ideas de izquierda y de derecha; por el otro, el importante contexto de discusión sobre la administración francesa. En este sentido, la intención de reducir y simplificar la administración territorial gubernamental posiciono la creación de una región metropolitana en primer plano y como solución para esta cuestión. De esta manera, MGP se consolida como respuesta a la problemática que representaba la creciente población en Paris y la realidad (ignorada) de tener que integrar a diferentes comunas (aisladas pero relevantes económicamente para la capital).

### ¿Cuál ha sido su desempeño?

Los logros han sido los siguientes:

**Plan SCOT:** el Esquema de Coherencia urbanística es el documento de planificación urbana, realizado de forma intercomunal, que determina las grandes orientaciones urbanísticas para el largo plazo (entre 15 y 20 años). Este esquema es parte de la estrategia intercomunal para desarrollar proyectos de planificación y desarrollo de vida sustentable (PADD)

**Plan PMHH:** en enero del 2017 se validó el Plan Metropolitano de vivienda y hábitat.

**Plan PCAEM:** Plan Climático Energético Metropolitano, lanzado en junio 2016. Esquema de Coherente de re-distribución eléctrica y programa de acción contra la polución atmosférica.

**Subvenciones para inversiones:** el 5 de diciembre 2016 la MGP otorgó 22 millones de euros de subvención a las comunas y territorios. 6,5 millones fueron dados como Fondos de inversión metropolitana con el cual creó 31 proyectos sobre cuestiones de desarrollo durable, renovación térmica y desarrollo económico. 15,9 millones de euros son subvenciones atribuidas a proyectos (seleccionados en conjunto con prefectos de diferentes regiones) que conciernen la lucha contra los cortes urbanos, la polución sonora, la transición ecológica y la preservación de la biodiversidad.

También, se ha llevado a cabo un **Llamado a proyectos:** un espacio para la presentación de proyectos innovadores bajo el título de "Innovar la metrópolis". En respuesta, hubo sesenta y un propuestas en octubre del 2016, y este año se volverán a revisar para elegir.

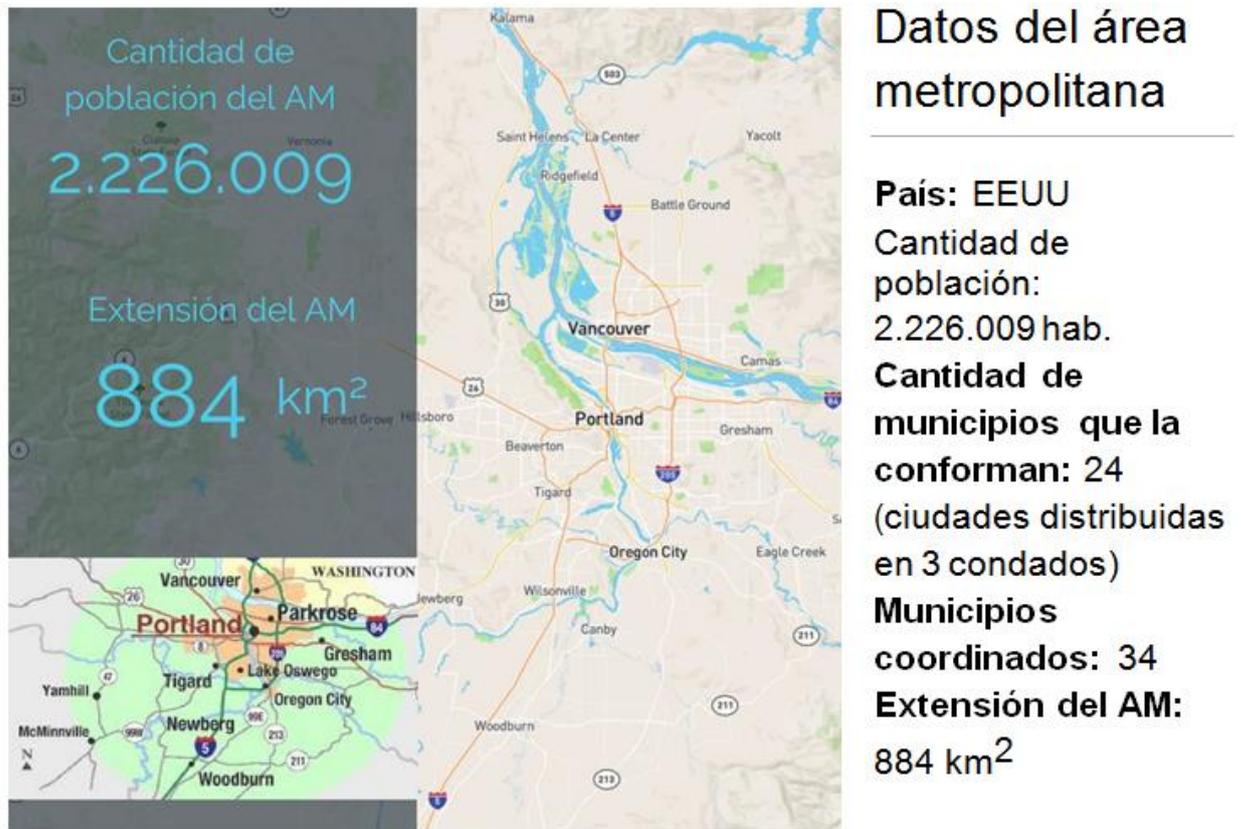
La MGP participa en otros proyectos importantes para el desarrollo de la región metropolitana, como el *Grand Paris Express* (Exprés del Gran Paris). Este proyecto comprende la modernización de los subtes existentes (automatización de las líneas que aún no lo están, dentro de la ciudad de Paris) y el trazo de 200km de nuevas vías. Si bien este gigantesco proyecto de transporte para el área metropolitana se encuentra gestionado por la institución *Société du Grand Paris*, la MGP participó en la planificación del proyecto. También contribuye en la planificación y gestión de las nuevas estaciones generadas por el proyecto, el desarrollo de nuevos polos industriales, comerciales y la reforma urbana de las áreas.

## Área Metropolitana de Portland, EEUU.

Portland logró lo que otras metrópolis no pudieron: contener la dispersión urbana y densificar su área urbanizada. Además es modelo de coordinación del transporte y usos del suelo debido a su gran poder de control sobre el territorio.

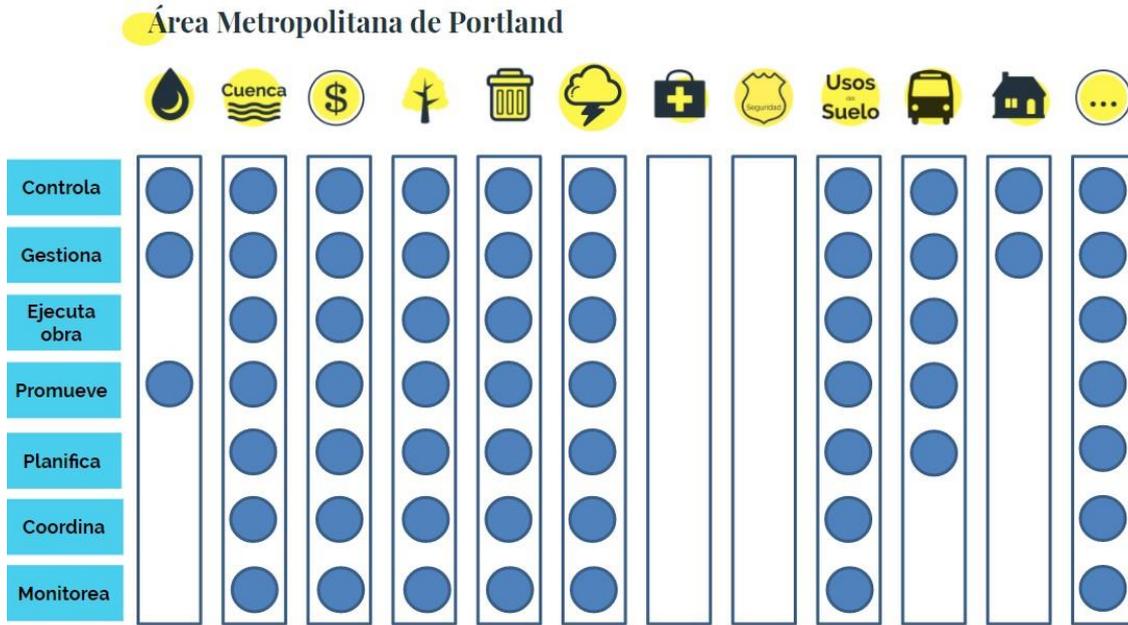
Como se la conoce hoy en día **Metro**, la autoridad metropolitana que gestiona el Área Metropolitana de Portland en Estados Unidos fue conformada en 1993 y es el único organismo de gestión metropolitana en dicho país cuyas autoridades se eligen a través de elecciones directas.

Figura 22. Características del Área Metropolitana de Portland



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 23. Funciones y competencias de Metro**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

**¿Cuáles son las funciones / competencias?**

Al 2016, los “Asuntos de Carácter Metropolitano” sobre los cuales Metro tiene jurisdicción son:

- Planificación del transporte y usos de suelo a nivel regional,
- Desarrollo y entrega de datos e investigación regionales,
- Operación del sistema regional de prevención, reciclado y disposición de residuos sólidos. (GIRSU),
- Adquisición y gestión de un sistema de parques y áreas naturales,
- Operación de Instalaciones regionales para visitantes, del Zoológico de Oregon, del Centro de Convenciones de Oregon, del Centro para las Artes de Portland y el Centro de Exposiciones de Portland.

**Planificación regional y del transporte**

Trabaja dentro de un marco de planificación y regulación de usos del suelo apoyado por el Estado de Oregon. Adopta y corrige el límite de crecimiento urbano efectivo (UGB), una acción delegada por el Estado para gestionar las tierras protegidas contra el desarrollo urbano que este último posee afuera de la jurisdicción de Metro. Además dentro del UGB se deben proteger recursos naturales.

En los 1980s se les ordenó a los gobiernos locales modificar sus zonas residenciales para permitir mayor densidad y parcelas de menores dimensiones. De un estudio sobre 100.000 viviendas en los últimos años, 92% de los permisos eran dentro del UGB y desde 1979 este límite se amplió solo en 129 Km2.

Tiene la responsabilidad de planificar e invertir en infraestructura de transporte (Autopistas regionales, puentes). Entre 1996 y 2014 el tiempo de manejo per cápita bajó 15%.

En Portland, seis ONGs especializadas en medio ambiente y planeamiento combinadas suman \$5 M de presupuesto y casi ochenta empleados.

### **Atracciones públicas**

Casi el 41% del presupuesto operativo de MP está dedicado a la gestión de las principales atracciones (Oregon Convention Center, Oregon Zoo, Portland Expo Center y Portland 5 Centers for the Arts). En conjunto, estas atracciones generan más de \$969 millones al año en gastos y mantiene más de 9.900 puestos de trabajo. Por cada dólar que gasta Metro en la gestión de una atracción, hay un beneficio económico local de US\$9.50. Para el presupuesto de 2017-18 hay US\$76 millones para el proyecto del OCC Hotel, financiando por bonos a pagarse con ingresos (revenue bond procedes) y fondos de la lotería estatal.

### **El sistema regional de desechos sólidos**

Es responsable de la planificación y disposición de residuos sólidos y de los objetivos de reducción de residuos propuestos por el Estado. Financia programas de reducción de residuos para gobiernos locales y opera programas de prevención y recolección de residuos peligrosos en la región.

Supervisa la operación de dos estaciones de transferencia regionales (propiedad de MP) y administra contratos de transporte y disposición de residuos. También supervisa un sistema de franquicias y licencias para regular instalaciones privadas que aceptan residuos de la región.

Las ciudades y condados son responsables de diseñar y administrar programas de reducción de residuos para sus jurisdicciones, cumpliendo a su vez con los planes regionales y estatales, y de regular y gestionar servicios de recolección dentro de sus jurisdicciones, revisar los costos y estándares del servicio.

Dentro de la región se puede permitir que la recolección y el reciclaje sean ejecutados por privados dentro de una jurisdicción.

### **Programa de áreas naturales**

El programa de áreas naturales de MP compra tierras y apoya proyectos en comunidades locales para proteger hábitats naturales, preservar y restaurar humedales e incrementar el acceso a la naturaleza de la población. En 2006, los votantes de Portland aprobaron un bono de US\$227.4 millones para financiar el programa.

USD 168.4 millones se están destinando a comprar entre 3.500 - 4.500 acres de posibles vendedores en veintisiete sitios. En 2016 se invirtieron USD 14.5 millones en este ítem y desde 2007 se adquirieron 5.500 acres (2.226 Ha).

