

# PROCESO DE TURISTIFICACIÓN Y ORGANISMOS PARTICIPATIVOS EN EL DELTA DE TIGRE (ARGENTINA)

**Matías Halpín**

Cátedra de Extensión y Sociología Rurales.  
Facultad de Agronomía -  
Universidad de Buenos Aires.  
Argentina.

 0000-0002-6416-1431

 halpinmatias@conicet.gov.ar

## RESUMEN

El presente artículo analiza el surgimiento de un organismo consultivo de participación comunitaria, el Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI) en el Delta de Tigre, en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Dicho organismo, pretende intervenir en la elaboración y definición de políticas públicas para la región, en el marco del avance turístico-inmobiliario en las islas. El análisis se inicia con una contextualización del proceso de turistificación de la región y de los conflictos asociados a la misma. A continuación, se describen los principales colectivos que integran el CAPI, con sus respectivas lógicas organizativas y estrategias de vinculación con las instituciones estatales. Asimismo, se reseñan las cambiantes respuestas del Estado Municipal frente a las problemáticas y demandas isleñas. En cuanto a la metodología, se realizó un trabajo de campo etnográfico con observación participante y entrevistas en profundidad, desde 2017 a la actualidad. Como resultado, se destaca que el carácter participativo (no representativo) y consultivo (no resolutorio) del CAPI es producto de la síntesis entre las lógicas disímiles de los principales colectivos que lo integran, así como de las necesidades del Estado Municipal de canalizar la resolución de conflictos. A modo de conclusión, se resalta la importancia de abordar las formas en que las políticas públicas participativas se redefinen en el proceso mismo de su aplicación.

## PALABRAS CLAVE

Delta del Paraná ► procesos participativos ► Tigre ► turismo rural.

**PROCESO DE TURISTIFICACIÓN Y ORGANISMOS PARTICIPATIVOS EN EL DELTA DE TIGRE (ARGENTINA)**

**Recibido**  
23 de julio, 2021

**Aprobado**  
3 de agosto, 2021

**DOI**  
<https://doi.org/10.24215/27186717e015>

**Ayana** Revista de Investigación en Turismo  
**I Año 2 | Vol. 2 | N° 01 Diciembre 2021 - Mayo 2022**

ISSN 2718- 6717

**Entidad editora** Instituto de Investigaciones en Turismo, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata) La Plata | Buenos Aires | Argentina

<http://revistas.unlp.edu.ar/ayana>

**Autor:**  
Matías Halpín



## TOURISTIFICATION PROCESS AND PARTICIPATORY ORGANIZATIONS IN DELTA DEL TIGRE (ARGENTINA)

### ABSTRACT

This article analyses the emergence of an advisory body for community participation, the Permanent Island Advisory Council (Spanish acronym: CAPI) in Delta del Tigre (province of Buenos Aires, Argentina). This organisation aims to intervene in the elaboration and definition of public policies for the region in the context of tourism and real estate development on the islands. The analysis begins with a contextualization of the region's touristification process and the conflicts associated to it. Next, the main groups that constitute the CAPI are described, with their different organisational logics and dissimilar strategies of engagement with State institutions. Likewise, the changing responses from the Municipal State to the islanders' problems and demands are reviewed. The employed methodology was ethnographic fieldwork with participant observation and in-depth interviews from 2017 to the present. As a result, it is highlighted that CAPI's participatory (non-representative) and consultative (non-resolutive) condition is the product of the synthesis between its main groups dissimilar logics and the Municipal State needs to institutionalize conflict resolution. To conclude, the importance of addressing the ways in which participatory public policies are redefined in the very process of their implementation is emphasized.

### KEYWORDS

Delta del Paraná ► participatory processes ► Tigre ► rural tourism.

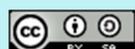
## PROCESSO DE TURISTIFICAÇÃO E ÓRGÃOS PARTICIPATIVOS NO DELTA DO TIGRE (ARGENTINA)

### RESUMO

O artigo analisa a emergência de um órgão consultivo para a participação comunitária, o Conselho Assessor Permanente Islenho (CAPI) no Delta do Tigre (província de Buenos Aires, Argentina), que pretende intervir na elaboração e definição de políticas públicas para a região, no âmbito de desenvolvimento turístico-imobiliário nas ilhas. A análise inclui, em primeiro lugar, uma contextualização do processo turístico da região e os conflitos a ela associados. A seguir, descreve-se os principais grupos que compõem a CAPI, com suas respectivas lógicas organizacionais e diferentes estratégias de vinculação com as instituições do Estado. Da mesma forma, revisa-se/verifica-se as mudanças nas respostas do Estado Municipal aos problemas e demandas da população das ilhas. A metodologia utilizada foi o trabalho de campo etnográfico com observação participante e entrevistas em profundidade, de 2017 até a atualidade. Como resultado destaca-se que o caráter participativo (não representativo) e consultivo (não resolutivo) do CAPI é produto da síntese entre as lógicas dissimilares dos principais grupos que o compõem, bem como das necessidades do Município de canalizar a resolução de conflitos. Nas Conclusões destaca-se a importância de abordar as formas pelas quais as políticas públicas participativas são redefinidas no próprio processo de sua implementação.

### PALAVRAS CHAVE

Delta do Paraná ► processos participativos ► Tigre ► turismo rural.



