

# Promover el arraigo: políticas de juventud en Tierra del Fuego 1991-2018

**Bruno Colombari<sup>1</sup>, Matías Hincá<sup>1</sup>, Julián Traba<sup>1</sup> y Ana Andrade<sup>2</sup>**

*Recibido: 20-10-19; Recibido con correcciones: 10-2-2020; Aceptado: 20-2-2020*

## Palabras clave

Juventudes  
 Políticas de Juventud  
 Políticas de Arraigo  
 Migración

## Resumen

Una parte significativa de la literatura académica que aborda las juventudes tiene como referencia territorial los grandes centros urbanos de Argentina. Asimismo, numerosos trabajos que analizan políticas públicas de juventud lo hacen por medio de programas y legislación nacional. Las investigaciones sobre las políticas de juventud implementadas desde los gobiernos locales han sido desarrolladas en menor medida, aunque por su proximidad con los y las jóvenes, estos son actores clave para el abordaje de demandas situadas. El presente trabajo analiza las políticas de juventud del Gobierno de Tierra del Fuego a partir de su provincialización, en 1991, hasta 2018, mediante la búsqueda y análisis de la legislación provincial orientada a jóvenes. De esta manera, se identifican continuidades y rupturas en torno a las perspectivas que subyacen acerca de las juventudes en la normativa sancionada para el periodo analizado, como también las características específicas que esta asume en función del particular contexto fueguino.

## Promoting “Arraigo” (settling): Youth policies in Tierra del Fuego from 1991 till 2018

## Abstract

A significant part of the academic literature that addresses youth has as a territorial reference the great urban centers of Argentina. A great number of the papers that analyze public policies of youth do so through national legislation and programs. Studies on youth policies implemented from local governments have been developed to a lesser extent; however, due to their proximity to young people, they are key actors in addressing the demands placed. This paper analyzes the youth policies of the Government of Tierra del Fuego from its provincialization, in 1991, until 2018 through the search and analysis of the sanctioned provincial legislation aimed at young people. In this way, continuities and ruptures are identified around the underlying perspectives on youth in the regulations sanctioned for the period analyzed, as well as the specific characteristics that these assume depending on the particular Fuegian context.

## Keywords

Youth  
 Youth Policies  
 Settling Policies  
 Migration

1 Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, E-mail: bcolombari@untdf.edu.ar; Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, E-mail: javier.matias.lucas@gmail.com; Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, E-mail: julian.traba@gmail.com - Fuegia Basket 251, Ushuaia, Argentina.

2 Municipio de Río Grande, E-mail: andrade.tdf@gmail.com - Sebastián Elcano 203, Río Grande, Argentina.

### Introducción<sup>3</sup>

En el presente trabajo realizamos un análisis diacrónico de las políticas de juventud en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur a partir de la legislación provincial promulgada destinada a jóvenes, desde la sanción de su Constitución, en el año 1991, hasta la actualidad. Consideramos dicho periodo ya que entendemos que la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego posibilitó un crecimiento del sector administrativo estatal que amplió la diversidad y complejidad de sus acciones, consolidó progresivamente el control político, económico y social, y definió con mayor especificidad los grupos sociales sobre los que interviene, entre ellos, los y las jóvenes. Como veremos, la sanción de la Constitución y la puesta en funcionamiento de la Legislatura provincial<sup>4</sup> permitieron el desarrollo de normativas que regulan las políticas públicas de juventud. Su análisis permitió visibilizar las maneras en que la juventud aparece tematizada como asunto de política pública y, consecuentemente, en la agenda estatal provincial.

Dos interrogantes orientan nuestro estudio: ¿cuáles son los enfoques en torno a la juventud que subyacen en la normativa provincial sancionada destinada a jóvenes? ¿Presenta algún rasgo distintivo producto del contexto territorial? El análisis realizado posibilitó identificar, en una parte de dichas políticas de juventud (las implementadas por medio de la sanción de normativas en el ámbito de la legislatura provincial), los enfoques que prevalecen en torno a las juventudes y los actores institucionales encargados de intervenir. Asimismo, la comparación de las regulaciones permitió construir cuatro subperiodos en los que se reconoce un enfoque acerca de la juventud que prevalece sobre los otros.

A lo largo del periodo de estudio, hemos identificado una característica específica que persiste: la san-

ción de normativas que impulsan y reglamentan políticas de promoción del arraigo, permanencia y regreso de jóvenes al territorio insular. Cabe señalar que este tipo de intervención por parte del Estado provincial cobra significatividad al observar que, para 2010, del total de jóvenes residentes solo el 36,3% había nacido en Tierra del Fuego (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] 2010). Al ser la mayor parte de la población joven nacida en otra provincia, la posibilidad del retorno a la tierra natal siempre se encuentra latente y está facilitada por las redes vinculares existentes. Entendemos que esta particular configuración sociodemográfica ha influenciado en las políticas públicas de juventud y otorga continuidad a aquellas que promueven los objetivos mencionados.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se detalla el diseño metodológico. Luego, se realiza una caracterización de la población joven de la provincia a partir de los censos 1991, 2001 y 2010 para dar cuenta de cómo la proporción de los y las jóvenes residentes nacidos/as en la provincia fue incrementándose a lo largo de las últimas décadas. En tercer lugar, se avanza en la caracterización del esquema teórico propuesto por Dina Krauskopf (2004) desde el cual se analiza la legislación sancionada a nivel local. Asimismo, se define teóricamente a las políticas de promoción del arraigo. En forma posterior, se caracterizan los cuatro subperiodos elaborados que componen el periodo 1991-2018 para Tierra del Fuego y se identifican aquellas normativas que dan cuenta de los enfoques predominantes acerca de la juventud en cada uno de ellos, como también las vinculadas a promover la permanencia y el arraigo de los y las jóvenes. Por último, se presentan una serie de conclusiones que intentan impulsar posibles líneas de indagación a futuro y contribuir al diseño de políticas de juventud a nivel local.

Cabe destacar que el presente trabajo realiza una contribución al campo de estudios de políticas públicas de juventud en la Argentina en dos grandes sentidos: a) desde la aproximación a las modalidades específicas de tratamiento estatal de la cuestión juvenil a escala subnacional; b) a partir de brindar una sistematización de la legislación provincial vinculada a la temática juvenil, la cual se sintetiza en el mapeo presentado en el Anexo.

3 Este trabajo se encuentra enmarcado en el Proyecto de Investigación y Desarrollo PIDUNDF CAT. B "Problemáticas y representaciones juveniles en torno al Estado y la política", financiado por la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, dirigido por el licenciado Bruno Colombari.

4 Mediante Decreto N° 1491 en agosto de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional convocó al electorado de Tierra del Fuego con el objeto de elegir diecinueve convencionales constituyentes, quienes elaboraron la Constitución provincial que fue sancionada y promulgada el 17 de mayo de 1991. En julio de 1991, mediante Decreto Nacional N° 1381, se convocó a elecciones de autoridades provinciales, las que asumieron al amparo de la nueva Constitución. En diciembre de 1991 se constituyó la Primera Legislatura Provincial. <http://www.legistdf.gob.ar/index.php/la-legislatura/>

## Aspectos metodológicos

El periodo temporal del estudio se remite a la sanción de la Constitución provincial en 1991 hasta la actualidad. Las fuentes de información utilizadas fueron los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 y de 2010 del INDEC y la normativa sancionada en la Legislatura provincial orientada a jóvenes.