US\$44 millones se adjudicaron a gobiernos locales para mejora de parques y compras importantes a nivel local y otros USD 15 millones se destinaron a proyectos vecinales promovidos por Organizaciones sin fines de lucro, gobiernos locales y comunidades con la voluntad de preservar o restaurar la calidad del agua y el hábitat natural o para incrementar la presencia de la naturaleza en los entornos urbanos.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

MP se gobierna a través del Metro Council. Este consejo tiene un presidente por elección directa y seis concejales elegidos por distritos de igual población, que no se corresponden con los límites políticos de los gobiernos locales.

El Metro Council designa a un Director Ejecutivo y las elecciones son cada cuatro años. Para avanzar sobre las políticas públicas se conforman comités técnicos especializados con integrantes de ciudades y condados que asesoran al Consejo.

Cuenta con un staff de cerca de 1.600 empleados y las reuniones de los diferentes comités son con frecuencia semanal.

El presidente cobra aproximadamente dos veces el ingreso promedio en la región (US\$122 mil en 2017). Los consejeros reciben un salario de 2/3 del ingreso promedio (US\$41 mil en 2017).

### **¿Cómo se financia y cuál es su presupuesto anual y per cápita?**

Los recursos económicos de Portland rondan los 646 millones de dólares anuales para 2017-18, lo cual equivale a un presupuesto per cápita de US\$265.

De este monto, el 54% deriva de los ingresos directos del ente y otro 39% deriva de fondos ahorrados en años fiscales previos, principalmente bonos sin ejecutar o fondos reservados para cuestiones específicas.

Los US\$356 millones de ingresos directos se componen principalmente de la operación del servicio de residuos y las atracciones públicas (44%). El resto se reparte entre ingresos por bonos (17%), impuestos a la propiedad (18%), aportes intergubernamentales (10%) y otros (10%).

El nivel de gasto supera los ingresos rondando los US\$428 millones, debido a que Metro Portland invierte en bonos y cuenta con fondos restringidos recibidos de años anteriores. Por otro lado, dentro de los egresos de dinero, se considera un fondo de contingencia para imprevistos de alrededor de US\$90 millones.

El 48% de los egresos se dedica a la operación de atracciones públicas; la línea de servicios referida a parques y naturaleza absorbe un 11%; la gestión de residuos sólidos un 18% y los servicios de planificación de Suelo y Transporte implican un 5%. Un 18% más se reparte entre los gastos de operación del ente y servicios de deuda.

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

Según Carl Abbott, en su artículo "[A Brief History of Our Future: A Historian Imagines Our City in 2033](#)" (Metroscape, Summer 2003), como parte de la publicación A history of Metro, el ente tuvo cuatro momentos históricos importantes. El primero data de los años 40 cuando toma fuerza un cuerpo político responsable de la planificación y los servicios públicos para el área metropolitana. Luego, en 1957 aparece la Comisión de Planificación Metropolitana organizada por Portland, que más adelante delegó algunas de las responsabilidades que hoy tiene Metro.

Posteriormente, en 1970, aparece la aprobación a través del voto del Metropolitan Service District (MSD), que es una versión más acotada de Metro.

En 1979, expandiendo las incumbencias del MSD, entró en vigencia el ente con su forma actual, luego de aprobarse por voto en 1978.

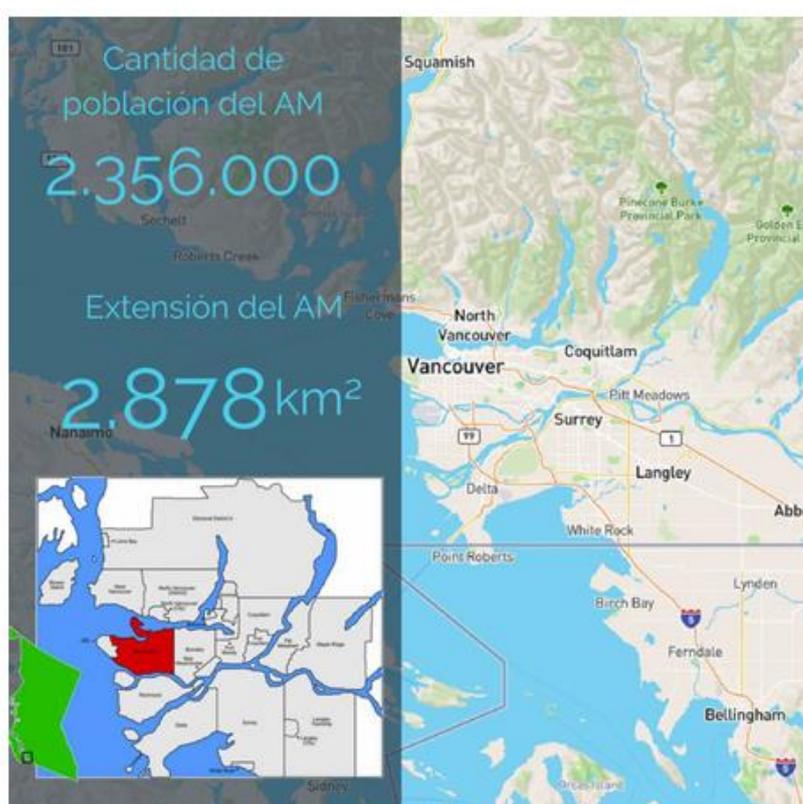
## Área Metropolitana de Vancouver, Canadá

Metro Vancouver es un ejemplo con gran historia de colaboración municipal para la coordinación de servicios (agua, saneamiento y residuos). Por otro lado, aporta información interesante sobre el manejo regional de la vivienda, los parques y la resiliencia.

A lo largo de su historia ha cosechado numerosos reconocimientos. En 2012, su Programa de Promoción Pública e Involucramiento obtuvo el segundo lugar en el premio otorgado por la ONU en Servicios Públicos, en la categoría “Fomento a la participación en el desarrollo de políticas con mecanismos innovadores”.

Desde el año 2007, el Área Metropolitana de Vancouver se encuentra administrada por el **Metro Vancouver**, cuyo primer antecedente fue el ente de coordinación para el Gran Vancouver apareció en 1965 (GVRD, por sus siglas en inglés) luego de que la legislación provincial aprobara la organización de sistemas de gobierno regionales.

Figura 24. Características del Área Metropolitana de Vancouver



### Datos del área metropolitana

País: Canadá

Cantidad de población: 2.313.328 hab

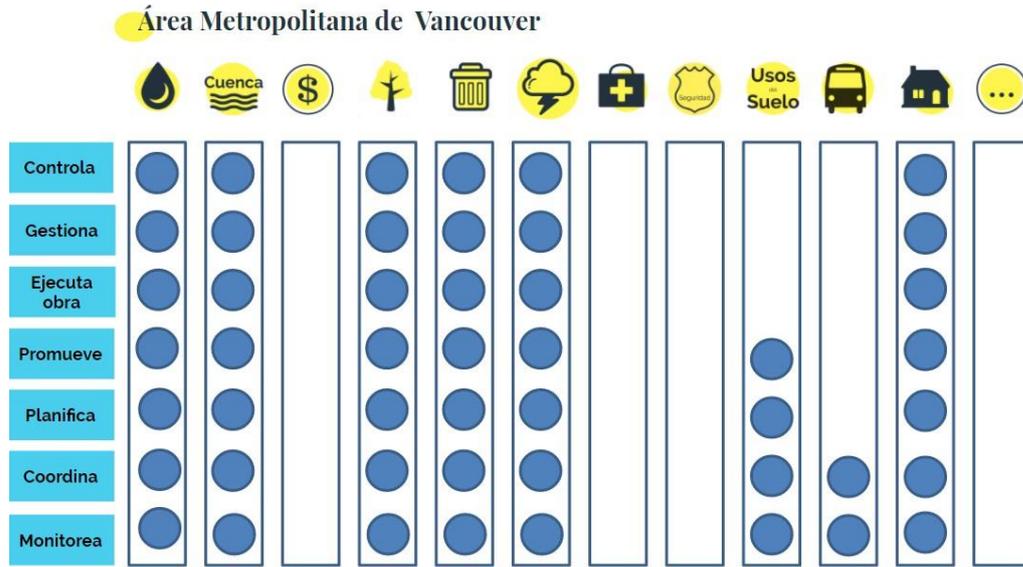
Cantidad de municipios que la conforman: 21

1 Área Electoral, 1 tratado Primera Nación

Extensión del área: 2.878,52 km<sup>2</sup>

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

**Figura 25. Funciones y competencias de Metro Vancouver**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

### ¿Cuáles son las funciones / competencias?

El ente regula temas de: Calidad del aire, Planeamiento Regional, Parques regionales y reservas ecológicas, y Vivienda.

#### Calidad del aire

Metro Vancouver regula y gestiona la calidad del aire en la región. Entre sus iniciativas se encuentra el monitoreo de la calidad del aire, medición de emisiones de CO<sub>2</sub>, revisión de estatutos/ leyes y promoción de otras nuevas. Estas acciones se rigen por el Plan Integral de Calidad del Aire y Gestión de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero para Metro Vancouver, plan adoptado en 2011 y que por primera vez incluye acciones explícitas para mitigar el cambio climático. Los tres objetivos principales son: proteger la salud pública y el medio ambiente, mejorar la calidad visual del aire y minimizar la contribución de la región al cambio climático global.

El plan invita a ser revisado cada cinco años y a generar reportes periódicos considerando sus objetivos.

Por otro lado, el Plan de Acción del Sistema Regional de Alimentos combina estrategias de preservación de suelos aptos, fomento de granjas y agricultura y seguridad alimentaria.

Seis gobiernos locales abarcan casi el 95% de la tierra fértil de Vancouver.

#### Planeamiento Regional

El Planeamiento Regional es uno de los desafíos más grandes para cualquier metrópolis. La iniciativa por parte de este ente pasa por la definición de un Límite de Contención Urbano, definido en su Plan Estratégico y renovado con cada gobierno. Si bien Metro Vancouver no tiene control sobre el territorio, puede evitar la aprobación de conexiones cloacales en tierras rurales, agrícolas o de conservación, salvo excepciones. Esto se maneja a través del GVS&DD (Greater Vancouver Sewerage & Drainage District).

Las municipalidades tienen que adoptar una Declaración de Contexto Regional que debe ser consistente en líneas generales con los usos de suelo propuestos por Metro Vancouver. En este sentido, se pide a los gobiernos superiores que apoyen sus políticas y directivas.

Una de sus responsabilidades es proveer infraestructura de calidad para promover patrones de desarrollo de suelo que soporten una economía regional diversa y empleos cercanos a la población.

Lo mismo aplica para la industria. En este caso, el rol de Metro Vancouver es el de monitorear la oferta y la demanda de suelo apto para industria, definiendo si hay suficiente capacidad para las necesidades económicas de la región.

Metro Vancouver coordina transporte y usos de suelo y fomenta el transporte colectivo, el uso de la bicicleta y los traslados a pie. Sin embargo, debe conocer el mandato de TransLink, la empresa operadora de transporte, y prepararse para la implementación del sistema de transporte regional, teniendo en cuenta los propios objetivos de reducción de emisiones y usos de suelo.

### **Parques regionales y reservas ecológicas**

Es el servicio regional que mayor costo implica para Metro Vancouver. El 72% del costo se dirige a la operación de los parques, incluyendo su mantenimiento, programas para visitantes, planificación y administración.

El costo del servicio cada año es recuperado principalmente de impuestos requeridos a las jurisdicciones participantes. En 2013, los contribuyentes pagaron 93% del presupuesto del servicio. La carga impositiva se distribuye según la base de converted assessment y el uso de converted assessment intenta distribuir equitativamente el costo en toda el área. Reconoce que todas las jurisdicciones se benefician directa e indirectamente del sistema como un todo, más allá de que no todas las jurisdicciones contienen un parque regional, corredor verde, reserva o área de conservación. El enfoque parte de una de las premisas del servicio, según lo establecido en el Plan de Parques Regionales de 2011:

“La función reconoce el problema de la distribución desigual en la región de atractivos naturales significativos como montañas y playas y extiende la obligación financiera a todos los usuarios para protegerlos.”

El sistema de parques regionales de Metro Vancouver incluye tres reservas regionales y dos áreas de conservación ecológica. Una reserva es un parque regional que no está abierto al público; la prioridad de las áreas de conservación ecológica es precisamente protección ecológica y no uso público.