## Introducción

El presente artículo es parte de una investigación en curso que busca analizar las potencialidades y límites que un modelo de desarrollo centrado en el turismo ofrece a les isleños de Tigre. Asimismo, este trabajo pretende indagar el modo en que los habitantes se asocian y despliegan estrategias que complejizan los planes y políticas públicas impulsados por las agencias estatales y los actores privados. Examinaré, en particular, el surgimiento de un organismo consultivo de participación comunitaria: Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI), perteneciente al Delta de Tigre, provincia de Buenos Aires, Argentina. Dicho organismo pretende intervenir en la elaboración y definición de políticas públicas para la región, en el marco del avance turístico-inmobiliario en las islas. Los objetivos del artículo consisten, en primer lugar, en describir los principales colectivos que integran el CAPI, con sus diferentes lógicas organizativas y estrategias disímiles de vinculación con las instituciones estatales. En segundo lugar, me propongo reseñar las cambiantes respuestas del Estado Municipal frente a las problemáticas y demandas isleñas.

La relevancia de la investigación se fundamenta en la necesidad de desnaturalizar la actividad turística en tanto modalidad única e inevitable de desarrollo para la región y visibilizar las iniciativas de la comunidad local en pos de democratizar la toma de decisiones, diversificar la economía y mejorar la calidad de vida de les isleños.

Los principales antecedentes que tomo como referencia son, en primer lugar, Galafassi (2001) y Olemberg (2015) sobre las transformaciones productivas en la región. En segundo lugar, en cuanto a la dimensión socioambiental del conflicto de Colony Park, tomo los estudios de Astelarra (2013, 2014, 2017). Y por último, y en relación a las dinámicas identitarias isleñas, De Jager (2016).

El artículo se estructura en una serie de apartados que prologan la lectura, como las aclaraciones metodológicas y los referentes conceptuales utilizados para abordar el proceso de turistificación. A continuación, el cuerpo del artículo analiza una serie de eventos que se inician con el Conflicto de Colony Park y finalizan con el establecimiento del CAPI. Para comprender esta secuencia, se analizan y caracterizan una serie de organizaciones que intervinieron en los acontecimientos y transformaron el proceso. También se señalan una serie de cambios de enfoque en la gestión municipal en relación con el desarrollo inmobiliario y al vínculo con las organizaciones isleñas. Luego, se analizan los resultados del proceso a la luz de referentes teóricos en arenas públicas y mediaciones sociales. Finalmente, en las conclusiones se remarca el carácter híbrido y no lineal del proceso de surgimiento del CAPI como política pública de gestión participativa.

## Metodología

El método que utilicé fue el trabajo de campo etnográfico, el cual incluyó una primera etapa de realización de entrevistas a referentes de organizaciones sociales y políticas, a mediados de 2017. Hacia fines de ese año, comencé a participar en foros de organizaciones isleñas y movilizaciones; y a partir de 2018 asistí a jornadas de trabajo colectivas. Durante 2019 y 2020 alquilé una vivienda y permanecí tres meses cada año, más visitas semanales en el período intermedio. Esto me permitió dialogar con numerosos vecinos, a quienes explicité mi objetivo de conocer la economía isleña, los problemas asociados al turismo y sus opiniones al respecto. La estadía prolongada propició un intercambio más profundo con les entrevistades puesto que dejé de ser visto como una persona de paso.

## Referentes conceptuales y antecedentes de investigación

Si bien el turismo fue una actividad presente en la rivera y en las islas de Tigre desde comienzos del siglo XX (De Jager, 2016), la producción frutícola fue la actividad que impulsó la colonización del Delta desde mediados del siglo XIX, y predominó por más de un siglo (Galafassi, 2001). Luego de dicho auge, la fruticultura entró en crisis y ocasionó un largo proceso de despoblamiento en la región (Galafassi, 2001; Olemberg, 2015). A principios de los años 2000 se produce una reactivación en la sección de islas pertenecientes al partido de Tigre: el desarrollo turístico e inmobiliario produjo un espectacular crecimiento económico que revirtió el éxodo poblacional y dio lugar a la instalación de nuevos habitantes y a un elevado número de visitantes temporales. De esta manera, donde antes existían chacras y quintas ahora predominan casas de fin de semana, casas de alquiler temporario, hoteles, recreos y restaurantes donde los habitantes de la metrópolis cercana disfrutaban del esparcimiento. Sin embargo, el crecimiento económico no está exento de conflictos y las condiciones de vida para una gran parte de los residentes permanentes continúan siendo adversas. En las islas se observan enormes contrastes entre modernos y lujosos complejos turísticos que conviven con precarias viviendas, quintas abandonadas y estructuras al borde del derrumbe. La observación de estos contrastes me llevó a problematizar el potencial de un modelo de desarrollo centrado en el turismo. En este sentido, descubrí una vasta literatura académica en relación al modo en que la turistificación genera diferentes transformaciones e impactos negativos en las regiones en las que se lo promueve de manera acrítica y no regulada (Bertoncello & Luso, 2016; Britton, 1991; Gascón & Cañada, 2016; Gascón & Milano, 2017). Esto me condujo a vincularme con activistas que cuestionaban los efectos de dichas prácticas y se organizaban para subsistir de manera digna en el territorio, mejorar la estabilidad económica y la calidad de vida de la población local, y evitar un nuevo proceso de desplazamiento poblacional producto de la gentrificación (Astelarra, 2017; Gascón & Cañada, 2016).