El relevamiento fue realizado durante 2018 y 2019 mediante la búsqueda de palabras clave en los sistemas de consulta en línea de información registrada en el ámbito del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego (DeCoLey e InfoLey)<sup>5</sup>. Fueron relevadas un total de 835 normativas (10 leyes provinciales, 766 decretos y 59 convenios provinciales) en las que figuran las palabras clave definidas<sup>6</sup>. Este registro permitió la elaboración de una base de datos en la que se centralizaron las diversas normativas.

Con el propósito de profundizar la indagación en aquellas que resultaron más significativas, se recurrió al análisis de diarios de sesión y de documentos específicos de los organismos encargados de la aplicación. En relación con el tratamiento de la normativa, cabe señalar que será comprendida en tanto archivo histórico documental. Balbuena y Nazar (2010) indican que "un archivo es por definición, la documentación producida por una institución o persona en el desarrollo de sus funciones" (p. 206). En este sentido, su valor radica en que fueron producidos con una finalidad administrativa y no para su consulta hermenéutica posterior (Balbuena y Nazar 2010). Debido a esto, "los documentos de archivo, al dar cuenta de una misión específica del organismo productor, permiten ser analizados desde distintas perspectivas, como pueden ser: traer a la superficie o analizar temáticas como las relaciones de poder, los idearios, la ética, etc." (p. 207). En esta línea, el valor de las normativas reside en la posibilidad de ser comprendidas como reguladoras del trabajo estatal con las juventudes y como cristalización de los sentidos construidos sobre estas. En tanto archivo histórico documental, serán abordadas a partir del análisis de contenido cualitativo. Andréu Abela (2001, en Marradi et al. 2018:

5 <http://recursosweb.tierradelfuego.gov.ar/webapps/decoley/index.php> y <http://www.legistdf.gob.ar/index.php/infoley/>

6 Las palabras clave utilizadas para la búsqueda fueron: jóvenes, juventud, juventudes, juvenil, juveniles, adolescente, adolescencia, adolescentes.

425) lo define como una "técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados que se basa en procedimientos de descomposición y clasificación" que intenta ir más allá de los aspectos manifiestos, mediante la consideración del contenido latente y del contexto en el que se produce.

El análisis partió de los enfoques acerca de la juventud que orientaron las políticas de juventud en América Latina, esquematizados y caracterizados por Krauskopf (2004). Esto permitió conformar cuatro subperiodos (1991-1997; 1998-2004; 2005-2011; 2012-2018). En cada uno de ellos hay un enfoque acerca de la juventud que prevalece por sobre los otros. La prevalencia de una perspectiva por encima de las demás fue definida en base a la similitud de los contenidos de las normativas y a su jerarquía (leyes, decretos y declaraciones de interés). De esta manera, en la descripción de cada uno de los cuatro subperiodos se visibilizan las formas en que la juventud aparece tematizada como asunto de política pública y, consecuentemente, en la agenda del Estado provincial.

## Los y las jóvenes en Tierra del Fuego

No hay *una* juventud, sino que el término toma sentido del contexto histórico, social, económico, político y cultural en que los y las jóvenes viven. De este modo, no se trata de un concepto vacío de contenido, neutral y estático, vinculado casi exclusivamente a cuestiones biológicas, identificadas principalmente a partir de un marcador etario, las cuales tienden a unificar su heterogeneidad social (Krauskopf 2004). Por el contrario, el periodo vital juvenil tuvo y tiene distintos sentidos en sociedades, sectores socioeconómicos y culturas. Por este motivo, consideraremos a la noción de juventud en tanto "experiencia vital y categoría socio-histórica definida en clave relacional, más que etaria o biológica" (Vommaro 2014: 16). En esta definición relacional se encuentran involucrados diversos actores que producen sentido en torno a la juventud.

El Estado es uno de los actores principales que construyen y clasifican grupos sociales (Bourdieu 2007), entre ellos a los y las jóvenes. La categoría edad es expresión de esa producción socioestatal de la juventud (Vázquez 2015). Cabe señalar que, si bien la edad es un dato insuficiente para dar cuenta de las fases vitales, es necesario en investigaciones, políticas, programas y legislación. Los organismos

encargados del desarrollo de estudios y políticas de juventud difieren en relación con el marcador etario a partir del cual definir a los y las jóvenes. Por ejemplo, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) define como jóvenes a aquellas personas que tienen entre 18 y 24 años, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que lo son los individuos que van desde los 15 a los 24 años inclusive. En la República Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) consideran jóvenes a aquellas personas que tienen entre 15 y 29 años de edad<sup>7</sup>.

Según los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, siguiendo a Núñez *et al.* (2015), del total de habitantes de Argentina, la población joven (15 a 29 años) representa el 24,8%. Del total de residentes en Tierra del Fuego, la población joven representaba para el año 2010 un 26,1% (33.532) del total (127.205). Así, para el Censo 2010, poco más de un cuarto de la población total es joven.

Al analizar la población de entre 15 y 29 años entre los años 2001 y 2010, observamos una pequeña reducción del porcentaje de jóvenes a nivel nacional, quienes pasaron de representar un 25,3% de la población total en 2001 a un 24,8% en 2010 (Núñez *et al.* 2015). A nivel local, el movimiento es inverso. El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 registró un total de 23.922 jóvenes de entre 15 y 29 años, lo que representa el 23,6% (101.079) de la población total. Como mencionamos, en el Censo 2010 el porcentaje de jóvenes alcanzó el 26,1%, que evidencia un crecimiento intercensal del segmento 15-29 del 2,7%. Para el mismo año, el porcentaje de población de 15 a 29 años residente en Tierra del Fuego se encontraba por encima de la media nacional (26,1% y 24,8% respectivamente), lo que resulta en una de las provincias con mayor población joven del país y la segunda después de Santa Cruz (26,7%) en la región patagónica<sup>8</sup>.

7 Es interesante observar la variación en el marcador etario definido en los organismos de juventud en América Latina. Mientras que Argentina, Brasil, Bolivia y Chile definen el periodo vital juvenil mediante el rango 15-29 años; en Costa Rica, el Viceministerio de Juventud lo hace de los 12 a los 35; en Honduras, el Instituto Nacional de Juventud lo define entre los 12 y los 30; en México, el Instituto Mexicano de la Juventud lo señala de los 12 a los 29; y en Uruguay, el Instituto Nacional de la Juventud, de los 14 a los 25.

8 Para el censo 2010, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentraba el menor porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años (22,2%), seguida de La Pampa (23,5%) y Entre Ríos (24,4%). En el otro extremo, la provincia con mayor porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años es Chacho (27,7%), seguida de La Rioja (27,5%) y Santa Cruz (26,7%). De las 24 provincias, Tierra del Fuego ocupa