En 2015, Metro Vancouver operaba treinta y tres sitios, cinco corredores verdes, dos áreas de conservación ecológica y cuatro parques-reserva. Veintisiete de estos sitios (veintidós parques y cinco corredores) están total o parcialmente abiertos al público. El sistema protege aproximadamente 14.500 Ha., lo que equivale al 4% del territorio de la región. En general los parques que entran en el sistema del metro Vancouver son aquellos de más de 100 hectáreas e incluyen actividades de menor intensidad como caminar, escalar o ciclismo. Los parques municipales son en general de menos de 100 hectáreas y están modificados para soportar actividades recreativas y de mayor intensidad como deportes, fitness, etc.

## **Vivienda**

MVHC (Metro Vancouver Housing Corporation) nace en 1974 bajo el Business Corporation Act de British Columbia, como una agencia sin fines de lucro dedicada al desarrollo de vivienda asequible. MVHC posee y opera cincuenta complejos de viviendas de alquiler que proveen alquileres a valores de mercado o subvencionados para más de 10.000 personas en la región. Ofrece departamentos de uno, dos, tres y cuatro dormitorios y casas que cumplen con estándares nacionales.

Los aspirantes a subsidios deben anotarse en el Registro de Vivienda de BC, que es una base de datos provincial de candidatos que necesitan vivienda subvencionada.

Maneja un presupuesto anual de \$41.1 millones de dólares (2017), que provienen de las rentas obtenidas y se invierten en desarrollo y mantenimiento de viviendas y un pequeño porcentaje en contribución al capital de Metro Vancouver.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

El Área Metropolitana de Vancouver se encuentra en la costa oeste de Canadá, en la provincia de British Columbia. Además de veintiún gobiernos locales de diferente envergadura, también contempla la representación de áreas geográficas no incorporadas y de comunidades aborígenes, conocidas como Primera Nación.

El Área Electoral A es un área mixta urbana, suburbana, rural y remota que no está incorporada en el Distrito Regional. Metro Vancouver actúa como gobierno local, proveyendo algunos servicios para su población.

Los tratados Primera Nación hacen referencia a los acuerdos entre los pueblos originarios y los diferentes niveles de gobierno. La jurisdicción de Metro Vancouver incluye el tratado tripartito Tsawwassen Primera Nación, entre el gobierno nacional, provincial y la comunidad Tsawwassen.

Es un acuerdo oficial desde 2009 que aprueba la transferencia de tierras y les da a los pobladores originarios jurisdicción sobre ellas.

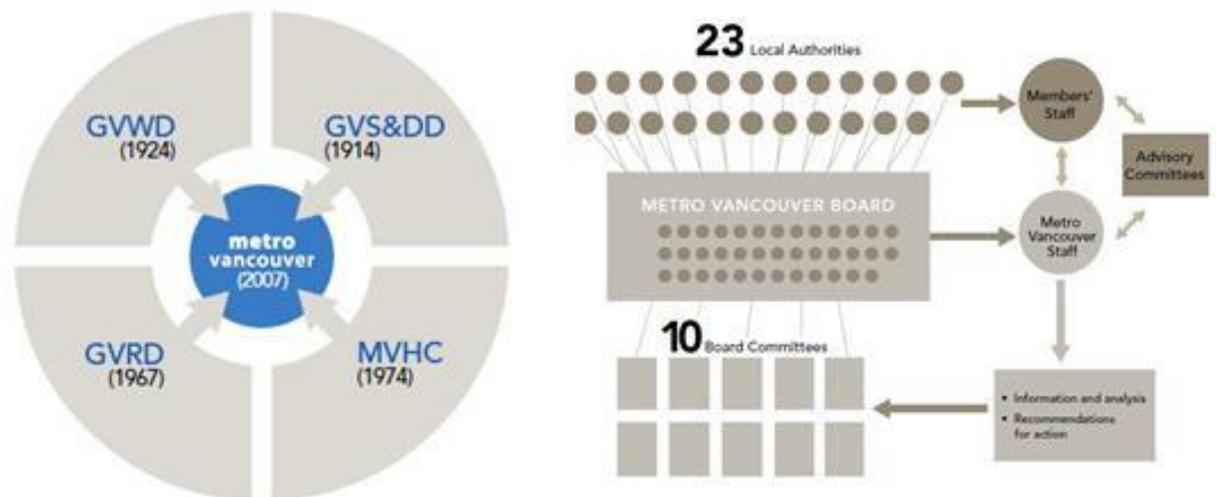
En cuanto a representación, Metro Vancouver es un gobierno que representa a los residentes del Área Metropolitana de Vancouver bajo cuatro entidades legales separadas:

1. el Distrito Regional Metropolitano de Vancouver (MetroVancouver Regional District, hasta 2016 conocido como Greater Vancouver Regional District o GVRD)
2. el Distrito de la Agua (Great Vancouver Water District o GVWD)
3. el Distrito de Saneamiento y Desagües (Greater Vancouver Sewerage & Drainage District o GVS&DD)
4. Corporación de la Vivienda (Metro Vancouver Housing Corporation o MVHC)

Cada una de ellas está gobernada por una Junta Directiva ligeramente diferente, integrada por representantes designados por los municipios miembros que integran Metro Vancouver. Entre los directores se elige un presidente y un vice que a su vez tienen la función de designar a los comités técnicos que hacen recomendaciones para las políticas del ente. El número de directores y su peso dentro de la Junta se determina por la cantidad de miembros y la población de cada uno de ellos. Se asigna un director cada 100.000 habitantes y a cada director se le asigna el poder de un voto cada 20.000 habitantes, hasta un máximo de cinco. Estos cargos se renuevan anualmente.

Los municipios adhieren por voluntad propia o bien para contratar los servicios de agua, saneamiento o de gestión de residuos sólidos, debiendo adecuar sus políticas a las propuestas del ente metropolitano. Luego de 2007, los diferentes distritos se organizaron bajo la mirada integral de Metro Vancouver.

**Figura 26. Forma de gobierno de Metro Vancouver**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Metro Vancouver lidera la planificación integral para la región. Su Junta Directiva consiste en treinta y ocho directores que representan a las veintitrés autoridades locales, aunque no todas tienen poder de decisión sobre todos los servicios que opera MVRD. Para citar un caso, el municipio de Bowen Island participa solamente del MVRD y del MVHC.

Cuenta aproximadamente con 1500 empleados distribuidos en nueve departamentos: servicios corporativos, relaciones exteriores, servicios financieros, recursos humanos, servicios legales y legislativos, servicios de desechos líquidos, parques, planificación y medio ambiente, servicios de desechos sólidos y servicios de agua.

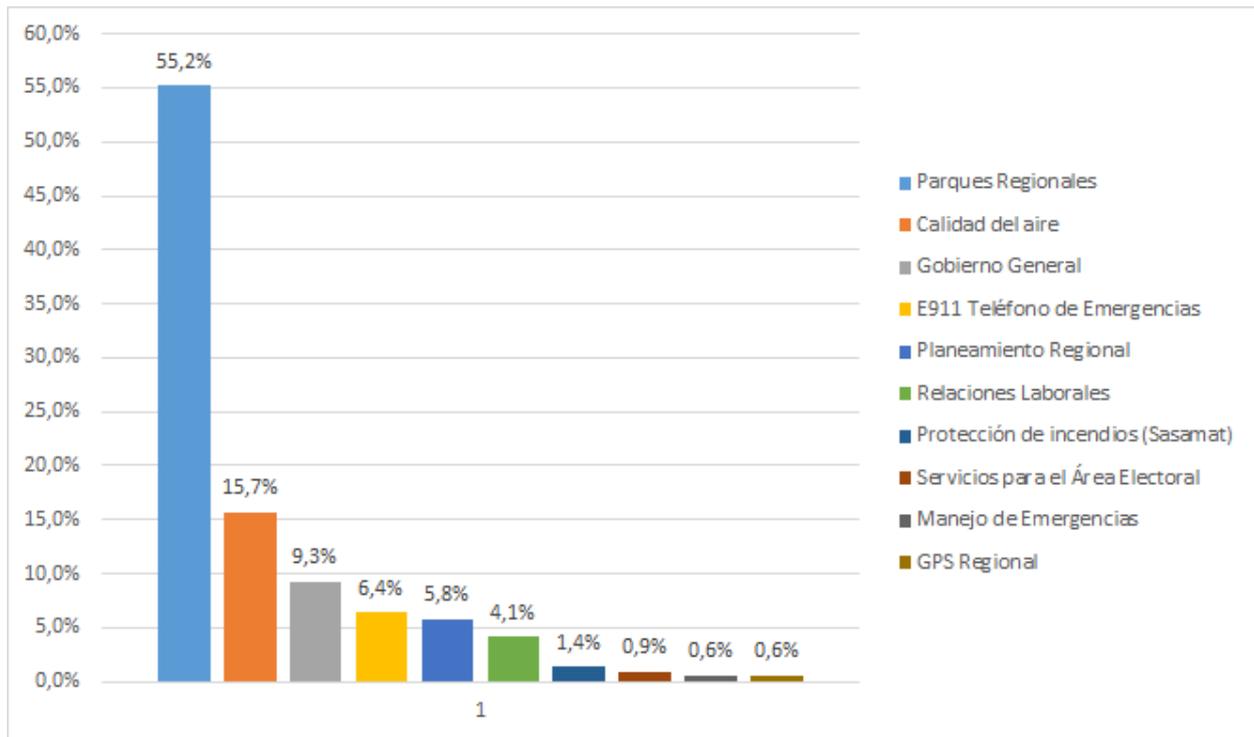
### ¿Cómo se financia y cuál es su presupuesto anual y per cápita?

Debido a su historia (ver Antecedentes), el Área Metropolitana de Vancouver tiene una estructura financiera basada prácticamente en la operación de los servicios públicos de agua y saneamiento y en la recolección de residuos sólidos.

De los ingresos anuales, casi el 80% se explican por el cobro de dichos servicios y la operación e inversión en infraestructuras rondan el 85% de los gastos.

Dentro del presupuesto que maneja directamente Metro Vancouver (MVRD), el sistema de Parques Regionales tiene un peso considerable, superando el 55%. Si sumamos calidad del aire, gastos generales de gobierno, operación del teléfono de emergencias (911) y Planeamiento Regional, estas primeras cinco categorías sobrepasan el 90% del gasto.

**Gráfico 5. Distribución del presupuesto del MVRD**



Fuente: MVRD, 2017

El presupuesto anual que maneja el conjunto de los Distritos ronda los US\$588 millones (702.4 millones de dólares canadienses). Esto da un valor per cápita de US\$254 al año.

Los ingresos de Vancouver provienen de seis fuentes principales: venta de agua potable (37%), tasa del servicio cloacal (31%), tasa del servicio de gestión de residuos sólidos (12%), aportes municipales (8%), renta inmobiliaria (5%) y otras fuentes (7%).

Cada uno de estos ingresos financia su respectivo distrito o actividad pero en el caso del Metro Vancouver su presupuesto se compone de los aportes municipales, que varían levemente de año a año para cubrir los costos de funcionamiento del ente metropolitano. La legislación vigente establece que en caso de que haya un déficit este debe ser pagado inmediatamente al año siguiente, incorporándose en la estructura de costos del siguiente año financiero.

En cuanto al gasto metropolitano, los porcentajes se reparten prácticamente en el mismo orden de jerarquías: 38% para el distrito del agua GVWD, 31% para desechos líquidos, 13% para desechos sólidos (ambos operados por GVS&DD), 9% para el Metro Vancouver y 6% para la Corporación de la Vivienda (MVHC).

**¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

La historia del ente se remonta a 1886, cuando los municipios de Vancouver y Coquitlam se asociaron para fundar la primera empresa de aguas y apenas dos años más tarde se construiría el primer sistema cloacal. La tendencia fue avanzando con el tendido de líneas de agua y cloacas y en 1926 se crea el Distrito del Agua del Gran Vancouver (*Greater Vancouver Water District*), encargado de operar el servicio en el área de cobertura. Treinta años después se suma un nuevo actor encargado de los servicios de cloaca y desagüe: el Distrito de Cloaca y Desagües del Gran Vancouver (*Greater Vancouver Sewerage & Drainage District*).

En términos de gobernanza, el primer hecho fundamental en la historia del ente es la creación de la *Lower Mainland Regional Planning Board* en 1949. Financiada por los municipios y el gobierno provincial, esta Junta definió los lineamientos para el desarrollo de la región.

El ente de coordinación propiamente dicho para el Gran Vancouver apareció en 1965 luego de que la legislación provincial aprobara la organización de sistemas de gobierno regionales. Fue entonces que nació el Distrito Regional del Gran Vancouver o GVRD, que siguió la estructura institucional tradicional de asociación municipal pero sumo el objetivo de generar una mirada integral sobre el desarrollo de los servicios en el área y la lenta incorporación de otras funciones metropolitanas. En 2007 GVRD adopta el nombre de Metro Vancouver.