El Delta en general, y la sección de islas correspondientes al municipio de Tigre, no son ajenos a las transformaciones encausadas por el neoliberalismo y la globalización. Como señala Smith (1996), en las regiones en decadencia se ha priorizado a los servicios en general como estrategia de resurgimiento. En los espacios rurales esto se manifiesta como un proceso de desagrarización y nueva ruralidad (Carton De Grammont, 2009; 2016), caracterizada por la pluriactividad de las unidades económicas. Para dichos contextos, el turismo rural comprende una de las sugerencias de los organismos internacionales para combatir la pobreza (Gascón, 2011). Sin embargo, constituye una estrategia de desarrollo ambigua pues sin regulaciones tiende a (re)producir desigualdades (Britton, 1991). Aledo, introduce el concepto de vulnerabilidad social en los estudios turísticos y plantea que frente a la probabilidad de sucesos que atenten contra su subsistencia o niveles de bienestar, los individuos o poblaciones locales adoptan un papel activo de adaptación al fenómeno turístico e incluso, despliegan capacidad de influir en él para morigerar la afectación y aprovecharse de las fuerzas estructurales (2016). A su vez, recupero el concepto de fricción de Tsing para analizar cómo las tendencias globales son resistidas, reformuladas (2005) y puestas en marcha de una manera vernaculizada, y ver de qué manera “los discursos que circulan a nivel transnacional son apropiados en el nivel local” (2015, p. 40). Aplico el concepto de fricción al análisis del proceso de implementación de políticas públicas, concebido como una arena de disputa (Cefai, 2017) en la que intervienen actores tanto del interior de la estructura del Estado como pertenecientes

a grupos de interés de la sociedad (Oszlak & O'Donnell, 1981). Complementariamente, Shore (2010) plantea que la promulgación de políticas es un proceso complejo y sin una linealidad predeterminada, donde resulta clave atender a las “maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son promulgadas y recibidas” (2010, p. 29).

Una arena de disputa similar puede pensarse en torno al concepto de desarrollo sostenible. Los organismos internacionales establecen que es aquel que “satisface las necesidades del presente sin disminuir la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas” (CMMAD, 1988). Esta definición es tan amplia y difusa que en su nombre se puede intentar justificar las políticas y proyectos más contradictorios (Merlinsky, 2020). En este sentido, la propia definición debe ser entendida como un campo de disputa. Siguiendo a Ferrero (2011) y Trentini (2016) utilizo el concepto de arena para referirme a un espacio territorial y discursivo donde los sistemas de manejo del ambiente y las identidades son colectivamente negociados y generados. En dicha arena existen tensiones e imposiciones para organizarse en determinadas formas institucionales, pero al mismo tiempo, brindan la posibilidad de reclamar derechos frente al Estado y luchar por el territorio. De esta manera, entran en disputa nuevas formas de gubernamentalidad de los territorios (Foucault, 2006).

En atención a esta complejidad y disputa en la construcción de políticas públicas de desarrollo sostenible, recupero el planteo de Escobar (2005) acerca del postdesarrollo o desarrollo alternativo en torno al cual los “activistas y las comunidades mismas no sólo reclaman su derecho como productores de conocimientos (junto con los expertos convencionales, ya sea en oposición a éstos o bien hibridizando los conocimientos expertos y los locales)” (Escobar, 2005, p. 20) sino que elaboran una “ecología política alternativa basada en nociones de sostenibilidad, autonomía, diversidad y economías alternativas que no se conforman al discurso dominante del desarrollo” (Ibíd.).

## De la resistencia a Colony Park al Consejo Asesor Permanente Isleño

### *La emergencia ambiental, la emergencia organizacional*

Jugando con el doble sentido de la palabra emergencia, voy a tomar un hecho que considero fue un punto de inflexión en la historia reciente del Delta: el proyecto Colony Park (CP), un lujoso barrio privado en las islas al cual sus habitantes accedieran desde el continente por medio de un puente. Al igual que otros megaproyectos inmobiliarios, CP implicaba la construcción de grandes endicamientos —elevamientos artificiales del terreno para evitar inundaciones en los parques, aunque estas fueran constitutivas del proceso de conformación del Delta. Asimismo, requería el desvío y la ampliación de arroyos, la construcción de lagunas artificiales y toda una serie de transformaciones abruptas del ambiente con el fin de crear un paisaje susceptible de ser vendido a les élites urbanas para el consumo ornamental y domesticado de la naturaleza (Astelarra, 2013).

Si bien existía desde 2006 la Asamblea Delta y Río de la Plata (ADRP), un grupo de activistas que advocaba contra la contaminación de los ríos y la construcción de mega-empresamientos inmobiliarios, su predicamento no hizo eco hasta 2008, año en que empezó a materializarse el proyecto CP. La empresa constructora se proclamó compradora y propietaria de unas 300 hectáreas de tierras fiscales y comenzó a hostigar a la treintena de familias que vivían allí para desalojarlas y avanzar con las obras de infraestructura

(Astelarra, 2017). Frente al desalojo, estas familias, que no estaban organizadas políticamente ni formaban parte de ningún activismo ambiental previo, se vieron en la necesidad de “sacar el conflicto afuera” (Astelarra, 2014, p. 18). La noticia comenzó a circular y llegó a diferentes organizaciones sociales y ambientales locales (ibíd.). Tras sucesivas movilizaciones e instancias judiciales el cese del proyecto fue ratificado por la Cámara de Apelaciones de San Isidro hacia fines de 2009. Las familias isleñas regresaron al territorio y formaron una cooperativa que les permitió desarrollar en forma conjunta las diversas actividades económicas tradicionales de la isla (trabajo del junco, pesca, cría de animales menores, apicultura, etc.) y resistir frente a futuros avances de CP (ibíd.).