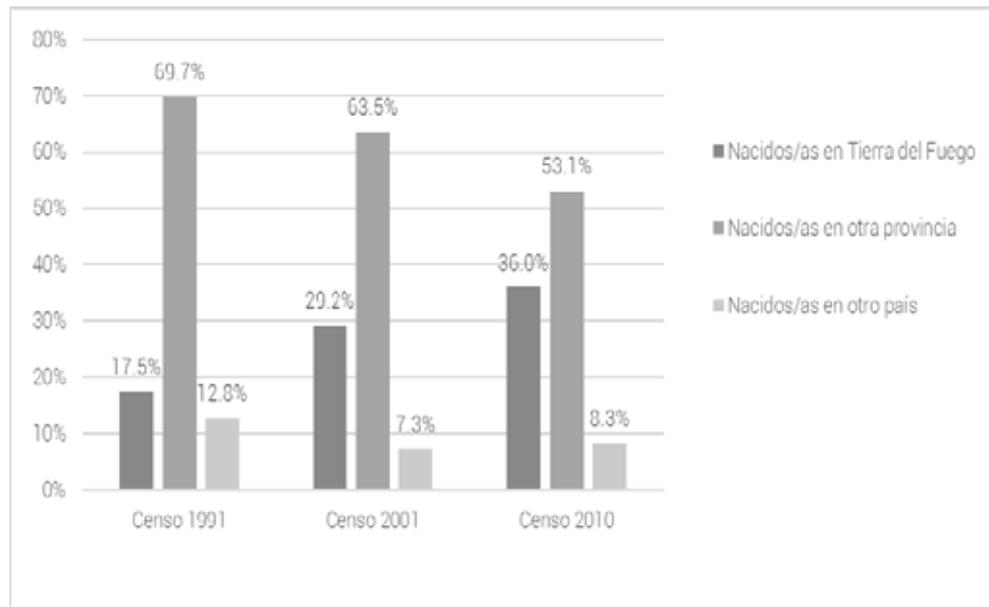
Ahora bien, uno de los rasgos poblacionales característicos de Tierra del Fuego es su importante movimiento migratorio. Debido al interés geopolítico en el territorio insular, se han dirigido políticas nacionales de impulso a la radicación (de ellas, la más conocida y estudiada es el régimen de promoción industrial sancionado por la Ley N° 19.640), las cuales han tenido efecto e influenciado considerablemente en las características demográficas de la población residente. Al respecto, Hermida y colaboradores mencionan que "la radicación de miles de inmigrantes internos en las décadas de los 70 y 80, por impulso de la Ley N° 19.640, se tradujo en la actual configuración poblacional. En 2010, del total de residentes de la provincia, el 65,1% eran inmigrantes, representando los nacidos el 34,9%" (Hermida *et al.* 2013: 7). Este rasgo particular se complementa con el importante porcentaje de nacidos en la provincia que emigran. Acerca de esto, los mismos autores mencionan que "Tierra del Fuego era la provincia argentina con menor proporción de nacidos entre su población residente, seguida por Santa Cruz. A su vez presentaba la característica de encontrarse entre las cinco provincias en las que sus nacidos más emigran hacia el resto del país. De hecho sólo un 74,6% de los nacidos vivían en nuestra provincia en 2010, lo que arroja un 25,4% de emigrantes" (Hermida *et al.* 2013: 8).

Al analizar el fenómeno migratorio en la población joven, se evidencian proporciones similares a las mencionadas por los autores entre los/as nacidos/as y los/as no nacidos/as en la provincia, con una tendencia creciente de personas jóvenes nacidas en Tierra del Fuego que se manifiesta en los últimos tres censos y puede visualizarse en la Figura 1.

Para el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, del total de residentes jóvenes, solo el 17,5% (3161) nació en la provincia, mientras que el 82,5% (15.001) restante nació fuera de esta. De este 82,5%, un 69,7% nació en alguna otra provincia del país y el 12,8% restante en otro país. Diez años después, el Censo 2001 indicaba un importante crecimiento de los y las residentes jóvenes nacidos en Tierra del Fuego, que alcanzaban el 29,2% (6985) del total (23.922). El 70,8% restante nació fuera de la provincia.

el puesto número 17 en población joven (26,1%) antecedida por Tucumán (26,2%) y precedida por Corrientes (26,5%).

Figura 1. Total de residentes jóvenes 15-29 años en Tierra del Fuego según lugar de nacimiento. Censos 1991, 2001 y 2010. Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010.



En el Censo 2010, del total de residentes jóvenes (33.532), solo el 36% (12.071) nació en la provincia de Tierra del Fuego, mientras que el 64% (21.460) restante nació fuera de esta. Del total de residentes jóvenes, un 53,1% nació en alguna provincia argentina, y el 8,3% restante, en otro país<sup>9</sup>. De este modo, como puede observarse en la Figura 1, para dicho registro censal, los y las fueguinas aumentaron su presencia en el total de los/as residentes jóvenes en un 18,5% respecto del Censo 1991, mientras que, en el mismo período, los/as jóvenes nacidos/as fuera de la provincia disminuyeron su participación en un 16,1%.

Si bien se observa una tendencia creciente de personas jóvenes nacidas en Tierra del Fuego, estas siguen siendo una proporción minoritaria dentro de la población general. Al ser la mayor parte de la población joven nacida en otra provincia, la idea del regreso a la tierra natal siempre se encuentra latente. Como veremos a lo largo del texto, una serie de políticas de arraigo estuvieron orientadas a intervenir en la dinámica migratoria buscando que la población en cuestión se estableciera o mantuviera un vínculo con el territorio que habita.

### Las políticas públicas de juventud: claves para su análisis

El presente trabajo adhiere al enfoque de la producción social de las juventudes, el cual implica desnaturalizar a la “juventud” asociada exclusivamente a una fase del ciclo vital establecida por medio de un marcador etario. Analizar esta categoría en tanto producción social requiere visibilizar las múltiples formas de ser joven, así como también los actores implicados en su producción y homogeneización simbólica. Como mencionamos, el Estado es uno de los actores principales que construyen y clasifican grupos sociales, entre ellos a los y las jóvenes<sup>10</sup>. Mediante las políticas de juventud, busca intervenir en las formas de ser joven. En este sentido, tienen un carácter performativo sobre sus destinatarios, que actúa en la configuración de identidades juveniles (Vázquez 2015). Los y las jóvenes han sido y son objeto de políticas públicas, las cuales promovieron y promueven diferentes problemas “propios” de la “juventud” que tienden a unificar y homogeneizar las diferencias que los y las

9 El 2,6% no aplica para las categorías seleccionadas.

10 Tal como señala Melina Vázquez, “La producción de la categoría ‘joven’ no es, sin embargo, patrimonio exclusivo del Estado. Son múltiples los grupos, las instituciones y los actores que participan en la definición de esta categoría social e incluso establecen disputas por retener el monopolio legítimo de la construcción de dicha categoría” (Vázquez 2015: 11).

caracterizan, lo que refuerza estereotipos sociales. Su análisis permite conocer las formas en que, desde el Estado, se define –de diversas maneras en diferentes periodos– a los y las jóvenes y la cuestión juvenil (Núñez *et al.* 2015; Vázquez 2015). Dicha definición involucra principalmente acciones articuladas para la socialización orientada al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos a ese período vital.

La investigadora costarricense Dina Krauskopf ha señalado que las distintas políticas de juventud en América Latina presentan enfoques diversos. Uno “tradicional”, que parte de una visión adulto-céntrica y construye a esa etapa de la vida como de “preparación” para la vida adulta. Desde esta perspectiva, las regulaciones implican principalmente la extensión de la cobertura educativa y el desarrollo de acciones que promueven un uso “sano” del tiempo libre. Este enfoque contempla también a la juventud como “etapa problema”, la cual supone comportamientos de riesgo y transgresión a las normas, lo que implica problemas para la sociedad. En estos casos la juventud es segmentada a partir de programas focalizados en los que se la define principalmente en relación con el embarazo, el consumo de drogas, la delincuencia y la deserción escolar, lo cual contribuye a la estigmatización de los jóvenes que participan en ellos.