## **La Región Metropolitana de Buenos Aires en la actualidad: análisis de modelos existentes**

El territorio metropolitano de Buenos Aires ha sido protagonista de un crecimiento exponencial en el ámbito económico, social, político y cultural. El incremento y concentración de la población han potenciado la desmaterialización de los límites jurídicos locales y regionales. Al mismo tiempo, este proceso ha sido acompañado por desequilibrios territoriales en cuanto a acceso a infraestructura, servicios y posibilidades de desarrollo económico. A pesar de la atomización de la autoridad estatal y la carencia de un marco jurídico-administrativo sólido y efectivo, hubo esfuerzos por revertir esta situación y durante el siglo XX se han creado diversos organismos con el fin de coordinar y planificar de forma metropolitana diversos sectores.

Este segmento del trabajo propone – a partir de la metodología anteriormente planteada y utilizada para casos internacionales destacables – revisar algunos de los modelos de coordinación metropolitana en la RMBA.

Para esto, se estudian las funciones y competencias de cada uno, su gobernanza interna, funcionamiento, presupuesto asignado y forma de financiamiento.

Los modelos elegidos para su análisis son<sup>1</sup>:

1. Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR),
2. Mercado Central,
3. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).
4. Corporación Puerto Madero (CPM)

### **Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)**

#### **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

ACUMAR tiene a su cargo la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo. La autoridad se ha planteado el objetivo de recuperar la Cuenca Matanza Riachuelo, generando resultados duraderos a través de la articulación de políticas públicas que promuevan nuevas obras de infraestructura, la limpieza y el mantenimiento del espacio público, el control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial; a su vez, generando conocimiento y promoviendo el compromiso social como un valor fundamental para cumplir los objetivos propuestos.

Según el artículo número cinco de la Ley 26168 de 2006, (ley de su creación) ACUMAR tiene facultades de regulación, control y fomento sobre las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. En particular, la Autoridad está facultada para:

---

<sup>1</sup> AYSA, la Agencia de Transporte Metropolitano y el SAME serán analizados en profundidad en próximos estudios. En esta oportunidad se eligieron ACUMAR, el Mercado Central y el CEAMSE como entidades representativas de instituciones de gestión metropolitana en la RMBA.

- a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas.
- b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca.
- c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados.
- d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental.
- e) Gestionar y administrar, con carácter de Unidad Ejecutora Central, los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental.

De acuerdo con su página web, ACUMAR se ha planteado cinco ejes de acción: Control y monitoreo, Fortalecimiento institucional, Gestión de residuos, Obras e infraestructura, Ordenamiento y abordaje territorial y Salud. A continuación, se detallan las funciones de cada uno.

### **Control y monitoreo industrial y ambiental**

Trabaja con especial atención en el control sobre las industrias y establecimientos que generan algún tipo de impacto en términos ambientales y en el monitoreo de la calidad del agua y del aire en la Cuenca.

### **Gestión de residuos**

Lleva a cabo el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PMGIRSU), que aborda la problemática organizando las diferentes líneas de acción en dos grandes ejes. Por un lado, la recomposición del daño ambiental mediante la limpieza de basurales, la remoción de residuos presentes en el espejo de aguay la limpieza de márgenes; por otro, la prevención del daño, impulsando acciones enfocadas a la valorización de los residuos en la cuenca.

### **Obras e infraestructura**

Posee un rol activo en la planificación estratégica para el desarrollo de redes de servicios de agua potable y de saneamiento cloacal en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo. Los operadores de obras son las empresas Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) para los municipios de la Cuenca Baja y Media (con excepción del Municipio de Merlo) y empresa Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA) para los municipios de la Cuenca Alta y el Partido de Merlo. Respecto de la infraestructura hídrica, ACUMAR planifica y ejecuta obras que regulen el uso del agua en la cuenca.

### **Ordenamiento y abordaje territorial**

Implementa acciones tendientes al ordenamiento territorial, la recuperación de espacios públicos y la mejora en las condiciones habitacionales de la población.

## Salud

La Dirección General de Salud Ambiental (DGSA) -en el marco del Plan Sanitario de Emergencia (PSE)- trabaja en:

- la identificación de poblaciones vulnerables y del denominado “riesgo ambiental”, su asistencia y seguimiento
- la mejora del acceso a los sistemas de salud a través de acciones enmarcadas en la estrategia de Atención Primaria de la Salud
- el reconocimiento de la salud como derecho de todos los habitantes.
- el refuerzo de las redes sanitarias y la promoción de la salud en el territorio
- el seguimiento de los problemas detectados y el fortalecimiento de los servicios de salud locales
- la capacitación de los equipos interdisciplinarios

### ¿Cómo se gobierna y cómo funciona?

La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) fue creada en 2006 mediante la Ley Nacional N° 26.168 (15/11/2006), atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental de la cuenca.

Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional, que trabaja con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ejerce su competencia en el territorio comprendido por la Cuenca Matanza Riachuelo, que abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios de la provincia (Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras). Su extensión es de 2.200 kilómetros cuadrados, a través de los cuales corren los 64 kilómetros de los ríos Matanza y Riachuelo.

ACUMAR se compone de una Unidad de Auditoría Interna, o Presidencia, que se divide en tres Direcciones Generales y un Consejo Directivo, también con una estructura tripartita.

La **Presidencia** se divide en las tres Direcciones más una Secretaría General:

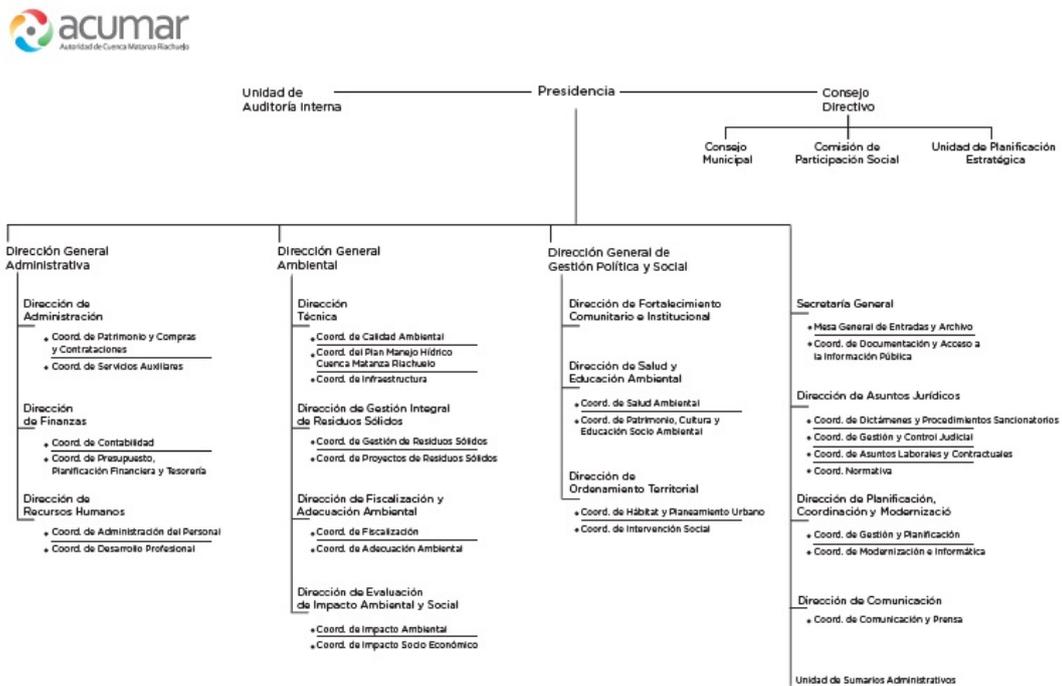
- **Dirección General Administrativa** (Administración, Finanzas y RRHH).
- **Dirección General Ambiental** (Dirección Táctica, Gestión Integral de RSU, Fiscalización y Adecuación Ambiental y Evaluación e Impacto Social y Ambiental).
- **Dirección General de Gestión Política y Social** (Fortalecimiento Comunitario e Institucional, Salud y Educación Ambiental y Ordenamiento Territorial).
- **Secretaría General**, comprende una Mesa General de Entradas y Archivo; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Planificación Coordinación y Modernización; Dirección de Comunicación; y Unidad de Sumarios Administrativos.

El **Consejo Directivo** está compuesto por ocho integrantes, entre ellos el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien ejerce la presidencia. Tres representantes del Poder Ejecutivo nacional, dos representantes de la Provincia de Buenos Aires y dos representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Del Consejo Directivo dependen el Consejo Municipal, una Comisión de Participación Social y una Unidad de Planificación Estratégica.

- El **Consejo Municipal** propicia un trabajo coordinado entre las distintas áreas de ACUMAR en los catorce Municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la Cuenca Hidrográfica. El consejo se compone por un coordinador por parte de ACUMAR y un representante elegido por cada administración local.
- La **Comisión de Participación Social** es un espacio de articulación del Plan con la sociedad civil, abierto a su integración con cualquier organización con intereses en el ámbito territorial de la cuenca.
- La **Unidad de Planificación Estratégica** depende del Consejo Directivo y entre sus competencias se encuentran proponer, sugerir y coordinar los lineamientos estratégicos relacionados con el desarrollo del territorio de la cuenca y participar en la elaboración de propuestas de políticas, proyectos y actividades en la materia.

Figura 27. Organigrama de ACUMAR



Fuente: ACUMAR, 2017

### ¿Cuál es su presupuesto anual?

En 2016 el presupuesto fue de 1.260\$ millones de pesos argentinos (PISA 2016). De este total 1.066\$ millones de pesos son aportados por Nación, 66,6\$ millones por la Provincia de Buenos Aires, 55,6\$ millones por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 62,7\$ millones por SAF 42 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

## **Mercado Central**

### **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

Proyecta, construye y administra un mercado concentrador de frutos y productos alimenticios. Realiza la conservación, empaque, almacenamiento y triplicación de los mismos para su comercialización y distribución para consumo interno y exportación. Contribuye al ordenamiento del proceso de distribución de alimentos y certifica su calidad, ya que posee laboratorios propios de bromatología, microbiología, fitopatología, y productos pesqueros.

Participa del Programa de Distribución Solidaria de Alimentos Saludables y forma parte del programa "El Estado en tu barrio". De esta forma contribuye al acceso de mercadería a muy bajo costo ayudando a sectores sociales vulnerables en el área del conurbano bonaerense.

Lo conforman más de quinientas empresas mayoristas, las que comercializan anualmente 1.400.000 de toneladas de especies fruti-hortícolas en sus dieciocho pabellones.

En su operatoria diaria genera más de cinco mil empleos directos.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

La corporación está dirigida por un Directorio compuesto por dos representantes del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Integrado por la Capital Federal y los (veintiséis) partidos bonaerenses de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Escobar, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Moreno, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Tiene aproximadamente un alcance de 12 millones de personas.

### **¿Cómo se financia?**

El capital inicial del Mercado Central fue integrado en partes iguales por las tres jurisdicciones Nación 33%, Provincia de Buenos Aires 33% y Ciudad Autónoma de Buenos Aires 33%. Además percibe los recursos producidos por los derechos, tasas, tarifas, arrendamientos, y derechos de concesión, y por los montos de las multas que aplica.

### **¿Cuál ha sido el "camino crítico" o historia relevante?**

El Mercado Central fue construido por etapas desde comienzos de la década de 1970, y entró en pleno funcionamiento el 15 de octubre de 1984 con la sanción de la ley 10202 de la provincia de Buenos Aires, cuando se prohibieron las compras mayoristas en los partidos del conurbano.

Fue constituido por acuerdo entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de acuerdos de cooperación científica con Francia, siendo concebido como un centro único de venta de productos frutihortícolas.

El Mercado Central ocupa 540 hectáreas, localizado en el municipio de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, y cubre la demanda de más de diez millones de personas.

## **Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)**

### **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

Es responsable de la gestión integral de residuos sólidos urbanos y la coordinación ambiental con aplicación transjurisdiccional, capaz de abarcar la región metropolitana de Buenos Aires.

La gestión integral de residuos domiciliarios está reglamentada por la Ley 25.916, que establece las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final. Esta ley también establece las responsabilidades que tienen los habitantes de la ciudad, los municipios y CEAMSE, a saber:

- 1- Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.
- 2- Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral. La recolección de los RSU es una tarea que está a cargo de cada municipio, aunque en la Ciudad de Buenos Aires CEAMSE ejerce las funciones de supervisión y control de los servicios de higiene urbana prestados por las distintas empresas concesionarias.
- 3- Tratamiento: comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos.
- 4- Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final cuando finaliza su vida útil.

El trabajo primordial de CEAMSE se realiza en los denominados Complejos Ambientales: predios con diversas instalaciones que reciben los RSU para su tratamiento y disposición final.