En marzo de 2010 la ADRP presenta un proyecto en el Concejo Deliberante de Tigre para establecer un régimen de protección socioambiental del Delta, con el objetivo de salvaguardar los humedales y el modo de vida tradicional de los habitantes de la región. Una vez ingresado, este proyecto recibió un largo tratamiento en el que mediaron diversas instituciones (La UTN Regional General Pacheco, la ONG internacional Wetlands Foundation, entre otros entes), y sucesivas modificaciones de la mano de concejales y técnicos (Del Piero & Artusi, 2014). Finalmente, el proyecto se denominó Plan de Manejo Integral del Delta (PMID). En un documento de presentación, la Fundación Metropolitana —consultora contratada por el gobierno municipal para supervisar el proceso de producción de consensos— destacó que se buscó la participación de los isleños mediante encuestas enviadas desde las escuelas, y a través de una oficina abierta al público en el continente. Si bien el objetivo de la fundación era fomentar la participación (Del Piero & Artusi, 2014), lo que se destaca en el documento es, irónicamente, lo contrario. Incluso, no solo se remarca la escasa participación de los isleños sino además no se explican las posibles causas de dicho fenómeno. Finalmente, el PMID se aprobó el 7 de marzo de 2013. El descontento entre la población isleña desencadenó un mes y medio después, el primero de mayo, una serie de acaloradas asambleas donde se discutió la ordenanza, sus alcances y consecuencias. El punto más resistido fue el código de edificación, el cual los isleños sentían como ajeno a las particularidades de la isla y extremadamente rígido y restrictivo (De Jager, 2016).

En estas reuniones confluyeron sectores muy diversos, con formas distintas de vincularse con el Delta: personas que se dedicaban a las actividades tradicionales, que vivían en la isla, pero trabajaban en la ciudad, que no vivían en la isla pero trabajaban allí, propietarios de casas de fin de semana, etc. (De Jager, 2016). Luego de una primera asamblea positiva, comenzaron a emerger ciertas divergencias que alcanzaron, incluso, la controversia respecto del modo de denominar el espacio. Como bien expresa DeJager:

No era tarea fácil abarcar a un grupo tan heterogéneo bajo una denominación única y representativa. Según el tipo de vínculo que cada actor social tenía con la isla, parecía inclinarse más por una denominación que por sobre otras. Se percibía una frustración generalizada, como si la unión inicial y espontánea de la asamblea, que parecía orientarse a luchar por una misma causa —la defensa del territorio isleño—, se estuviese ahora diluyendo. Comenzaban a traslucirse las distintas concepciones que cada actor social tenía respecto a la *isla*<sup>1</sup>, las distintas construcciones identitarias y territoriales (De Jager, 2016, p. 14).

---

<sup>1</sup> Itálicas en el original

La asamblea definió una serie de medidas de lucha —marchas, cortes de calle, cortes de río, entre otras— que propiciaron la modificación del “Código de Construcción” con la atenuación de las características más nocivas. Sin embargo, la modalidad de las acciones y de la toma de decisiones, y el balance sobre el resultado final expresaron idiosincrasias diferentes pues el espacio se escindió en diferentes sectores. Resulta muy extenso nombrar aquí todas las escisiones que surgieron pero considero necesario destacar dos colectivos que continúan activos al día de la fecha y con los que más he interactuado en mi trabajo de campo. Por un lado, una serie de agrupaciones han construido el Foro de Organizaciones Isleñas (FOI), un espacio de carácter asambleario que se reúne aproximadamente cada dos meses donde se tratan temáticas definidas previamente, de manera deliberativa. Asimismo, busca construir colectivamente tanto conocimiento crítico como soluciones a los problemas que se plantean en las ediciones del foro. En cuanto al punto de reunión, este va alternando entre los diferentes espacios que lo constituyen. En el FOI prima una visión muy crítica respecto del accionar del Estado en general y se valora la autonomía para pensar y ejecutar soluciones, sin esperar y/o depender de este más que lo mínimo indispensable.

Por otro lado, se encuentra el espacio Unidad Isleña cuyo formato organizativo se encuentra en un punto medio entre un partido político y un movimiento social. Se caracteriza por contar con autoridades definidas que cumplen roles de vocería pública y de representación territorial pues recorren los distintos ríos y arroyos relevando situaciones problemáticas o son convocados por personas que se encuentran ante dificultades concretas que resolver. En base a esta recolección, los dirigentes elaboran planes de acción que muchas veces implican la mediación ante autoridades estatales. En este grupo, si bien conviven personas de diferentes ideologías políticas y afiliaciones partidarias, se expresa un consenso claro y firme al momento de concebir al Estado como responsable del bienestar de los ciudadanos y a su vez, a quien se le deben exigir soluciones concretas. Esta perspectiva condujo a la agrupación a tomar un mayor compromiso en el juego de la política institucional municipal, lo que a su vez implica tomar partido en las elecciones provinciales y nacionales. Ellos son quienes pueden reflejar una serie de demandas de la población isleña de manera articulada debido a la extensión y capilaridad de su implantación territorial. Por lo tanto, la agrupación accede a hacer campaña por quienes intenten responder a sus reclamos. A su vez, para las autoridades municipales mostrarse dispuesta para resolver dichos reclamos puede significar una mayor probabilidad de rédito político.

Además, existen en el Delta diferentes colectivos que han surgido en los últimos años para abordar problemáticas específicas, como por ejemplo los cortes frecuentes en el suministro eléctrico, el precio y las condiciones del servicio de lanchas-colectivo, los códigos de navegación, etc. No es inusual que se constituya más de un grupo para una misma problemática pues estos parecieran surgir de manera espontánea y a través de redes sin un criterio específico, pudiendo ser ora las afinidades personales, ora la cercanía territorial, ora el interés personal en una temática o más bien, el entrecruzamiento de los diferentes factores. En un ambiente con baja densidad de población, sistema de transporte rígido y cobertura deficiente de las redes de telefonía e internet, no es de extrañar que surjan grupos similares al margen unos de otros.