Un segundo “enfoque avanzado” construye la juventud en tanto proceso de transformaciones, enriquecimiento personal y social en interacción con los entes del entorno y sustentado en la biografía, la historia y el presente de la sociedad. Las políticas públicas aquí incluidas parten de la comprensión de los y las jóvenes en tanto ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. Aparece la imagen de la juventud en tanto actor estratégico cuya participación es crucial para el desarrollo de las sociedades. En esta participación se establece de modo claro y explícito su derecho a la ciudadanía. Este enfoque de derechos abandona el énfasis estigmatizante de la juventud en tanto etapa problema. A lo largo del período de estudio, hemos observado un pasaje progresivo del enfoque tradicional al enfoque avanzado.

Cabe aclarar que si bien los enfoques identificados por Krauskopf se desprenden del análisis de las políticas de juventud en América Latina, en el presente trabajo permitieron analizar el caso de Tierra del Fuego, al encontrar correspondencia entre las formas en que

la juventud aparece tematizada en la normativa local y la descripción de los enfoques realizada por la autora.

Hemos mencionado que un rasgo distintivo en la normativa provincial destinada a jóvenes es promover su permanencia y arraigo en el territorio insular. El arraigo es la fijación de un individuo o conjunto de individuos dentro de un espacio, una sociedad y una cultura determinados (Acebo Ibáñez 1996). Podemos definir las políticas de promoción del arraigo como aquellas que buscan intervenir en el movimiento demográfico de un territorio (Reboratti 2013) y también que la población en cuestión establezca o mantenga una relación con el territorio y espacio que habita. Cabe señalar que el arraigo implica un proceso por medio del cual se establece una relación particular con el territorio, un modo específico en el que las personas se vinculan entre sí y con él (Acebo Ibáñez 1996, Quezada Ortega 2007). No obstante, el mero hecho de habitarlo no implica de por sí la construcción de arraigos simbólicos que lleven a la conformación de una identidad socioterritorial. Esta representa una dimensión de la identidad personal caracterizada por la utilización del hábitat como centro de referencia (Monterrubio 2014). El arraigo puede llevar a la consolidación de esta identidad, en tanto implique la formación de lazos que desarrollen un sentido de pertenencia y permanencia a partir de compartir un universo simbólico propio, usos del espacio, costumbres y posesiones materiales (Quezada Ortega 2007).

Si consideramos a las políticas públicas como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades en su situación históricamente determinada (Subirats y Gomá 1998), las relativas al arraigo cobran sentido en Tierra del Fuego debido al interés geopolítico en el territorio insular. Como mencionamos, es la provincia con menor población, con menor proporción de nacidos/as entre su población residente y con un alto nivel de emigración de sus nacidos/as hacia el resto del país. Frente a esta particular configuración sociodemográfica, las políticas de arraigo se conforman en tanto mecanismo de regulación pública que promueve la fijación de las personas al territorio a partir de incentivos de diversos tipos.

Toda política pública entraña un mecanismo de asignación de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales. Como veremos, los y las jóvenes residentes en Tierra del Fuego han sido des-

tinarios de recursos públicos mediante diversos mecanismos en pos de promover su permanencia o regreso al territorio provincial. En este sentido, dos de las políticas de mayor relevancia en esta materia son el Plan Arraigo Juvenil y el Programa Volver a Casa. Mientras el primero facilitaba a jóvenes el acceso a la vivienda, el segundo otorgaba un pasaje aéreo de regreso a Tierra del Fuego. En ambas se refleja la transferencia de recursos públicos orientados a regular el problema de la emigración de jóvenes interviniendo para su permanencia o regreso.

### La producción de las juventudes desde el estado provincial: un recorrido a partir de las principales normativas sancionadas sobre juventudes en Tierra Del Fuego 1991-2018

Con la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, se da inicio a la vigésimo tercera provincia de la República Argentina. La búsqueda de normativas realizada desde la sanción de la constitución en 1991 hasta el año 2018 (de creación de la Subsecretaría para la Nueva Generación de Fueguinos mediante Decreto N° 2242/2018) abarca 28 años. En este período fueron registradas 835 normativas orientadas a jóvenes: 10 leyes provinciales, 766 decretos y 59 convenios provinciales<sup>11</sup>.

Del total de los decretos sancionados a lo largo de la etapa señalada, el 38% corresponde a la reglamentación para el otorgamiento de subsidios y pensiones destinados en su mayoría a jóvenes con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social. En segundo lugar, con el 32% figuran las modificaciones en la planta política de funcionarios y agentes responsables de la implementación de las políticas. Un 5% corresponde a la modificación en la estructura orgánica e institucional de los organismos vinculados al trabajo con jóvenes. A lo largo del período, la principal institución abocada a la juventud atraviesa siete organismos diferentes y sufre tres grandes cambios en su denominación<sup>12</sup>. Cabe señalar que Sergio Balardini (2005)

identifica como una de las principales características de estos organismos el alto nivel de rotación de los cargos de gestión, de cambios de jerarquía y jurisdicción. Las cifras mencionadas dan cuenta de que este rasgo se ha dado también a nivel local.

Por último, al identificar el total de convenios provinciales relevados en los que se mencionan acciones orientadas a los y las jóvenes, las áreas estatales intervinientes de mayor participación son Desarrollo Social, Jefatura de Gabinete de Ministros, Educación y Salud.

### Periodos y enfoques en torno a "la juventud" en Tierra del Fuego

El análisis abordado en este trabajo permite conocer las formas en que, desde el Estado, se define –de diversas maneras en diferentes periodos– a las y los jóvenes y la cuestión juvenil (Núñez *et al.* 2015; Vázquez 2015). Se han distinguido cuatro subperiodos. En los dos primeros hemos observado la prevalencia del enfoque tradicional, mientras que en los últimos dos, del enfoque avanzado. Más allá de las perspectivas acerca de la juventud que prevalecieron en cada uno de ellos, hemos identificado la continuidad de políticas destinadas a promover la permanencia, arraigo y retorno de jóvenes al territorio fueguino. En este sentido, vale mencionar que el Artículo 19 de la Constitución Provincial, referido exclusivamente a jóvenes, establece que "Los jóvenes tienen derecho a que el Estado Provincial promueva el desarrollo integral, (...) que lo arraigue a su medio y asegure su participación efectiva en las actividades comunitarias y políticas". Este artículo delinea el rasgo característico que persiste a lo largo del periodo de estudio: la sanción de normativas que impulsan y reglamentan políticas de la permanencia, arraigo y retorno de jóvenes al territorio insular.

---

bita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Poco tiempo después, en 2004, se incorpora al recientemente creado Ministerio de la Juventud y Deportes. En el mismo año se crea la Dirección Provincial de Juventud, órgano que reemplaza a la Subsecretaría de Deportes y Juventud. Posteriormente se desjerarquiza el Ministerio de la Juventud y Deportes, que pasa a dividirse en dos áreas: la Subsecretaría de Deporte y la Dirección de Juventud, esta última en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. En 2014 se transfiere la Dirección Provincial de Juventud a la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete. No obstante, en 2015, la Dirección Provincial de Juventud vuelve a denominarse Subsecretaría de Juventud, y continúa bajo la misma dependencia. Tiempo después, la subsecretaría es transferida a la Secretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente de la Secretaría General de Gobierno. En la actualidad, el área se denomina "Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fueguinos" y se encuentra en la órbita de la Secretaría de Cultura dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

11 Cabe aclarar que las leyes provinciales son sancionadas por la Legislatura y luego pasan al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación, mientras que los decretos son elaborados y emitidos por este último y, generalmente, poseen un contenido normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes, además de suponer un menor nivel de debate para su tratamiento y sanción.