CEAMSE tiene tres Complejos Ambientales en actividad: Complejo Ambiental Norte III, Complejo ambiental Ensenada y Complejo Ambiental González Catán. Además, hay un complejo en etapa de poscierre (Complejo Ambiental Villa Domínico).

Complementariamente a las funciones primarias, lleva a cabo la limpieza y mantenimiento de los espejos de agua en varios ríos del Gran Buenos Aires; realiza controles y certificaciones de calidad de los recursos naturales que pueden ser afectados, tales como cursos de agua subterránea y superficial, monitoreo de aguas subterráneas y superficiales de AMBA, el aire (control de emisiones gaseosas), el suelo, la flora y la fauna; brinda asesoramiento en materia ambiental a diversos organismos nacionales e internacionales; realiza capacitaciones a docentes y alumnos mediante la sección "CEAMSE en escuelas".

CEAMSE cuenta con un área propia de Investigación y Desarrollo (Centro de Investigaciones y Desarrollo de CEAMSE, oCIDEC), el cual genera nuevas líneas de investigación y de incorporación de avances tecnológicos con el objetivo de mejorar el servicio y el cuidado del ambiente.

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

El artículo 10 de su Estatuto define:

“La Sociedad será dirigida y administrada por un Directorio compuesto de cuatro (4) miembros, quienes durarán tres (3) años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos sin limitación. La Asamblea elegirá a los componentes del Directorio y también a dos (2) Directores Suplentes por igual término, los que reemplazarán a los titulares en caso de renuncia, fallecimiento, incapacidad, inhabilidad, remoción o ausencia definitiva de los mismos. El reemplazo se efectuará de acuerdo a que el Director Titular haya sido propuesto por uno u otro de los dos (2) socios, de forma tal que el Director Suplente propuesto por uno de los socios pase a reemplazar al Titular propuesto por el mismo socio. Cada uno de los dos socios propondrá en la Asamblea dos Directores Titulares y uno Suplente.”

El ámbito geográfico de acción de CEAMSE es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y treinta y tres partidos bonaerenses: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Magdalena, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Esta zona produce unas 17.000 toneladas diarias de residuos que representan el 40% del total generado en el país.

### **¿Cómo se financia?**

Según el decreto que estableció la creación de la CEAMSE, tanto Capital como Provincia aportan el 50% del capital. La Capital y los municipios del GBA pagan 55,39 pesos por tonelada depositada. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires paga además 70 pesos por tonelada por el transporte (número que varía según la distancia con el relleno).

### **¿Cuál es su presupuesto anual?**

El presupuesto para 2017 fue de 2.142.000.000 pesos argentinos, de los cuales la Provincia de Buenos Aires aportó 1.071.000.000 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aportó 1.071.000.000.

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

En 1895, la Municipalidad de Buenos Aires comienza a tomar las riendas de problemática de la higiene pública (los residuos de la ciudad aun eran vertidos en pozos o en terrenos baldíos) y se inaugura el primer horno de incineración de basura. Hacia 1930, mientras continuaban en funcionamiento varios basurales a cielo abierto, se instalantes usinas incineradoras municipales localizadas en el barrio de Barracas, Flores y Chacarita.

En 1976 se prohibió la incineración de residuos a los particulares, cerrando las usinas que se encontraban aún en funcionamiento y avanzando en el desarrollo de una nueva estrategia de gestión de residuos sólidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. A tal efecto, el 6 de mayo de 1977 se crea la empresa estatal Corporación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con un plazo de duración de cien años, integrada por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

## **Corporación Puerto Madero (CPM)**

### **¿Cuáles son las funciones / competencias?**

Esta empresa pública fue creada con el objetivo de llevar a cabo la rehabilitación urbana de las 170 hectáreas del antiguo puerto, sus espacios y depósitos desocupados, promoviendo la inclusión social, la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental. Para ello, la sociedad debía confeccionar un Plan Maestro de Desarrollo Urbano, y proyectar y construir las infraestructuras y los espacios públicos como así también, comercializar las nuevas parcelas y llevar a cabo el mantenimiento de estos espacios hasta su definitiva transferencia al gobierno de la ciudad.

Entre las atribuciones asignadas, la Corporación Puerto Madero está autorizada para actuar como sociedad inmobiliaria, constructora, desarrolladora y urbanizadora de tierras. Asimismo, puede prestar asesoría y actuar como operadora, fiduciaria, directora de obra, auditora y administradora de proyectos. También está habilitado para intervenir como inversora o facilitar financiamiento para proyectos inmobiliarios. El ámbito territorial de acción es también amplio, ya que puede actuar fuera del área del Antiguo Puerto Madero, fuera o dentro del país (Rojas, 2004).

Entre sus funciones, lleva a cabo la planificación del área realización planes, programas y proyectos urbanísticos, de renovación y desarrollo. También, trabaja en el asesoramiento tanto de inversores como del gobierno en los procesos de análisis y diagnóstico, y en la formulación de propuestas y su implementación.

Asimismo, busca avanzar en los procesos de gestión del Antiguo Puerto, generando sinergias e impulsando la colaboración entre el sector público y el privado, en el marco de acciones concretas. En adición, se proponen generar mecanismos para transformar y rehabilitar espacios urbanos a través de propuestas integradoras, y brindar las herramientas necesarias para fortalecer la capacidad de gestión en la implementación de políticas públicas locales. Por último, busca fomentar el desarrollo del área al instrumentar diversos programas y proyectos de planeamiento urbano como así también, a la ejecución de obras, a fin de optimizar los recursos públicos.

Actualmente, ha alcanzado la urbanización de las 130,50 hectáreas, 61,40 hectáreas de superficie parcelada y 69,10 de uso público. Asimismo, cuenta con 40 has de espejos de agua, 22,60 has de áreas verdes, 6,50 has de paseo público peatonal y 3 has de bulevares de acceso. Entre las principales obras, se destacan el Puente de la Mujer, los parques María Eva Duarte de Perón, Micaela Bastidas y Mujeres Argentinas, el bulevar de conexión Rosario Peñaloza, Azucena Villaflor, y Macacha Güemes, y el puente giratorio.

Asimismo, el Paseo del Bajo se consolida como otro de los proyectos que desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de unir el norte con el sur promoviendo el desarrollo de una ciudad más integrada conectando las autopistas Buenos Aires - La Plata e Illia, y el diseño de nuevos espacios verdes en el Bajo Porteño. En efecto, el paseo contará con más de 6 kilómetros de extensión por donde circulará tránsito pesado, camiones y micros, 60.000m<sup>2</sup> de espacios verdes y se desarrollará una nueva red de ciclovías.

Dentro de este marco, la empresa se encuentra trabajando para la Cámara de Comercio de la Ciudad de Barranquilla, Colombia, a fin de brindar asistencia técnica en la formulación y el desarrollo de una alternativa para la revitalización y urbanización de la Isla de La Loma (90 has). Para ello, desarrolla el análisis de las características ambientales, económicas, sociales y urbanas del predio, su entorno y la relación con la Ciudad. También, trabaja con la geometría parcelaria, la constructibilidad, el diseño de los espacios públicos y la distribución de áreas y usos.

También, se destaca por haber trabajado en diversos proyectos como la Propuesta Urbana Preliminar para la Ciudad Cívica, Cultural y Administrativa de la Provincia de Chaco (2016), la Asistencia Técnica para Estudios Urbanos en la Ciudad de Corrientes (2006), el Emprendimiento Ferrourbánístico Estación Central de la Ciudad de Mendoza (2005), y el Plan Maestro del Portal Bicentenario en Santiago de Chile (2004).

### **¿Cómo se gobierna y cómo funciona?**

En referencia a su estructura de gobierno, la dirección y administración de la sociedad está a cargo de un Directorio compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Vocales Titulares. Respecto a dicha autoridad máxima, posee las facultades para ejercer la representación legal de la sociedad, convocar y presidir las reuniones del Directorio y Comité Ejecutivo con voto en todos los casos y doble voto en caso de empate e informar en cada sesión ordinaria al Directorio sobre la marcha de la empresa y sobre las disposiciones de fondo adoptadas desde la sesión anterior, entre otras funciones.

Asimismo, el Directorio estará compuesto por cuatro (4) directores representantes del Estado Nacional designados por el Poder Ejecutivo Nacional y dos (2) directores en representación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, designados dos a propuesta de la Presidencia de la Nación y dos a propuesta del Ministerio. El Directorio se reúne por los menos una (1) vez al mes y cuando lo convoque el presidente o quien lo reemplace, o bien cuando sea solicitado por cualquiera de los directores o síndicos. En cuanto a sus competencias, puede organizar, dirigir y administrar la sociedad, y ejercer la representación legal de la sociedad por intermedio del presidente o de vicepresidente.

Actualmente, las autoridades que componen la Corporación son la Presidenta Agustina Majdalani (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) como presidente, la Vicepresidenta Florencia Scavino (Gobierno Nacional), 4 Directores Titulares y dos miembros que conforman la Comisión Fiscalizadora.

### **¿Cuál es su presupuesto anual?**

La Corporación Puerto Madero posee una particularidad en cuanto a su modelo de financiamiento dado que, por decreto, la CAPM no puede recibir ningún recurso público. Dado esto, debe generar sus propios ingresos mediante diversas operaciones de venta, alquiler o leasing de los bienes inmuebles que forman parte de su patrimonio. En efecto, Los recursos captados por la Corporación con la venta de los edificios patrimoniales son invertidos en el desarrollo de la infraestructura de toda el área de recuperación (Rojas, 2004).

Asimismo, el Decreto Nacional n° 1279/1989 estableció que la sociedad contará además con los honorarios que perciba por tareas de asesoramiento e información que brinde a terceros, fondos de reserva que se creen con el producido de las actividades societarias; el producido de la venta, locación, usufructo, y toda forma de explotación de sus bienes, donaciones o legados, y todo otro recurso lícito.

### **¿Cuál ha sido el “camino crítico” o historia relevante?**

A principios del siglo XX, numerosos proyectos de reconversión de puerto madero diseñado por Eduardo Madero fueron presentados sin éxito. Luego de 10 años de finalizado, había quedado obsoleto debiendo incrementar las dimensiones del dique al contar tan solo de 6 metros de profundidad. Asimismo, dada su falta de funcionalidad, numerosos planes urbanísticos propusieron su eliminación y su traslado al norte a otro sector de la costa del Río de la Plata sobre estructuras artificiales.

Al tratarse de 170 hectáreas que eran propiedad tanto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como del Gobierno Nacional, se constituyó por decreto presidencial en 1989 la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM), como sociedad anónima para ejecutar la rehabilitación urbana del antiguo Puerto Madero con miras a acoger un complejo de usos residenciales, comerciales, hoteleros.

El objetivo principal de esta sociedad consistió en la elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el sector. Para ello, se llevó a cabo un convenio de cooperación e intercambio con el Ayuntamiento de Barcelona en 1985 donde diversos profesionales españoles trabajaron de forma articulada junto a dos distinguidos arquitectos de la Ciudad de Buenos Aires: Alfredo Garay y Jorge Moscato. El Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero se presentó el 13 de julio de 1990.

Sin embargo, en 1991, se estableció la necesidad de organizar un concurso de ideas nacional de ideas para Puerto Madero, con el objetivo de avanzar hacia la reconversión del área, incorporando uso residencial y zonas verdes de uso público con actividades recreativas, culturales y deportivas. Asimismo, se estableció como condición obligatoria la conservación de los galpones atendiendo dado su importante valor como patrimonio industrial de la ciudad. En 1992, dos equipos resultaron ganadores y sus propuestas se fusionaron posteriormente.

Puerto Madero se fue consolidando como un nodo urbano de expansión comercial y de desarrollo de viviendas de alta calidad. Asimismo, se incorporaron diversos programas culturales, deportivos como así también de oficinas donde numerosas empresas nacionales e internacionales se instalaron en diversos terrenos. Dado la rápida venta de grandes parcelas durante 1996 a 1999, la CAPM propuso reformar su estatuto social a fin de ampliar sus competencias como inmobiliaria, constructora, desarrolladora, fiduciaria, administradora, financiera e inversora, fuera del área del Antiguo Puerto Madero. Asimismo, el mantenimiento de todas las áreas públicas desarrolladas fue delegado a la Ciudad de Buenos Aires.

En este marco, la Corporación Antiguo Puerto Madero SA. llevo a cabo la comercialización de las tierras como así también, la ejecución de la infraestructura y el mantenimiento de servicios, los trazados viales, las parquizaciones, los puentes interdiques y la recuperación de la Costanera Sur, contribuyendo consolidación de dicha zona de la ciudad como un nodo central donde convergen diversos programas urbanos de índole social, educativo y cultural.