## Un espacio de interlocución con el Estado

Entre fines de 2018 y principios de 2019 surge un proceso político-organizativo con capacidad de reconfigurar profundamente el escenario de organizaciones isleñas: el Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI). El CAPI es un sub-producto de los debates originados a partir del conflicto de CP, y que derivaron en la sanción del PMID. Es un viejo y recurrente malestar que emerge a poco de conversar con los isleños: la sensación de que el Delta es un territorio abandonado, e ignorado incluso, por el Estado. Se suele argumentar que los organismos estatales ejecutan medidas de manera inconsulta, sin escuchar la voz de los isleños. Cuando la Asamblea Delta y Río de la Plata presentó el proyecto del régimen de protección socioambiental en 2010, incluyó la creación de un órgano consultivo que debía ser partícipe del diseño de políticas públicas para la región. En la ordenanza final se redujo este planteo y se estipuló simplemente que la autoridad de aplicación estaría a cargo de un isleño. Pero dicho artículo nunca fue reglamentado y la autoridad de aplicación quedó en suspenso, incluso en el olvido. Finalmente, en diciembre de 2018 el intendente Julio Zamora<sup>2</sup> reglamentó la ordenanza, y en febrero de 2019 comenzaron las reuniones por la definición de su reglamento interno de funcionamiento, sus miembros, funciones y demás características formales.

La nueva ordenanza estipuló que el CAPI sería un organismo de discusión, debate y construcción de políticas públicas pero sus decisiones no serían vinculantes para las autoridades municipales, es decir, no estarían obligadas a seguir sus lineamientos sino que solo serían una referencia orientativa. Una visión demasiado pesimista podría pensar que el carácter no resolutorio del organismo limitaría el interés de los activistas por participar en la institución, sin embargo, esta parece haber generado una gran expectativa entre sectores de la militancia isleña. Un histórico referente de la ADRP, promotor de la normativa de protección socio-ambiental, en una reunión del FOI se refirió al espacio de la siguiente manera: “siempre nos mandan desde afuera, es como si fuera el Virreinato, el CAPI es la primera vez que hay algo a cargo de los isleños e isleñas” (Registro de Campo, septiembre 2019). Este referente también aclaró que el municipio le propuso que él estuviera a cargo de la Unidad Ejecutora del PMID pero se negó a aceptar la designación tras bambalinas y propuso abrir a la diversidad de organizaciones isleñas. De esta apuesta a la definición colectiva, surgió la creación de un organismo de tipo concejil, más plural. El CAPI, señala este activista, “no es un organismo representativo sino participativo”. Por ende, si bien tiene una comisión coordinadora y reuniones plenarias, la base de su funcionamiento son las comisiones sobre diferentes problemáticas específicas, la gran mayoría de las cuales son la continuidad reforzada de los grupos de activistas pre-existentes. Es decir, si bien el CAPI tiene escaso poder resolutorio directo, al haber sido oficializado por el Estado municipal lo convirtió en un interlocutor válido, en un canal privilegiado de participación para los isleños. De las reuniones de organizaciones que fueron preparando el reglamento de funcionamiento interno del CAPI participaron activistas pertenecientes a las dos grandes tendencias descriptas anteriormente, FOI y UI. Evidentemente, ambos sectores vislumbraban que la conformación del CAPI podía representar un salto de ca-

---

<sup>2</sup> Intendente de filiación peronista pero de una facción diferente a la de su antecesor. Para más detalles ver el apartado sobre los cambios en la gestión municipal en Estado, desarrollo inmobiliario y desarrollo social.

lidad en los niveles organizativos de la región, por lo que intentaron matizar sus tensiones previas para lograr acuerdos que permitieran la institucionalización y el reconocimiento estatal. Considero que el carácter híbrido del espacio es a la vez, producto y condición de posibilidad de la apropiación que de él intentan hacer ambos sectores. Por un lado, el CAPI es el resultado de una lucha histórica de las organizaciones isleñas que se organizaron para enfrentar la desidia estatal y/o su complicidad con el desarrollo mega-inmobiliario.

El Estado finalmente accedió al reclamo legítimo de les isleños por ser escuchados, y decidió otorgarle reconocimiento oficial siempre y cuando se institucionalicen y tengan interlocutores reconocibles y legitimados. Es útil recordar que la formalización de interlocutores suele ser una de las estrategias del Estado (Sorroche, 2020), quien necesita de legibilidad (Trouillot, 2001) para la construcción de gobernabilidad (Foucault, 2006).

Al mismo tiempo, el Estado pone un límite al poder de dicha institución al no otorgarle poder resolutorio, sino consultivo: el Estado Municipal se reserva para sí la última palabra, el poder de decisión respecto de aceptar o no las propuestas de la institución isleña. Esto, si bien le quita poder a la institución, le deja un mayor rango de autonomía dado que puede elaborar todo tipo de propuestas. A su vez, al no ser un órgano legislativo puede funcionar como un órgano gremial o corporativo, no maneja presupuesto, no tiene empleados o funcionarios que deban dar cuenta de su accionar a las autoridades, tiene libertad para elegir su funcionamiento interno. Este margen de autonomía, empalma con la tradición organizativa de los miembros del FOI. Al mismo tiempo, su carácter de mediación con el poder ejecutivo del Estado local, lo convierte en un ámbito al que al UI le interesa disputar pues le permite canalizar las demandas de su base.