12 En 1998, la Subsecretaría de Deportes y Juventud se encontraba bajo el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social. En 2002 será transferida a la ór-

### Primer subperiodo (1991-1997)

Al analizar los proyectos de ley en torno a la juventud en la órbita del Congreso de la Nación a lo largo de la década del noventa, Alejandro Cozachcow (2016) menciona que gran parte de la normativa se encuentra orientada a tematizar la juventud en tanto problema, fundamentalmente, en cuanto a cuestiones de adicciones, enfermedades sexuales transmisibles, violencia y desempleo. En relación con el abordaje de estas problemáticas, cabe destacar que hacia finales de la década del ochenta se creó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR); en 1990 se desarrolló el relevamiento nacional sobre adicciones en jóvenes; y en 1992 fue implementado el Programa de Capacitación de Promotores Sociales en Prevención de SIDA, Drogadependencia y Discriminación.

Las políticas mencionadas, desarrolladas desde el Estado nacional, permiten dar cuenta de algunas de las cuestiones socialmente problematizadas hacia principios de los noventa, que se verán reflejadas en la normativa sancionada en la provincia. Así, las dos leyes vinculadas a la juventud sancionadas en este primer periodo se encuentran en sintonía con la caracterización realizada por Cozachcow: la Ley N° 20/1992 de creación del Consejo Provincial del Menor y la Ley N° 78/1993 del Consejo Provincial de Prevención y lucha contra el Tráfico indebido de Drogas y Farmacotóxicos. Ambas leyes dieron creación a los consejos referidos.

Gran parte de las competencias del Consejo Provincial del Menor harán hincapié en regular el embarazo de menores, la prevención del sida y la instrumentación de programas de orientación vocacional (Art. 18, Ley N° 20/1992). En la misma línea que este, el Consejo Provincial de Prevención y Lucha contra el Tráfico y Consumo Indebido de Drogas y Farmacotóxicos se orienta al despliegue de acciones destinadas a jóvenes relativas a la prevención del consumo de drogas. Las misiones de este organismo están especificadas en el artículo N° 7 de la Ley N° 78 de Creación del Consejo. La primera de ellas es: "Establecer un plan orgánico de concientización de la población sobre las consecuencias sociales disgregadoras del uso indebido de drogas, en particular en los adolescentes y jóvenes" (Art. 7, Ley N° 78/1993).

Ambas leyes dan cuenta de la presencia de los enfoques que producen a la juventud en tanto etapa problema para la sociedad (Krauskopf 2004) y sobre la cual

debe intervenir preventivamente con el objetivo de evitar comportamientos de riesgo para sí mismos y/o para el conjunto de la población. Al tener en cuenta la creación de los consejos durante los noventa, no es coincidencia la necesidad de vincular a la juventud con el deporte en tanto actividad preventiva y de promoción de hábitos saludables. Esta relación quedará plasmada en la denominación del organismo de juventud (Subsecretaría de Deportes y Juventud) y la jurisdicción dentro de la cual se encuentra ubicado (Ministerio de Salud y Acción Social).

La tercera ley sancionada en este primer subperiodo fue la N° 70/1993, también conocida como Ley de Becas de Estudio<sup>13</sup>, que fue el puntapié inicial de la promoción de la permanencia de jóvenes en la provincia al establecer el otorgamiento de becas para la realización de estudios en cualquiera de sus modalidades. La condición para percibir las becas era la permanencia en la provincia durante dos años tras haberse graduado del nivel medio o superior (Capítulo I "De las Obligaciones de los Beneficiarios", Art. 23, Ley N° 70/1993).

Ahora bien, como mencionamos, en los subperiodos conviven diversas perspectivas acerca de la juventud. Así, para el mismo periodo encontraremos también normativas que promueven acciones orientadas a los y las jóvenes que no estuvieron atravesadas por el enfoque de la juventud como etapa problema. Se sancionaron declaraciones de interés que demostraban la posibilidad de vincular otros sentidos y prácticas juveniles. En esta línea podemos identificar: las Primeras Jornadas sobre Juventud, Ecología y Medio Ambiente (Decreto N° 1805, Boletín 119, 1992), las Jornadas de la Juventud (Decreto N° 1992, Boletín 131, 1992) y la Primera Bienal de Arte Joven (Decreto N° 3083, Boletín 871, 1993). Si tenemos en cuenta los declarandos de interés, la perspectiva sobre la juventud se amplía y toma un matiz local, vinculada al cuidado del ambiente. Es importante recalcar que la jerarquía legal y el alcance que poseen los declarandos de interés es menor al de las leyes provinciales.

### Segundo subperiodo (1998-2005)

Si la etapa anterior estuvo caracterizada por el desarrollo de políticas de prevención de conductas de riesgo y un enfoque acerca de la juventud en tanto etapa problema, esta estuvo atravesada por el im-

<sup>13</sup> La Ley N° 246 sancionada en 1995 modificará algunos artículos de la Ley N° 70 de Becas de Estudio.

pulso del autoempleo en un contexto signado por la crisis económica y el alto nivel de desocupación. Si bien las normativas también estuvieron guiadas por el enfoque tradicional, ya no serán las actividades de prevención de conductas de riesgo las que ocupen el lugar central, sino aquellas orientadas a la preparación y formación para el trabajo.

La apertura comercial fue una constante del modelo económico neoliberal implementado durante la década de los noventa y terminó por resquebrajar los vestigios del régimen de industrialización por sustitución de importaciones. El sector industrial continuó retrocediendo en su participación del valor generado y las empresas favorecidas fueron aquellas de tipo capital-intensivo, las cuales registraron aumentos en su productividad y en su participación en la creación de valor, al mismo tiempo que disminuyeron la cantidad de empleos generados (Azpiazu y Schorr 2010). Según datos del INDEC, la tasa de desocupación urbana en Argentina era en 1994 del 10,7% y llegó a un pico de 21,5% en 2002, cuando el Producto Bruto Interno se redujo en más del 11%. Tras la salida del régimen de convertibilidad y la devaluación de la moneda en 2002, el 55% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

Para el segmento joven de la población económicamente activa el escenario era aún más crítico. El porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años que no tenía trabajo pero buscaba y se encontraba disponible para realizarlo era del 41,3% (Datos de libre acceso del Banco Mundial 2019<sup>14</sup>). Frente a esta situación, hacia finales de los noventa se implementó el Programa "Proyecto Joven", financiado de manera conjunta por el Estado nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este consistía en brindar espacios de capacitación y pasantías a jóvenes desempleados con el objetivo de facilitar su ingreso al mercado laboral. Partía de una concepción del sujeto destinatario cuyas particularidades dificultaban su inserción laboral, producto de su baja empleabilidad, fundamentada en su escaso capital humano (Moura Castro 1999). La visión estigmatizante, individualizante y responsabilizante de la propia pobreza será la marca de este programa, el cual sintetizó el espíritu de las políticas

de promoción del trabajo orientadas a jóvenes hacia finales de los noventa y principios del 2000. Cabe aclarar que en un contexto de fuerte retracción de la producción y el empleo, no solo los y las jóvenes se encontraban en dificultades para emplearse, sino también los/as adultos con altos niveles de formación y experiencia laboral.