## Hacia propuestas alternativas de gobernanza metropolitana para la RMBA: conclusiones en base al estudio comparativo de casos

Este capítulo presenta conclusiones respecto a la investigación de modelos de gobernanza metropolitana y propone alternativas para la RMBA. Tales alternativas se nutren de los modelos teóricos de gobernanza metropolitana, del análisis de la grilla agregada de funciones y sectores de los modelos estudiados, de los ejemplos con mejor desempeño, y de información general sobre consideraciones legales.

A partir del relevamiento de diversos modelos de gobernanza metropolitana en el mundo es posible identificar cuáles son las funciones y los sectores más frecuentemente cubiertos y, luego, establecer una relación con lo que ocurre en la actualidad en la región metropolitana de Buenos Aires. Tal como fue detallado al describir la metodología de análisis propuesta y utilizada, el trabajo de investigación realizado por el programa de Ciudades de CIPPEC entiende que los entes de gobernanza metropolitana son organismos institucionalizados que cumplen funciones para más de un sector, es decir, son multisectoriales. En base a esto, se crearon las categorías de funciones – monitorear, coordinar, planificar, promover, ejecutar obras, gestionar y controlar – y de sectores. A partir de estas categorías se elaboró una grilla para cada modelo estudiado.

En esta última parte del documento presentamos **una nueva grilla que agrega los resultados de cada modelo incluido en la muestra generando un mapa de calor y permitiendo visualizar qué cantidad de funciones y sectores son abarcados.**

Figura 28. Grilla síntesis de funciones de organismos internacionales estudiados



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de los organismos metropolitanos, 2016

Nota: Los sectores, de izquierda a derecha: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Espacio Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Usos del suelo, Transporte, Vivienda, y otros (tales como turismo, deportes, esparcimiento y educación). De arriba a abajo, las funciones están ordenadas de mayor a menor grado de autoridad o poder de la institución metropolitana.

Observando la grilla, se deduce lo siguiente:

- 1- Los sectores en los que los modelos estudiados tienen mayor injerencia son desarrollo económico, espacio público, residuos, usos del suelo, transporte y vivienda. Y las acciones

más frecuentes en cuanto a estos sectores son monitorear, coordinar, planificar y promover. En menor medida, también es frecuente el monitoreo y coordinación de agua y saneamiento en las áreas metropolitanas, así como la planificación del manejo del riesgo.

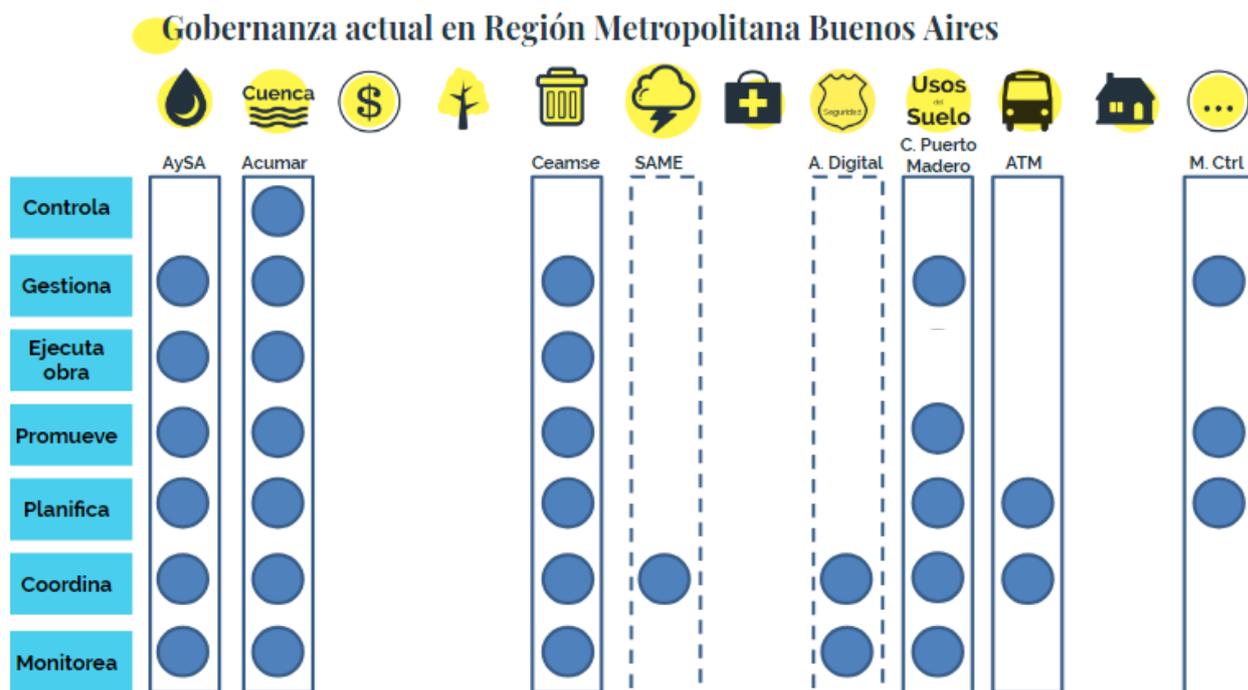
- 2- Los sectores menos abordados son la salud y la seguridad, en todas sus funciones. Además, menos de la mitad de los modelos analizados ejecuta obras, gestiona y/o controla los sectores considerados.

En un segundo paso (grilla debajo), se cruza la grilla anterior con los sectores actualmente cubiertos por algún tipo de agencia en la región metropolitana de Buenos Aires.

De izquierda a derecha se encuentran los sectores coordinados, cuyos logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Espacio Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

De forma vertical se encuentran las funciones que identificamos podrían tener los organismos.

**Figura 29. Funciones y competencias de las instituciones de la RMBA**



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

Como resultado, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- 1- La RMBA carece de cualquier tipo de gobernanza metropolitana en sectores frecuentemente coordinados en otras metrópolis, tales como el desarrollo económico, los espacios públicos, los usos del suelo y la vivienda.

- 2- Agencias como AYSA, ACUMAR y CEAMSE concentran una gran cantidad de funciones sobre sus respectivos sectores, llegando en los tres casos a “gestionar” e incluso en el caso de ACUMAR con la posibilidad de “controlar”.

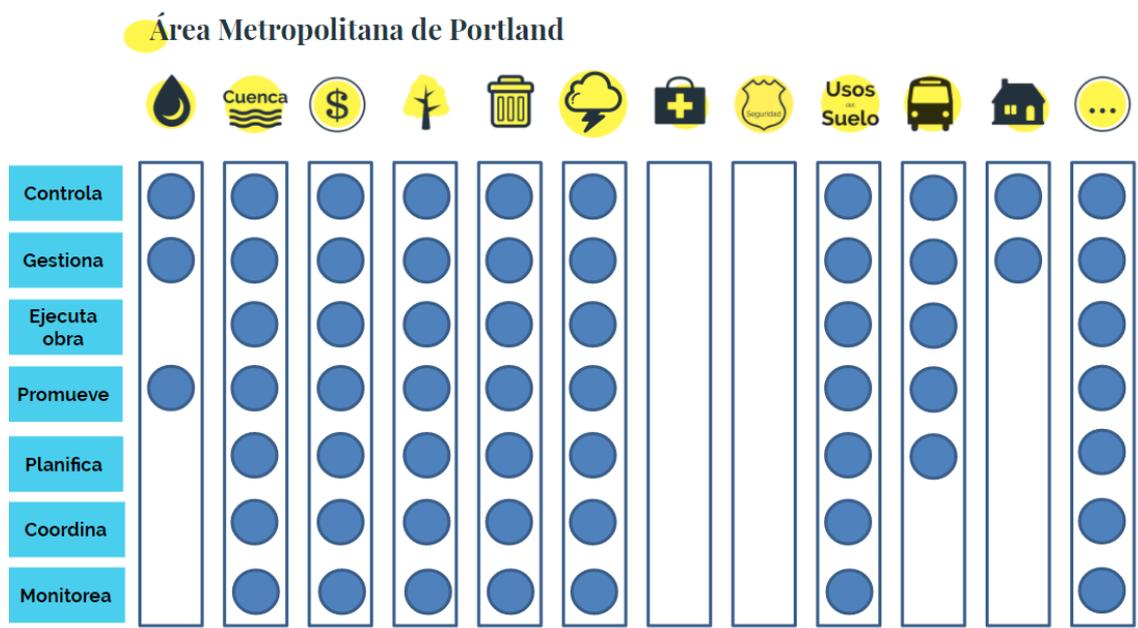
Vale aclarar que existen otras agencias sectoriales en el territorio de la RMBA, tales como Agua y Saneamiento Argentino SA (AySA), Agencia de Planeamiento (APLA) y la Agencia Metropolitana de Transporte. Al mismo tiempo, hay esfuerzos de coordinación del SAME y del “Anillo Digital”, que han sido anunciados a partir de reuniones del Gabinete Metropolitano (CABA + Provincia de Buenos Aires) y, desde la gestión actual, existe un interés en coordinar políticas para la RMBA, demostradas en los avances realizados por el gabinete metropolitano, AMBA data y COCAMBA. Sin embargo, estas son iniciativas incipientes que aún no cuentan con una estructura de gobernanza consolidada y por esta razón no han sido incluidas en el análisis.

En un último paso del análisis comparativo y **con el objetivo de avanzar en la construcción de propuestas y alternativas para la RMBA, también interesa observar cuáles son los modelos de gobernanza metropolitana internacionales con mayor cantidad de funciones y sectores cubiertos, y cuál es su presupuesto per cápita.**

De la muestra analizada en este trabajo surgen tres entes de gobernanza metropolitana con mayor cantidad de funciones y sectores bajo su ámbito de acción: *Metro Council* (Portland, Estados Unidos), el ente del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Colombia) y el ente del Área Metropolitana de Barcelona, (España).

A continuación, las conclusiones para cada uno, junto a la grilla ya utilizada en el análisis de cada caso internacional destacable.

**Metro Council (Portland, Estados Unidos):**

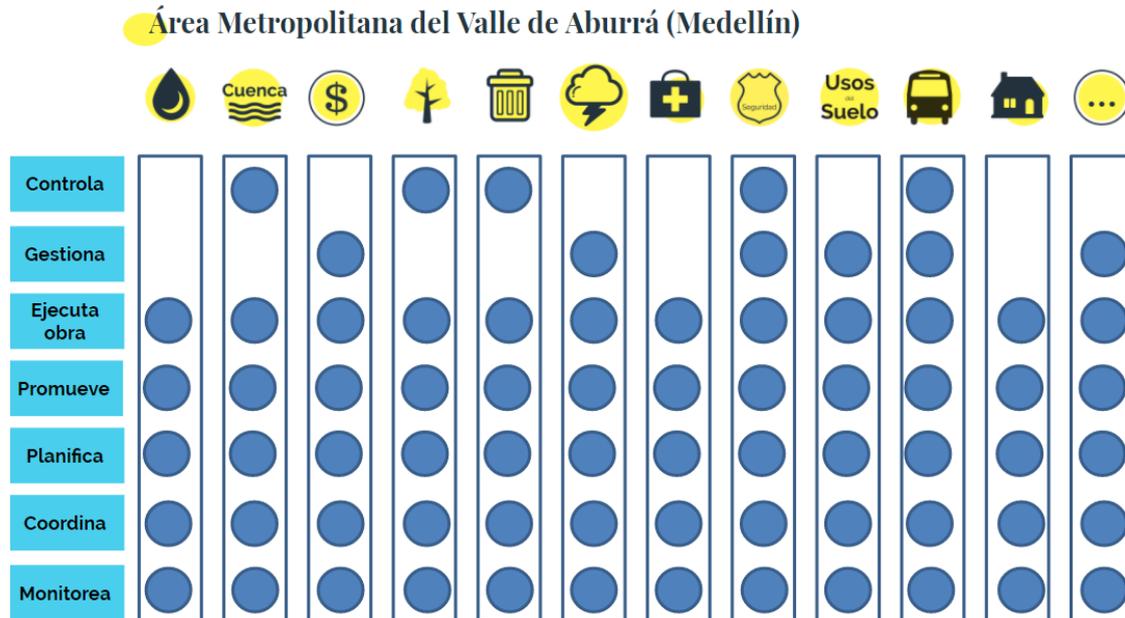


Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016  
 Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

En el caso del área metropolitana de Portland, el presupuesto de Metro Council es de 636 millones de dólares americanos. Considerando que Metro Council atiende a una población de más de 2.2 millones de habitantes, el presupuesto per cápita es de 265 dólares por persona.

Respecto a la cantidad de funciones que abarca, Metro Council se destaca porque cumple la totalidad de las mismas (desde monitorear hasta controlar) en siete sectores diferentes.

*Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Colombia):*

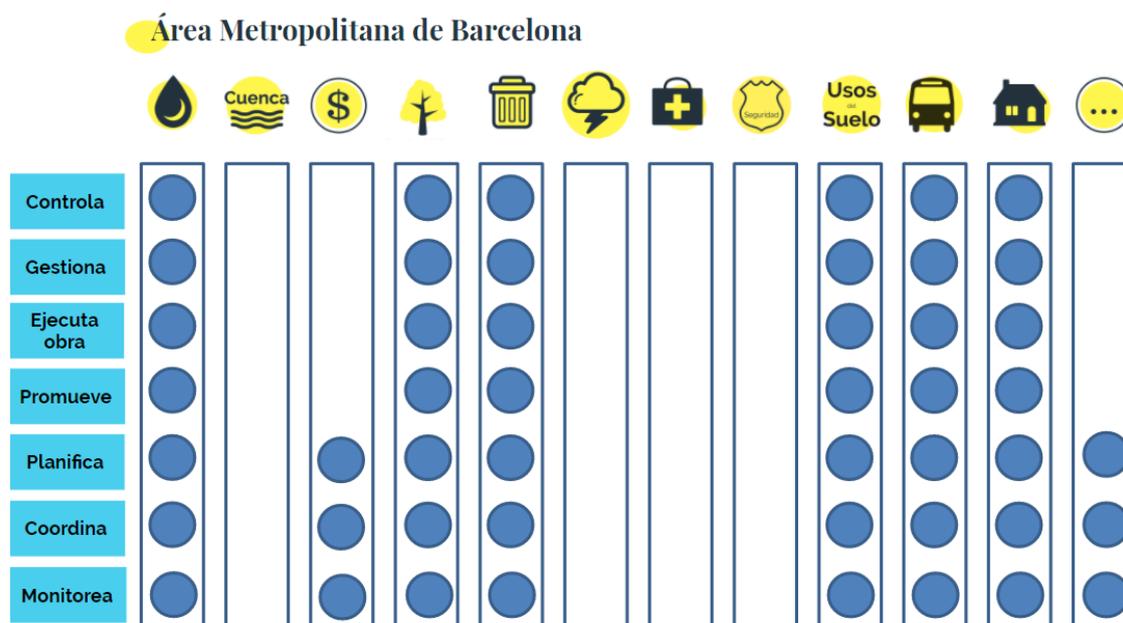


Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

El ente de gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá tuvo un presupuesto anual para el año 2017 de US\$126 millones (US\$ 126,013,036). Considerando que su población supera los 3.8 millones de habitantes, el presupuesto per cápita es de US\$32,97. Con un presupuesto per cápita relativamente bajo, comparado con los presupuestos de entes en Norteamérica y Europa, este ente logra cubrir la totalidad de los sectores analizados, con funciones que van desde monitorear hasta ejecutar obras en todos ellos. Además, controla y/o gestiona algunos sectores puntuales.

Área Metropolitana de Barcelona (Barcelona, España):



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del organismo metropolitano, 2016

Nota: De izquierda a derecha los logos indican: Agua y saneamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Esp. Público, Residuos, Manejo de Riesgo, Salud, Seguridad, Uso del suelo, Transporte, Vivienda, Otros.

Finalmente, el caso del Area Metropolitana de Barcelona posee un presupuesto de 240 dólares *per cápita* y, respecto a sus funciones, regula y gestiona la ordenación del territorio, el urbanismo e infraestructura, opera el transporte y la movilidad (menos el tranvía), el agua, saneamiento y los residuos y gestiona y controla temas de vivienda en el área. Sumado a esto, realiza planes estratégicos de desarrollo económico (vinculantes) y se responsabiliza por cuestiones de cohesión social.

De su presupuesto total, el 53% se financia por el aporte de los municipios, un 40% por medio de impuestos y tasas, y el resto proviene de operaciones corrientes y transferencias de capital. Lo significativo es que Barcelona (como municipio central), aporta el 40% de los fondos del ente y solo recibe el equivalente a un 20% en servicios (por parte del ente), lo que significa que hay transferencia de la ciudad principal hacia el desarrollo del área metropolitana.

A modo de resumen, entendemos que es conveniente crear la Región Metropolitana de Buenos Aires propiamente como región, con un fin de desarrollo económico y social y en concordancia al artículo 24 de la Constitución: "(...) crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...".

En este caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires podrían realizar un tratado inicial de derecho intrafederal, al cual luego podrían adherir la Nación y los municipios. Como ya se ha dicho al inicio del trabajo, consideramos que el momento de coordinar acciones a escala metropolitana en la región metropolitana de Buenos Aires es propicio y la necesidad imperante.

## Anexo. Consideraciones jurídicas

### Estado del tema en el derecho argentino

Región, área metropolitana y, sobre todo, Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) hacen referencia a términos polisémicos. De allí los diferentes conceptos con que se parte en un proceso de creación institucional en la materia (en otros Pírez, 2.001; Badía, 2009; Millé y Pugliese, 2015).

Las lecturas que el derecho puede hacer son múltiples, siendo el regional-metropolitano un tema abierto y controvertido. En el derecho actual –extranjero o nacional- hay diferentes concepciones y ramas jurídicas que se involucran. En un horizonte de Estado-Red, no debemos confundir las instituciones jurídicas con el proceso que reflejan, el cual puede expresarse en varias instituciones -formales e informales, legales y contractuales, con personería o sin personería- (Bervejillo y Garay, 2009).

Como nuestro diseño constitucional establece cuatro órdenes de gobierno o territoriales (Nación, Provincias, CABA y municipios), **la región y el área metropolitana no son un nuevo nivel de gobierno**. En este contexto, la RMBA solo tiene carácter instrumental o adjetivo, no sustantivo ni territorial (Frías, 1996).

En Argentina, las regiones no son personas jurídicas territoriales sino “personas jurídicas estatales institucionales” (Gordillo, 1998). Por ende, carecen de jurisdicción directa sobre la ciudadanía, y no pueden desarrollar materia política. Formalmente no son un gobierno. Pueden muy bien coordinar y planificar, pero están limitadas conforme su objetivo constitucional, que solo es el “desarrollo económico y social” (art. 124 de la CN).

Lo regional-metropolitano es un espacio jurisdiccional compartido y superpuesto que solo puede ser creado por los mismos gobiernos que lo componen. En el caso de la RMBA, tiene **una particularidad única en Argentina**: no es un área metropolitana solo interlocal (Marchiaro, 2016), ni tampoco es una región solo interprovincial. Es un espacio inter jurisdiccional cuatripartito (con participación de CABA, de la provincia de Buenos Aires, de los municipios y de Nación), donde además ejercen su competencia en materia metropolitana diversos entes sectoriales (Soria, 1999).

**Es fundamental, entonces, comprender qué materias constituyen lo regional-metropolitano, lo cual requiere un estudio detenido.** De modo inicial se pueden distinguir las siguientes:

1. competencias propias (algunas no delegables y siéndolo o no, siempre requieren cooperación del titular).
2. competencias propias que devienen *inter* por su escala (temas locales o provinciales que por el área y dimensión, sin dejar de ser locales se transforman en inter locales y a veces en supralocales).
3. competencias concurrentes (en nuestro federalismo la mayoría de las competencias son de este tipo, como desarrollo económico, salud pública, etc.); estas corresponden simultáneamente a dos o tres niveles de gobierno.
4. competencias concurrentes medioambientales, que es una nueva categoría desde 1994, donde Nación impone un piso común que no requiere adhesión subnacional ni local y donde a su vez provincia y municipio pueden adicionar en su ámbito competencial. (Rosatti, 2004).
5. competencias concurrentes en tramos divisibles (transporte, salud pública, educación, etc.).

El tema competencial es uno de los más difíciles a tratar en cualquier federalismo contemporáneo, lo que se agrava en Argentina, donde la práctica colaborativa intergubernamental no es común (Cravacuore, 2006). Si a esto le sumamos que además de los cuatro niveles de gobierno hay numerosos entes sectoriales, es simple deducir el grado de complejidad jurídica que lo constituye.

El caso del cambio climático vale como ejemplo: es un tema que cualifica competencias que ya existen, pero que requiere por su gravedad una cooperación importante. Es un típico caso de concurrencia con tramos diferenciados, pues involucra medio ambiente, uso del suelo, ordenamiento territorial, urbanismo, desarrollo económico, infraestructura y otros títulos competenciales.

Está fuera de discusión que este tema se ha “metropolitanizado” e impone un tratamiento acorde, justificando en ocasiones algunas formas de coordinación forzosa, que solo son posibles en lo medio ambiental o en algunas áreas del denominado “poder de policía”, claro está, quedando a salvo las competencias propias de cada nivel pero que ya no se pueden ejercer aisladamente.

En el federalismo actual en materia de competencias concurrentes la regla elemental es la cooperación, la cual deja de ser una opción política o discrecional y se constituye en un verdadero deber jurídico de los cuatro niveles de gobierno argentinos. (Bidart Campos, 2003).

Es que las competencias concurrentes pueden ejercerse aislada o coordinadamente. La falta de coordinación el sistema jurídico la tolera, siempre que el ejercicio unilateral no resulte “repugnante” respecto de lo dispuesto por la unidad mayor, pues el área y dimensión imponen coordinación. En estos casos la Corte Suprema de Justicia de la Nación siempre ha reputado inconstitucional dicho ejercicio unilateral (Marchiaro, 2000).

Lo regional y lo metropolitano son un nivel de articulación en el seno del federalismo argentino, que implica a su vez respeto por la autonomía subnacional y municipal (Losa, 2010). De allí que los principios de subsidiariedad y solidaridad federal, entre otros, resultan centrales.

### **La RMBA: 3 opciones jurídicas con 4 actores participantes**

De las múltiples posibilidades que hay en la materia, optamos por tres, las que van de menor a mayor en sus grados de articulación, tal como lo aconsejan quienes han tratado muy bien el tema (Del Piero, 2009).

**CABA y Provincia de Buenos Aires son los actores centrales que inician el proceso. Los municipios bonaerenses y Nación deben adherir en lo que sea “materia metropolitana”, materia propia y en la que eventualmente deleguen.**

**Pero en la RMBA la “materia regional-metropolitana” determina una cierta predominancia de CABA y provincia de Buenos Aires en ciertas áreas (medio ambiente, seguridad, salud pública, tramos del uso del suelo, cambio climático).**

Esto no significa que los cuatro órdenes de gobierno no sean considerados en un pie de igualdad, puesto que en Argentina los diversos órdenes –en la medida que actúen en su campo competencial- son plenamente autónomos (Garat, 2016).

El tema es que la autonomía se ejerce en un espacio compartido y superpuesto, por ende la misma encuentra limitaciones concurrentes, las que se imponen a todos los actores.

En este punto habrá aspectos que requieran “**coordinación forzosa**” debido a su escala, pues siendo concurrentes, la Provincia puede coordinarlos mediante mecanismos inductivos o forzosos, salvo adhesión local voluntaria.

**CABA y provincia de Buenos Aires solo deciden en lo que son materias propias, que así se metropolitanizan. También hay aspectos de esta “metropolitanización competencial” que requiere la ratificación nacional y local.** Las opciones jurídicas que se presentan como más aptas son estas tres:

### **1. Un instituto o ente de coordinación-monitoreo-planificación.**

Puede apelarse a diversas figuras de derecho público o privado. El ente delibera, coordina, planifica pero su mayor cantidad de actos se ejecuta a través de los gobiernos participantes. El ente puede ser creado desde un solo gobierno –adhiriendo los demás– bien desde todos los participantes.

Además, pueden aplicarse también formas de cooperación muy simples, como las leyes convenio con adhesión subnacional y local; las leyes marco, los contratos públicos de diverso tipo, etc. (Hernández, 1997).

El tema jurídicamente es simple.

### **Una corporación de entes sectoriales.**

Puede apelarse a diversas figuras de derecho público o privado para el mismo, como ser consorcios, acuerdos informales o formales, sociedades estatales, una agencia, etc. (Giménez Lassaga, 2008).

Como varios de los entes actuales fueron creados por ley nacional (Ceamse, Acumar) es claro que se requerirá en un primer momento la adhesión formal de los mismos conforme sus estatutos. Luego una ley nacional es recomendable para profundizar la integración, institucionalizando grados de mayor coordinación, más allá de que cada ente ejecute por sí lo que se decida en la corporación.

El tema jurídicamente comienza a complejizarse.

### **La región metropolitana Buenos Aires.**

Hay suficiente desarrollo en nuestro derecho público que sostiene que este espacio metropolitano debe ser a su vez “regional” en los términos del art. 124 de la CN (Hernández, 1997).