### **Institucionalización y autonomía**

Para el FOI, el surgimiento del CAPI es aún una experiencia a procesar. Presencé la 10ª edición del Foro de Organizaciones Isleñas —llevada a cabo en septiembre de 2019— cuyo eje principal fue de revisión y balance. Naturalmente, la cantidad de gente que participó en cada foro fue variando pero todos señalaban que el séptimo encuentro, en el cual se discutió la posibilidad de conformación del CAPI, había sido bastante concurrido. Mientras que en la edición siguiente, cuando el CAPI ya había tenido sus primeras instancias propias, la participación bajó sensiblemente pues muchos participantes habían puesto gran energía en dicho espacio. Estos hechos motivaron un debate acerca de si el CAPI reemplazaba al FOI o se trataba de entidades diferentes, y si era necesario replantear las prácticas organizativas. Hasta ese momento, el FOI se organizaba en comisiones de trabajo inter-plenarios cuyos ejes eran similares a los del CAPI. Sostener la dinámica comisión-plenario-comisión era una recarga de trabajo activista; por lo que se decidió funcionar solo en instancias plenarias de temática rotativa para reducir el desgaste, al tiempo que mantener un espacio propio. Se resaltó que el Foro no debía integrarse al CAPI, ya que éste representaba un espacio más institucional, mientras que el FOI permitía otro tipo de debates, con menos ataduras. Esto permitía ir seleccionando temáticas en forma más estratégica y menos urgente. Mantener el funcionamiento en territorios rotativos le permitía llevar solidaridad y poner el cuerpo en espacios en disputa, y no encerrarse en una oficina, entre otras consideraciones. En suma, se defendía y reforzaba el carácter autónomo y de debate estratégico del Foro, mientras que se reconocía un carácter más institucional y de gestión al CAPI.

## *El CAPI como nuevo espacio de consenso isleño*

Un ejemplo de esta dinámica de integración con tensión entre FOI y UI se dio en una de las últimas protestas contra el aumento del boleto de las lanchas-colectivo. La protesta se enmarcó en el ámbito de la Comisión de Transporte del CAPI y se acordó un piquete con lanchas en el río Tigre. Luego, se amarraron las embarcaciones en la estación fluvial y allí mismo se montó un acto con una lista de oradores previamente acordada. Las diferentes organizaciones consensuaron incluso sobre qué aspectos tratarían sus intervenciones para evitar sorpresas y rispideces. En el acto, referentes de ambos espacios coincidieron en plantear que mantener el sistema de transporte fluvial en mano de un oligopolio privado era insostenible pues estas siempre se manejaban de manera extorsiva, exigiendo mayores subsidios o brutales aumentos de tarifa para no resignar su margen de ganancia. El representante de UI planteó que no habría mejoras significativas en el transporte hasta que no se estableciera una gestión estatal, mientras que la oradora del FOI expresó que tenía bastante acuerdo con lo anterior, que la gestión debía de ser de carácter público y que ella se permitía pensar el avance hacia una gestión de carácter social, en manos de las organizaciones sociales isleñas. Finalizado el acto, ambos referentes se saludaron y elogiaron las palabras de la otra, alegrándose de haber podido expresar tanto sus acuerdos como sus diferencias en el marco de la acción de protesta. Esto puede parecer un gesto muy pequeño de integración pero si se lo compara con una protesta similar un año antes, cuando uno de esos sectores había llamado a no participar en una protesta por un desacuerdo en la forma de votación (si en asamblea o en una reunión de representantes de cada espacio), es un gran avance.

## *Estado, desarrollo inmobiliario y desarrollo social*

Por otro lado, cabe preguntarse por qué luego de años en que el Estado Municipal no diera lugar, incluso promoviera su propia versión del PMID, finalmente puso su autoridad de aplicación en manos de un isleño y accedió a la creación del CAPI. En mi opinión, tiene que ver con una serie de realineamientos políticos en las estructuras partidarias y de gestión del municipio. Tigre estuvo durante dos décadas gobernado por el mismo intendente, Ricardo Ubieto, quien permaneció en el poder hasta su muerte en 2006. Inmediatamente después, se impuso en las elecciones una figura en ascenso de la política nacional, el dirigente Sergio Massa, quien llevó adelante una gestión con un fuerte énfasis en el desarrollo turístico-inmobiliario y la seguridad, multiplicando el número de cámaras de vigilancia y los agentes de cuerpos símil policíacos. Este dirigente, de origen liberal y converso al peronismo, llevó a cabo una política de reformas vistosas en los lugares céntricos del distrito, y apostó al desarrollo de proyectos turísticos en manos de grandes empresas privadas. Todo esto, con el objetivo de recibir más visitas, recaudar más impuestos y utilizar las modernas imágenes de Tigre como trampolín para la construcción de su candidatura presidencial, emulando las estrategias que la gestión derechista de la Ciudad de Buenos Aires aplicaba en dicha jurisdicción. Las aspiraciones políticas de Massa lo llevaron a priorizar ocupar cargos en la política nacional y relegar la gestión municipal en manos de su delfín, Mario Zamora. Pero este, fue construyendo su propio capital político y consiguió ser electo como intendente en 2015. A partir allí, comenzó a distanciarse de su padrino político y a desplegar una gestión orientada a lo social y al trabajo en el territorio. En las elecciones de 2019, debía dirimirse si el candidato del peronismo

para el distrito sería el propio Zamora, o alguien más cercano al massismo, como la propia esposa del exintendente, Malena Galmarini. Por lo tanto, mi hipótesis es que su compromiso con la implementación del CAPI fue una forma de conquistar el apoyo de las organizaciones con mayor peso territorial para ampliar su capital político y desafiar en mejores términos el intento massista por recuperar para su tropa fiel el control municipal. Efectivamente, la disputa entre el massismo y el zamorismo fue ardua e incluyó la apelación de este último a la movilización callejera como demostración de fuerza ante la mirada de las figuras partidarias nacionales, para inclinar la balanza en apoyo a su candidatura. Esta movilización tuvo el apoyo y la convocatoria de UI y contó con un alto porcentaje de concurrentes isleños. Finalmente, Zamora fue elegido por las fuerzas peronistas como el candidato para la intendencia y obtuvo una amplia victoria en las elecciones.