Los programas implementados en Tierra del Fuego y los declarandos de interés guardan estrecha relación con el escenario descrito. Intentaban dar respuesta a la crisis laboral y las altas tasas de desempleo juvenil. La Ley N° 438/1998 de Régimen Especial de Promoción de las Micro, Pequeñas, Medianas y Jóvenes Empresas Fueguinas estableció un régimen especial de promoción para las pequeñas y medianas empresas formadas por personas de entre 18 y 30 años. Lo característico de esta ley es la intencionalidad que tuvo al buscar promover una salida laboral para jóvenes facilitando la creación de una unidad productiva de bienes primarios, industriales y/o de servicios. Las "jóvenes empresas" gozaban de asesoramiento legal y técnico sin cargo, y también podían acceder a préstamos, alquileres, instalaciones o compra de inmuebles, entre otros beneficios.

Una serie de iniciativas similares perseguían el mismo objetivo. Cabe mencionar también la creación del Sistema de Pasantías (Ley N° 528, 2001), el cual promovió la transición educación-trabajo y regía para todo el ámbito del Sistema Educativo Provincial a partir del nivel polimodal. El programa planteó la realización de prácticas laborales relacionadas con la formación recibida en instituciones públicas o privadas. El objetivo propuesto era que los alumnos realizaran prácticas laborales relacionadas con su educación y formación en dichas instituciones, para fortalecer el lazo con el territorio desde el desarrollo profesional. Los programas Crece Joven (Decreto N° 1628, Boletín 1835, 2004) y Desarrollo Juvenil (Decreto N° 2751, Boletín 1870, 2004) llevaron adelante diferentes talleres de capacitación para el establecimiento de microemprendimientos independientes. La intervención por parte del Estado provincial en esta situación implicó una serie de instancias de formación laboral de corta duración, entendiendo que estas permitirían una "salida rápida" hacia la empleabilidad a partir del desarrollo de microemprendimientos.

Sumado a estos programas se declaran de interés el Primer Foro Provincial de Jóvenes Líderes de Gran-

14 <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.MA.ZS?locations=AR&view=chart>  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.FE.ZS?locations=AR&view=chart>

des Emprendimientos (Decreto N° 1748, Boletín 1298, 1998), el Primer Foro Regional de Jóvenes Líderes de Grandes Emprendimientos (Decreto N° 2235, Boletín 1323, 2000) y el Segundo Foro Regional de Jóvenes Líderes de Grandes Emprendimientos (Decreto N° 1628, Boletín 1835, 2004).

En este segundo subperiodo, la Subsecretaría de Deportes y Juventud pasó de depender del Ministerio de Salud y Acción Social a la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (Decreto N° 1961/2002). Esta modificación en la jurisdicción del organismo es un indicador del perfil que asumió la política frente al clima de época, marcado por un alto nivel de desempleo y pobreza. Estos programas buscaron compensar los "déficits juveniles" de formación.

Como mencionamos, en este subperiodo se da la continuidad del enfoque tradicional, reforzado con la sanción de la Ley N°509/2000 de creación del Régimen Provincial de Salud Sexual y Reproductiva, el cual estableció como prioridad la atención de la salud reproductiva de los y las adolescentes.

En relación con las normativas orientadas a promover el arraigo de jóvenes, se creó el Plan de Arraigo Juvenil (Resolución Reglamentaria N° 94, 2001). Este plan, llevado a cabo por el Instituto Provincial de Vivienda (IPV), buscó asegurar el acceso a la vivienda de jóvenes mayores de 18 y menores de 25 años, entendiendo que favorecería la permanencia en el territorio de los y las jóvenes.

### Tercer subperiodo (2005-2011)

En este tercer subperiodo se observa una transición del enfoque tradicional al avanzado. Aparece la imagen de la juventud en tanto actor estratégico cuya participación es crucial para el desarrollo de la sociedad; así se desplaza la imagen de la juventud como etapa problema.

Las políticas públicas darán cuenta de este cambio en torno a la comprensión de los y las jóvenes como sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. Este cambio de perspectiva se visualizó con la creación del Ministerio de Juventud y Deportes (Decreto N° 2201/2005), el rango de mayor jerarquía que obtuvo un organismo de juventud en la provincia. Entre sus competencias se mencionaba la inclusión de programas integrales y participativos que variaban desde actividades artísticas y culturales, sanitarias, deportivas y de generación de oportunidades laborales (Decreto

N° 2201/2005). La diversidad de las competencias del organismo de juventud dio cuenta de los cambios vinculados a la perspectiva sobre los y las jóvenes que comenzaba a delinarse hacia comienzos de esta etapa: la búsqueda de políticas transversales a los diversos organismos públicos, que pudieran construir intervenciones integrales.

A nivel federal, esta perspectiva tomará mayor relevancia mediante la Ley Nacional N° 26.227 de creación del Consejo Federal de la Juventud, en 2007, que en su artículo N°1 establece que su misión será "colaborar con el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud (...). El Consejo estimulará la creación de espacios participativos para los jóvenes, asegurando que las actividades que de él se desprendan se realicen en un marco de cooperación, convivencia, tolerancia, integración y respeto a los derechos" (Art. 1, Ley N° 26.227/2007).

Hacia finales de 2006 se creó el Programa Estudiantes Fueguinos (Decreto N° 4453/2006), dependiente del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y de la Secretaría de la Representación Oficial del Gobierno de la Provincia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual marcará una diferencia en las políticas de juventud en términos de articulación intersectorial. Este programa fundó las bases de lo que pocos años después se denominaría Proyecto Joven (creado por el Decreto N° 853/2008).

El Programa de Estudiantes Fueguinos estaba destinado a brindar asistencia a estudiantes que desarrollaban sus carreras por fuera del territorio provincial, cuyo número se había incrementado notablemente. El decreto detalla que el programa está "destinado a brindar orientación, acompañamiento y otros recursos a los estudiantes fueguinos que cursan sus estudios de nivel superior, tanto terciario como universitario" (Decreto N° 4453/2006). Asimismo, establece que "debido al alto número de jóvenes que se trasladan a diferentes ciudades del país para construir su proyecto profesional, es interés primordial del Ejecutivo provincial fortalecer los lazos sociales, culturales y familiares".

Una de las líneas de Estudiantes Fueguinos fue el Programa "Volver a Casa" (Cabral 2006), el cual otorgaba a los/as estudiantes el pasaje de regreso a Tierra del Fuego para transitar el fin de año junto sus familias.

Hacia mediados de 2008 se presentó Proyecto Joven (Decreto N° 853, 2008) como continuidad del programa Estudiantes Fueguinos. Estaba destinado a estudiantes

de entre 17 y 26 años residentes en Tierra del Fuego que hubieran decidido iniciar sus estudios terciarios y universitarios fuera del territorio provincial; brindaba aval bancario para suscribir contratos de alquiler de viviendas en aquellas provincias donde los y las estudiantes continuarían con sus estudios, la posibilidad de disponer de medio pasaje aéreo para regresar a la provincia o a su lugar de estudios y de realizar prácticas preprofesionales durante los meses de enero y febrero para estudiantes avanzados en diferentes áreas del Gobierno acorde con la carrera de grado cursada (Anexo I, Decreto N° 853/2008, Boletín 2431). Mediante estas prácticas, los y las jóvenes tenían la oportunidad de generar experiencia laboral y vínculos en los espacios en los que desarrollaban sus pasantías, lo cual facilitaría su inserción laboral.