**Esta región se debe crear por un tratado entre CABA y Provincia de Buenos Aires (en este caso lo regionalizado a nivel metropolitano es solo una parte del territorio provincial,** que se yuxtapone a su vez con los municipios-partido que la integran, comprendiendo áreas urbanas y no urbanas).

**La Nación debe integrarla o adherir en aquellas materias que ejerce en dicho espacio** (transporte, ríos navegables, medio ambiente en su escala), más allá del necesario debate sobre temas que Nación ha tomado por sí antes de que existiera la CABA y que deben serle reconocidas a esta última de un mejor modo (Quetglas, 2006).

**En cuanto a los municipios estos deben integrarla, pero a posteriori de su creación,** pues el acto originario es de derecho intrafederal, donde el gobierno local no es sujeto de la relación sino que está mediado por su Provincia (Piombo, 1994).

Los municipios deben integrarse porque hay materias que son propias que se comparten en este espacio, caso contrario se lesionaría la autonomía municipal (Pulvirenti, 2012). Además, hay materias que comienzan siendo propias y por la escala luego se “metropolitanizan” y esto lo decide tanto Provincia como municipio.

En este punto nos limitaremos a las opciones actuales que permite la CN, excluyendo propuestas de reforma sobre el punto (Reca, 2002).

Como todas las regiones argentinas (art 124, 125 y 126 de la CN) la RMBA no puede desarrollar materia política, no es un nuevo nivel de gobierno y tiene una finalidad instrumental: “el desarrollo económico y social”.

**Su organización institucional de base es simple**, como ocurre en el derecho provincial: la región puede tener una instancia central de gobierno (junta o asamblea de los respectivos ejecutivos), una comisión ejecutiva (integrada por los diversos ministerios), una secretaría técnica o de coordinación y una comisión legislativa (integrada por legisladores).

Ahora bien, **en su nivel superior de integración y ejecución, deben estudiarse alternativas de delegación puntual de los poderes de policía respectivos en la RMBA, aun cuando materias como el medio ambiente por sí mismas autorizan el ejercicio del poder de policía en dicha escala.**

Es que lo medio-ambiental es una concurrencia diferente, donde Nación o Provincia fijan un piso obligatorio para todos los niveles, que no requiere adhesión y tiene operatividad plena. La concurrencia medioambiental impone importantes cuotas de cooperación y aún de coordinación forzosa, aunque fuere en los pisos ambientales.

Además, el clásico poder de policía ya se ejerce a nivel intergubernamental en numerosas experiencias argentinas, que por razones de espacio no podemos particularizar.

Para finalizar, se deduce que la materia jurídica a desarrollar requiere de la participación de diversos juristas y operadores en terreno que generen una masa crítica que logre expresar desde el derecho este fenómeno.

## Bibliografía

Ahrend, Rudiger and Schumann, Abel, 2014, "Approaches to Metropolitan Area Governance" OECD Regional Developing Working Papers, PARIS.

Alba, Dominique & otros, 2016 "L'innovation à Paris et dans la Métropole du Grand Paris: données sur les stratups, les lieux, les méthodes", APUR, PARIS.

Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Badía, G. (2009). "La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano" en "La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano", AAVV, Cicioni, Antonio, compilador. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bs.As.

Barrero Rodríguez, C. (1993). *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid: Civitas, Instituto Gracia Oviedo, Universidad de Sevilla.

Beurey, Thomas, 2014, "Organisation territoriale: clarification des compétences et affirmation des régions au coeur de la réforme", Caisse de Dépôt, PARIS.

Bervejillo, F. y Garay, A. (2009) "Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada" en "La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano", AAVV, Cicioni, Antonio, compilador. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bs. As.

Bidart Campos, G. J. (2003) "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", seis tomos. Edición ampliada y actualizada, Ediar, Bs.As.

Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Campanario, S. (2013, Junio 2). Catástrofe en el Excel: el costo real de la inundación en La Plata. *La Nación*. From <http://www.lanacion.com.ar/1587463-catastrofe-en-el-excel-el-costo-real-de-la-inundacion-de-la-plata>

Cravacuore, D. (2006). "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina" en Revista Medio Ambiente y Urbanización, nro. 22, pág. 5. IIED-AL, Bs. As, abril de 2006.

Cerema, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, 2011, "Le point sur l'aménagement numérique sur les SCoT", PARIS. Artículo publicado en forma digital.

Del Piero, P. (2009). "Construyendo gobernabilidad para la metrópoli Buenos Aires desde la institucionalidad y la gestión" en "La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano", AAVV, Cicioni, Antonio, compilador. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bs. As.

Duboit, Cecile, 2015, "Grand Paris : conseillers territoriaux et métropolitains par ville", 94-citoyens, PARIS.

Frías, P. (1996). "La región según la Constitución Nacional Reformada", en Cuadernos de Federalismo Nro. X, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba.

Garat, P. (2016). "Federalismo y desarrollo federal, el programa de estado de la Constitución", Revista Civilidad, Bs As, nro. 34, pág. 8, año 2016.

Giménez Lassaga, E. (2008). "Nuevos instrumentos para la gestión municipal", Ministerio del Interior de la Nación, Secretaría de Asuntos Municipales.

Gordillo, A. (1998). "Tratado de Derecho Administrativo", 5º ed, Fundación de Derecho Administrativo. Bs. As.

Gómez-Álvarez, D., Osorio-Lara, E., & Blanco-Ochoa, K. (2017). Guadalajara, Mexico's Metropolitan Governance Laboratory. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G.

Hernández, A. M. (1997) "Derecho Municipal" 2º ed. actualizada, Depalma, Bs.As.

Hernández, A. M. (1997). "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", 1º ed. Depalma, Buenos Aires.

Hernández, A. M. (2005) "La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo", Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As, 1º ed.

Kiwitt, T., & Lang, D. (2017). Efficiency as a Prerequisite for Sustainable Regional Governance: "Joining Forces" in Stuttgart Region. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi, *Steering the metropolis: metropolitan governance*. Washington: IDB.

Klink, J. (2017). Recent Trajectory and Perspectives in Greater São Paulo. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi, *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development* (pp. 323-331). Washington: IDB.

Lanfranchi, *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development* (pp. 290-298). Washington: IDB.

Lanfranchi, G., & Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. DOCUMENTO DE TRABAJO N°151*. Buenos Aires: CIPPEC. From <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1069.pdf>

Lanfranchi, G., Verdecchia, C., & Bidart, M. (2017). *ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183*. CIPPEC. Buenos Aires: CIPPEC. From <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/970.pdf>

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J. M. (ed.). *Gobernar las metrópolis*. BID

Le Goff, Tanguy, & otros, 2015, "Etude cooperations souples de Project: Un outil du Grand Paris de demain?", Paris Metropole et Atelier Parisien d'Urbanisme, PARIS.

Le Journal de Grand Paris, 2017, "Quelles sont les ressources financières de la métropole du Grand Paris et de ses territoires ?" , PARIS.

Reca, R. P. (2002). "Derecho urbanístico-Volumen III, Área Metropolitana". 1º ed, La Ley, Bs. As.

Rojas, *Gobernar la metrópolis* (pp. 195-262). Nueva York: IDB.

Rosatti, H. (2004). "Derecho ambiental constitucional", 1º ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

Losa, N. (2010) "Integración regional de las provincias" en "Constitución Nacional Argentina comentada y concordada", AAVV, dirigida por Sabsay, Daniel. Ed. Hammurabi, Bs. As.

Marchiaro, E. (2000) "Derecho Municipal, nuevas relaciones intermunicipales: poder de policía, microregión y sistémica jurídica". 1º ed, Ediar, Bs.As.

Marchiaro, E. (2016) "Áreas metropolitanas santafesinas, primera ley nacional de vocación amplia". Microjuris, versión digital. 12-12-2016.

Martín Mateo, M., & Allende Landa, J. (1986). *El área metropolitana de Alicante: Un reto de futuro*. Alicante: Universidad de Alicante - Ayuntamiento de Alicante.

Mayer-Blimont, Valérie & otros, 2017, "Nouvelle organisation territoriale pour le Grand Paris : Quel risque d'effets frontière?", Forum Metropolitan de Grand Paris et APUR, PARIS, Métropole de Grand Paris, página oficial : [www.metropolegrandparis.fr](http://www.metropolegrandparis.fr)

Millé, P. y Pugliese, L. (coordinadores) (2015). "Políticas e instituciones metropolitanas", DAMI, Unidad Ejecutora Central, Ministerio del Interior y Transporte, PEN, 1º ed, Bs As.

Mouchet, C. (1968). Las competencias municipales en las áreas metropolitanas. *V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios*. IEAL.

OECD. (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD Publishing.

Ohaninan, Daniel, 2016 "Réport du Société du Grand Paris", Urban School, Sciences Po Paris, PARIS.

Piombo, H. D. (1994). "Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos". 1º edición. Depalma, Buenos Aires.

Pírez, P. (2001). "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina" en "Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. comp. "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Homo Sapiens, Rosario.

Pulvirenti, O. (2012). "Autonomía municipal en Latinoamérica". AEA, Madrid.

Quetglas, F. (2006). "Revolución informacional, nueva geografía y límites de la estatidad en la gestión del territorio", Exposición en XI Congreso del CLAD, Guatemala.

Sabsay, D., García, M., Nápoli, A., & Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*. London: Taylor & Francis.

Société du Grand Paris, página oficial: [www.societedugrandparis.fr](http://www.societedugrandparis.fr)

Soria, D. F. (1999) "El ente coordinador del transporte metropolitano", Revista del Régimen de la Administración Pública, Editorial Ciencias de la Administración, nro. 249, Bs.As.

Thepot, Mathias, 2015, "Le Grand Paris, terre d'inégalités", La Tribune, PARIS.

Tomàs, M. (2015). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona: European Metropolitan Authorities.

Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*. Barcelona: AMB.

Tomàs, M. (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Barcelona: Observatorio Metròpolis. Asociación mundial de las grandes metrópolis.

UN-HABITAT. (2012). *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities*. Nairobi: UN-HABITAT. From <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>

## **Acerca de los autores**

**Gabriel Lanfranchi:** director del Programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella. Investigador del Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos) y Co-Chair del T20, en el grupo de trabajo de Acción Climática e Infraestructura para el Desarrollo. Además, es Director del Posgrado en Urbanismo Metropolitano en la UBA y del Proyecto de investigación de Desarrollo Estratégico "Laboratorio Metropolitano" (PDE UBA-CIPPEC) y Jefe de Trabajos Prácticos de la materia de Planificación Urbana en la UBA. Fundador del curso MIT Metro Lab y co-editor del libro *Steering the Metropolis*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

**Fernando Bercovich:** coordinador del Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Asuntos Internacionales y Política Urbana por The New School (Estados Unidos) y Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín. Se desempeñó como analista y coordinador del Programa de Cultura Digital en el Ministerio de Cultura de la Nación. Participó de diversos grupos de investigación sobre economía y urbanismo y fue Coordinador del MIT Metro Lab 2018.

**Victoria Rezaval:** analista del Programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecta y Urbanista por la Universidad de Belgrano, con doble titulación del Royal Institute of British Architects (RIBA). Actualmente se encuentra cursando el Posgrado en Urbanismo Metropolitano en la UBA, es Coordinadora del Metro Lab UBA e investigadora del PDE UBA-CIPPEC. Fue Coordinadora del MIT Metro Lab 2018.

**Deborah González Canada:** consultora del Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciada en Comunicación por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Medioambiente por la Universidad de Melbourne (Australia). Se especializa en la participación comunitaria en temas socio-ambientales y urbanos. Ha trabajado como editora, investigadora y gestora de proyectos en organizaciones de la sociedad civil y en el sector privado.

**Valentina Simone:** consultora del Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Fue becada para estudiar en la Universidad Federal de San Carlos en Brasil. Fue integrante del grupo de investigación en Ciencia Política "Coaliciones Políticas en América Latina: Análisis en Perspectiva Multinivel". Asiste en la coordinación de planes de desarrollo integral en diversos aglomerados argentinos, trabajando con líderes locales en procesos de planificación urbana y en la elaboración y edición de documentos.

**Enrique José Marchiaro** estuvo a cargo de la elaboración del anexo jurídico del presente documento. **Jimena Martignoni** colaboró en la edición general del texto. Además se agradece a los integrantes del equipo de investigación **Juan Negri, Ezequiel Martín Basso, María Pía Barreda** y **Clara Marcuard**.

**Este documento se elaboró en el marco del Proyecto de Desarrollo Estratégico entre la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento**

**Para citar este documento:** Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., Gonzalez Canada, D. y Simone, V. (octubre de 2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo N°170*. Buenos Aires: CIPPEC.

Para **uso online** agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

*La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico**, e **Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org www.cippec.org