## Resultados

### Organizaciones y arenas públicas

La asociación con prácticas ecológicas sustentables es un aspecto importante en la construcción de legitimidad en el Delta y pone de manifiesto un fenómeno global. Asistimos en las últimas décadas a una ambientalización de los conflictos sociales (Lopes, 2006), proceso por el cual sectores cada vez más numerosos de la población utilizan la cuestión ambiental como eje de sus intereses y reivindicaciones. Diferentes actores intentan apropiarse de este discurso para ganar legitimidad, incluso cuando las acciones no se condicen con lo que se enuncia. Ejemplo de ello es la gestión del municipio de Tigre que pasó de impulsar los megaproyectos inmobiliarios a postularse, luego de la irrupción del conflicto, como garante de la sustentabilidad ambiental (Astelarra, 2014). Por otro lado, Cefai plantea que, confrontadas con una situación cuyas consecuencias son percibidas como negativas (ya sea para las personas, para el planeta o los seres vivos), las personas “se inquietan, se interrogan, investigan, experimentan, intentan definir el problema” (Cefai, 2017, p. 188)<sup>3</sup>. Asimismo, intentan establecer responsables, se organizan, se asocian, buscan interpelar a la opinión pública, movilizar a gran escala, buscan la intervención de los poderes públicos, y otro sin fin de acciones. La extensa enumeración de acciones que hace Cefai es una estrategia para mostrar el carácter novedoso y complejo que implica el surgimiento de un problema público. Es una situación que rompe con la normalidad e impone nuevas prácticas, ya sea para adaptarse a la situación o para intentar cambiarla. Los problemas públicos tienen un carácter emergente y novedoso. Sin embargo, les agentes, enfrentados con la novedad apelan a repertorios previos de acción utilizados en situaciones que perciben como similares pero que nunca son exactamente iguales.

El carácter colectivo de los problemas públicos implica la interacción con otros actores y actrices e y la negociación y consenso con las trayectorias, repertorios, intereses y objetivos de los otros, sean esos otros quien confluyen con una en la solución de un problema, o quienes se encuentran de la vereda opuesta (*ibid.*).

---

<sup>3</sup> La traducción es mía.

A la luz de estos aportes, podemos caracterizar a los últimos años en el Delta de Tigre como en una efervescente emergencia de problemas públicos, ya sea en torno a las cuestiones ambientales, a las actividades económicas o a la decisión del Estado municipal de regimentar la construcción de las viviendas. Esta emergencia de problemas ha dado lugar a la emergencia de organizaciones que intentan darles respuesta. Estas organizaciones han surgido de manera descentralizada, han crecido y se han consolidado en la medida en que han encontrado repertorios comunes de acciones, criterios organizativos y lógicas de interpelación al resto de la comunidad. Las transformaciones en el Delta, sobre todo la turistificación de la primera sección, generan problemáticas nuevas y, por ende, han de reconfigurar la organización social precedente. En la época frutícola predominaban las asociaciones de productores. Hoy, en cambio, la diversidad de comisiones de dicha entidad (Educación; Energía; Transporte; Salud; Seguridad; Producción; Código de Convivencia; Seguridad) pueden ser entendidas como un reflejo de los problemas emergentes de la nueva ruralidad en un territorio en proceso de desagrarización y semi-urbanización.

Volviendo a Cefaï, este plantea que los problemas públicos y las arenas públicas que se generan en torno a ellos suelen desbordar las fronteras ya instituidas, abriendo mundos sociales a otros y generando nuevas conexiones entre ellos. Planteo, entonces, que la emergencia de nuevas problemáticas públicas promoverá la emergencia o reconfiguración de nuevos grupos que actúen como brokers o mediadores sociales (Wolf, 1956) y que estos deberán encontrar o crear los medios adecuados para tal función, sin que existan reglas claras para hacerlo, sino construyendo a partir de los repertorios previos en tensión y redefinición. Esa tensión y redefinición es la que protagonizan el Foro de Organizaciones Isleñas y Unidad Isleña. También considero que sería inconducente desenfocarse de las relaciones de fuerza y la existencia de grupos o fracciones de clase con poder diferencial y capacidades de dominación sobre otros colectivos. Examinemos, por ejemplo, como el reconocimiento estatal modificó completamente el escenario organizacional, y alteró las formas válidas y/o efectivas de intervención y la capacidad de interpelación y movilización de públicos-audencias, obligando a los grupos a redefinir sus estrategias.

## Conclusiones

El CAPI, es el resultado de la reacción de la población isleña a la imposición de planes privados y estatales de manera inconsulta. Se construyó desde los márgenes, desde la emergencia de tramas organizativas que sufrieron y continúan sufriendo transformaciones en el proceso. El estatus del CAPI, organismo oficial pero no resolutorio, es el resultado de un Estado que exige orden y representantes con legitimidad administrativa a les isleños, que escucha a la comunidad pero que no está dispuesto a ceder su poder de decisión. Por otro lado, la lógica organizativa del CAPI es producto de la síntesis de las principales organizaciones políticas que surgen de la resistencia al plan de reordenamiento territorial. Estas, buscaban, respectivamente, construir en los márgenes del Estado y mediar ante sus instituciones centrales.