Ambos programas (Estudiantes Fuegoquinos y Proyecto Joven) dan cuenta del rol de la juventud en tanto actor estratégico para el desarrollo de la provincia, en este caso, a través de facilitar las condiciones del trayecto formativo de nivel superior y la inserción laboral mediante prácticas preprofesionalizantes en organismos públicos de la provincia. No obstante, es importante señalar una particularidad de estas políticas: no promueven el arraigo, sino que se sirven de él, ya que se nutren de los lazos familiares y culturales construidos previamente. Parten de la premisa de que el sujeto puede no ocupar ese espacio, pero lo lleva dentro, sabe que sigue estando y le pertenece; se apela así a los valores culturales aprehendidos y a las experiencias colectivas. Al estar la provincia compuesta por jóvenes que "hoy están y mañana se van", lo que se quiere es asegurar su regreso más que evitar su partida.

Por último, si bien no es una política destinada exclusivamente a jóvenes —aunque constituyen su principal destinatario—, cabe destacar para este tercer subperiodo la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) mediante la Ley Nacional N° 26.559, promulgada en diciembre de 2009. La universidad abrió sus puertas en 2013, año en el que se matricularon sus primeros 530 alumnos en carreras de grado dependientes de los Institutos de Ciencias Polares, Recursos Naturales y Ambiente; Cultura, Sociedad y Estado; Desarrollo Económico e Innovación y Educación y Conocimiento. La concreción de la UNTDF significó un avance en materia de derechos, ya que acercó una amplia oferta formativa, de investigación y extensión para los y las jóvenes de Tierra del Fuego, que permitió la continuidad de estudios universitarios en el ámbito provincial a la vez que

promovió su permanencia y el arraigo socioterritorial.

Si en el segundo subperiodo (1998–2005) se promovieron una serie de instancias de formación laboral de corta duración —entendiendo que estas permitirían una "salida rápida" del desempleo—, en este, el Estado buscó facilitar el tránsito en la formación terciaria/universitaria de los y las jóvenes que residían fuera de la provincia, para cuyo desarrollo eran entendidos como actores estratégicos. La concepción sobre los/as jóvenes cambió; dejó de prevalecer la idea de individuos que, producto de su baja empleabilidad, deben ser rápidamente capacitados para su pronta inserción laboral.

#### Cuarto subperiodo (2012-actualidad)

Las normativas identificadas aquí dan cuenta de la presencia del enfoque avanzado en las políticas de juventud. En él prima una perspectiva que promueve la ampliación de derechos políticos y la participación de los y las jóvenes en diversos ámbitos. Dos leyes nacionales tendrán fundamental importancia e influenciarán fuertemente en lo sucedido en la provincia. En primer lugar, la Ley Nacional N° 26.774/2012 de Ciudadanía Argentina, la cual autorizó el voto a partir de los 16 años. En segundo lugar, la Ley Nacional N° 26.877/2013 de representación estudiantil, que estableció el reconocimiento de los centros de estudiantes de nivel medio como órganos democráticos de representación estudiantil.

En la provincia, la sanción de dichas leyes nacionales impulsó el debate que permitió el desarrollo de importantes cambios en las políticas de juventud que hasta el momento se venían desarrollando. Esta nueva etapa apuntó principalmente a la inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos. Una perspectiva que hará hincapié en el enriquecimiento y la diversidad personal de los y las jóvenes al reconocerlos/as como ciudadanos/as y no como un sector etario que requiere de atención y guía. En Tierra del Fuego, este reconocimiento estuvo marcado por diversos dispositivos que promovieron su participación en diversos espacios.

El programa La Legislatura y la Escuela (Ley N° 910/2012) se propuso incorporar los valores del debate democrático a estudiantes del primer año de Educación General Básica y segundo del Polimodal, para introducirlos en la práctica de la tarea legislativa como procedimiento de organización institucional de la provincia. Se planificaron dos instancias: durante la primera mitad del ciclo lectivo se abordan los contenidos curriculares; tras

el receso invernal, los alumnos proceden con un trabajo parlamentario; es decir, presentan proyectos elaborados por ellos mismos, con el propósito de mantener una relación directa con los legisladores electos. Este tipo de participación busca tanto tener un conocimiento más acabado del funcionamiento de las sesiones como vivenciarlas. Justamente, los fundamentos del programa dan cuenta de otra de las dimensiones del arraigo, esta vez, mediante el fortalecimiento del lazo político, al promover la apropiación de emblemas y símbolos políticos territoriales (Quezada Ortega 2007).

También en 2012, con la Ley provincial N° 914, se modificó el código electoral para autorizar el sufragio de los y las jóvenes de 16 y 17 años.

En consonancia con la Ley Nacional N° 26.877/2013 de representación estudiantil, en agosto de 2013, la Legislatura provincial trató el proyecto de ley sobre la creación de centros de estudiantes, que derivó en la sanción de la Ley N° 946, del mismo año, que autoriza su constitución y funcionamiento. La normativa, que consta de 19 artículos, concreta un largo proceso de ampliación de derechos y experiencia de la participación en democracia que se venía gestando en las instituciones educativas. La iniciativa autorizaba la constitución y funcionamiento de organismos de representación estudiantil, bajo la forma de un único centro de estudiantes en cada uno de los establecimientos de enseñanza de gestión estatal, privada, gestión cooperativa y social de nivel secundario y/o terciario. Cabe destacar que la ley provincial ahonda en detalles que la ley nacional no especifica, entre ellos: a) el formato y contenido del estatuto de los centros de estudiantes; b) la duración del mandato de sus autoridades; c) la obligatoriedad que tienen las autoridades del establecimiento educativo respecto de la puesta en marcha, vigencia y funcionamiento de los centros.

El programa La Legislatura y la Escuela, la Ley N° 914 que habilita el voto a partir de los 16 años y la Ley N° 946 de creación de Centros de Estudiantes dan cuenta del enfoque de promoción de derechos, participación y ejercicio ciudadano que predomina en este cuarto y último subperiodo de estudio. Asimismo, la creación del Gabinete Joven (Decreto N° 518, Boletín 3290, 2014) también se enmarcó en esta perspectiva. Este fue un dispositivo institucional que incorporaba la perspectiva joven en la construcción de las políticas públicas. Implicó un salto cualitativo en la puesta en marcha de estas, una mirada y ejecución transversal, interdisciplinaria e integral, en especial respecto de las temáticas de salud, educación,

autonomía social y económica, ejes del programa. El decreto provincial definió en el Anexo I la participación de los jóvenes "como un hecho fundamental para la vida en comunidad en general y para la gestión de gobierno en particular, siendo oportuno por ello, generar un espacio de representación, participación y de toma de decisión llevado adelante por los sectores jóvenes que son parte de la Gestión de Gobierno Provincial". El Gabinete Joven desarrolló, desde su eje de autonomía social y económica, la creación de la Tarjeta Joven TDF (Decreto N° 3035, Boletín 3510, 2014), la cual estaba destinada a jóvenes de entre 15 y 24 años y otorgaba beneficios económicos en compras de productos y servicios culturales en la provincia.

Por último, cabe mencionar el cambio en la denominación del organismo de juventud experimentado en 2018 durante la gestión de la gobernadora Rosana Bertone. La Subsecretaría de la Juventud fue reemplazada por la actual Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fagueños, la cual se encuentra bajo el ámbito de la Secretaría de Cultura dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto N° 2242, Boletín 4185, 2018). Esta fue la tercera modificación en la denominación del máximo organismo de juventud en la provincia y el séptimo cambio que atraviesa en cuanto al área de jurisdicción al que pertenece.