Por último, destaco la importancia de retomar a Shore (2010) para ponderar este intrincado camino de giros políticos e intersección de racionalidades. No sería posible comprender cabalmente la cristalización del CAPI y el PMID sin atender las biografías y trayectorias, no solo de los funcionarios estatales sino también de los activistas que hicieron su propia traducción y redefinición de las políticas públicas. En un sentido similar, Sorroche (2020) resalta las formas no lineales y creativas en que las organizaciones logran ser reconocidas como actores centrales frente a una problemática de su incumbencia.

Lejos de presentarse de manera lineal y centralizada desde las diferentes agencias estatales, este proceso tiene avances y retrocesos motorizados, principalmente, por las organizaciones[...] Estas diversas formas de gestión, lejos de modelos predefinidos, adquieren diferentes características en función del espacio local, el lugar (en los términos desarrollados por Escobar (2010)) en que se llevan a la práctica. (p. 28).

## Referencias Bibliográficas

Aledo, A. (2016). Turismo residencial y vulnerabilidad en el interior del Levante español. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 16, 37-59.

Astelarra, S. (2013). "No ColonYzarán". *Conflictos por la apropiación social de la naturaleza en el Bajo Delta del Paraná. X Jornadas de Sociología de La UBA. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.*

Astelarra, S. (2014). ¿Ecodesarrollo? El bajo delta del Paraná otra territorialidad en conflicto. *Revista Alter-Nativa*, 1(1), 1-14.

Astelarra, S. (2017). Disputas territoriales y ambientales por la reinención de "la isla". *El caso del conflicto "Colony Park" en la primera sección de islas del Delta del Paraná, partido de Tigre.* [Tesis de Doctorado Universidad de Buenos Aires] Repositorio Institucional CONICET Digital.

Britton, S. (1991). Tourism, Capital, and Place: Towards a Critical Geography of Tourism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 9(4), 451-478. <https://doi.org/10.1068/d090451>

Cefaï, D. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estudos CEBRAP* 36, 187-213.

CMMAD. (1988). *Nuestro Futuro Común. Madrid: Alianza Editorial.*

de Grammont, H. (2009). La desagrarización del campo mexicano. *Convergencia*, 16(50), 13-55.

de Grammont, H. C. (2016). Hacia una ruralidad fragmentada: La desagrarización del campo mexicano. *Nueva sociedad*, 262(1), 51-63.

De Jager, J. E. (2016). *Territorio, identidad y ambiente en el Bajo Delta Insular del Río Paraná.* [Tesis de Licenciatura Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires] Repositorio institucional digital de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

Del Piero, P., & Artusi, T. (2014). El Plan de Manejo del Delta de Tigre. En J. Athor (Ed.), *El Delta Bonaerense. Naturaleza, conservación y patrimonio cultural* (pp. 326-343). Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y practica social. *Políticas de Economía, Ambiente y Sociedad En Tiempos de Globalización*, 17-31.

Ferrero, B. (2011). Conservación, comunidades y certificación. *Un análisis de la relación entre capital y conservación en la provincia de Misiones*. En A. Mastrangelo & V. Trpin (Eds.), *Entre chacras y plantaciones: trabajo rural y territorio en producciones que Argentina exporta* (pp. 143-173). Buenos Aires: CICCUS.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Galafassi, G. P. (2001). *La pampeanización del Delta Paraná: la relación entre naturaleza , Una perspectiva antropológica del proceso de transformación productiva, social y ambiental del Bajo Delta del Paraná : la relación entre naturaleza, sociedad y desarrollo* [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires] Repositorio institucional digital de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

Gascón, J. (2011). La metodología "Pro-Poor Tourism": un análisis crítico. *En Opiniones en Desarrollo, Programa Turismo Responsable* 9, 2-21.

Gascón, J., & Cañada, E. (2016). Turismo residencial y gentrificación rural. *En J. Gascón & E. Cañada (Eds.), PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 16.

Lopes, J. S. L. (2006). Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 31-64.

Merlinsky, G. (2020). Introducción. Cosmopolíticas de lo común. En M. Berger, G. Merlinsky, & Coords. (Eds.), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina* 3, 11-26.

Olemborg, D. (2015). *Formas actuales de la organización social de la producción forestal en el Bajo Delta del Río Paraná*. [Tesis de Doctorado Universidad Nacional de Córdoba] Repositorio Institucional INTA Digital: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_-\\_formas\\_actuales\\_de\\_la\\_organizacion\\_social\\_de\\_.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_-_formas_actuales_de_la_organizacion_social_de_.pdf)

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO*, 4, 116-118.

Shore, C. (2010). La Antropología y el estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21-49.

Smith, N. D. (1996). Gentrification, the Frontier and the Restructuring of Urban Space. En S. Fainstein & S. Campbell (Eds.), *Readings in Urban Theory* (pp. 338-358). Londres: Blackwell Publishers.

Sorroche, S. (2015). Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. *Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires]* Repositorio institucional digital de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

Sorroche, S. (2020). La construcción de una política de co-gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en Lomas de Zamora. *Un collage de políticas públicas. En V. Guiñazú, F. Trentini, & S. Carezo (Eds.), Más allá (y más acá) del diálogo de saberes: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento. Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio.*

Trentini, F. (2016). Procesos de construcción de la diferencia cultural en el co-manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi. *Revista de Estudios Sociales*, 55, 32-44.

Trouillot, M.-R. (2001). La antropología del Estado en la era de la globalización. *Encuentros cercanos de tipo engañoso. Current Anthropology*, 42(1), 137-139.

Tsing, A. (2005). *Friction: An Ethnography of Global Connection. Princeton: UP.*

Wolf, E. (1956). Aspects of group relations in a complex society: Mexico. *American Anthropologist*, 58(6), 1065-1078.