El Anexo I que acompaña el decreto de creación menciona que su misión es la de estimular la participación sociocomunitaria y el involucramiento de los y las jóvenes en la agenda política, social, cultural y deportiva. Cabe destacar que el orden de misiones del organismo comienza por promover el involucramiento político en primer lugar y el deportivo en el último. Entendemos que esta jerarquización da cuenta de la perspectiva que atraviesa este periodo en el que, como hemos observado, la promoción de la participación política es un componente específico. En este sentido, dentro de las funciones estipuladas en el mismo Anexo I figura el fortalecimiento de la participación de jóvenes en organizaciones juveniles y comunitarias, la promoción del compromiso con lo público y el ejercicio pleno de sus derechos en el marco de la democracia. Aparece así la impronta del enfoque avanzado.

Por último, y en relación con el rasgo presente en todo el periodo de análisis, cabe destacar la última de las ocho funciones presentes en el Anexo I, que vale la pena citar: "Fortalecer el arraigo, el sentido de pertenencia y la identidad de todos los jóvenes, entendiendo que

los mismos son la nueva generación de fueguinos". Así se hará presente nuevamente, hacia el cierre del periodo estudiado, la promoción del arraigo como política de juventud en Tierra del Fuego.

## Conclusiones

El trabajo realizado implicó un análisis diacrónico de las políticas de juventud a partir del relevamiento de la legislación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur durante el período 1991-2018. Si bien su abordaje por medio de la normativa sancionada es un recorte que reduce la profundidad analítica del estudio, ha permitido abarcar un amplio periodo y construir un primer acercamiento a ellas.

Hemos caracterizado en términos demográficos al segmento 15-29 años analizando su variación intercensal, lo que permitió observar un incremento del 23,6% en 2001 al 26,1% en 2010, que la convierte en una de las provincias con mayor población joven del país y la segunda después de Santa Cruz en la región patagónica. Para el último censo, casi un cuarto de la población se encontraba en el segmento 15-29 años. Asimismo, hemos observado que para el Censo 2010 las personas jóvenes nacidas en Tierra del Fuego aumentaron su presencia en el total de los/as residentes jóvenes en un 18,8% respecto del Censo 1991, mientras que, en el mismo periodo, los/as jóvenes nacidos/as fuera de la provincia disminuyeron su participación en un 16,1%.

Se ha observado que los organismos de juventud de la provincia experimentaron un alto nivel de rotación de los cargos directivos, modificaciones en las jerarquías políticas y constantes cambios de dependencias en los organigramas ministeriales. La principal institución abocada a la juventud atravesó siete organismos diferentes y tuvo tres grandes cambios en su denominación. Cabe destacar que el 32% de los decretos relevados durante el periodo 1991-2018 aluden a modificaciones en la planta política de funcionarios y agentes responsables de la implementación de las políticas. De este modo, constatamos que las políticas de juventud en Tierra del Fuego no quedan exentas de los rasgos mencionados por Sergio Balardini (2005) en cuanto al alto nivel de rotación de personal y de las áreas encargadas de desarrollar las políticas. Compartimos con el autor que estos frecuentes cambios de personal y jurisdicción del organismo influyeron en la conformación de equipos especializados en estudios y políticas de juventud, con la consecuente

carencia en materia de planificación y evaluación de los efectos generados.

A partir del análisis de la normativa sancionada a lo largo del periodo de estudio es posible observar un pasaje en los enfoques acerca de la juventud. Así, el enfoque tradicional, mayormente adulto-céntrico, centrado en lo problemático y en la prevención de conductas de riesgo, va siendo desplazado por un enfoque avanzado que promueve la participación juvenil, un sujeto portador de derechos políticos. Se abandona paulatinamente el sesgo reduccionista del enfoque anterior y se adopta una mirada integral que incluye aspectos culturales y artísticos.

De los cuatro subperiodos, el primero (1991-1997) se caracterizó por estar atravesado por un enfoque de la juventud en tanto etapa problema para la sociedad, es decir, en tanto estado de riesgo y transgresión. Así, en esta etapa se llevaron adelante programas mediante los que se intentó regular el embarazo adolescente, el abuso de drogas y la violencia juvenil. De este modo se enfatizaban aspectos negativos, lo que contribuyó a la construcción de identidades juveniles estigmatizadas que atribuían a los y las jóvenes este tipo de problemáticas.

Durante el segundo (1998-2005), en el marco de la crisis económica de finales de los noventa y principios del dos mil, se acentuará la idea de la juventud como etapa de preparación y formación para el trabajo, evidenciada en las políticas orientadas a promover el autoempleo. Nuevamente aparecerá una visión estigmatizante, pero esta vez a partir de la responsabilización de las dificultades de inserción laboral debido a la escasa capacidad de ser empleados/as.

Será durante el tercer subperiodo (2005-2011) en el que se profundizará el enfoque de la juventud en tanto actor estratégico del desarrollo, perspectiva a partir de la cual se conformó el organismo orientado al trabajo con jóvenes de mayor jerarquía, el Ministerio de Juventud y Deportes. La diversidad de sus competencias dio cuenta de los cambios vinculados al enfoque sobre los y las jóvenes que comenzaba a delinearse hacia comienzos de esta etapa: la búsqueda de políticas transversales a los diversos organismos públicos a partir de las cuales construir intervenciones integrales.

El último subperiodo (2012-2018) estará atravesado fuertemente por el enfoque avanzado que promueve la participación y la ampliación de los derechos ciudadanos de los y las jóvenes.

A pesar de que las leyes nacionales orientadas a los y las jóvenes han sido un factor influyente en las normativas de sancionadas a nivel provincial, constatamos una impronta local de estas: promover su permanencia, retorno y arraigo en Tierra del Fuego. Esto conduce a preguntarnos acerca de las causas que motivaron este tipo de normativas y políticas. Como mencionamos, entre los censos 2001 y 2010 se dio un incremento del 23,6% al 26,1%, siendo Tierra del Fuego una de las provincias con mayor población joven del país. Sin embargo, para el 2010, solo el 36% de esta había nacido en la provincia. Esta situación particular habilita una serie de interrogantes: ¿qué efectos genera en las formas de socialización entre jóvenes? ¿Qué proporción de estos planea migrar de la provincia y qué motivos conducen a su migración y/o permanencia en el territorio? ¿Por qué, desde distin-

tos gobiernos, se insistió en promover la permanencia, regreso y arraigo de jóvenes en el territorio fueguino?

El presente trabajo espera estimular el desarrollo de próximas líneas de investigación que indaguen con mayor detenimiento y profundidad las intervenciones socioestatales sobre los y las jóvenes residentes en la provincia, así como también sus perspectivas de permanecer (o no) en la isla.

**Anexo**

Mapeo de las principales normativas sancionadas analizadas según perspectiva y período 1991-2018. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

	1.º período 1992-1997	2.º período 1998-2005	3.º período 2005-2011	4.º período 2012-2018
<b>Perspectiva en torno a las juventudes</b>	<b>Como etapa problema para la sociedad</b>	<b>Como etapa de preparación y formación para el trabajo</b>	<b>Como etapa de formación, aporte cultural y productivo</b>	<b>Como etapa de desarrollo social y sujeto de derechos políticos</b>
<b>Jerarquía del organismo y jurisdicción</b>	1998 – Subsecretaría de Deportes y Juventud dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social.	2002 – Subsecretaría de Deportes y Juventud dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos	2010 – Subsecretaría de Deportes y Juventud y Dirección Provincial de Juventud dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.	2014 – Dirección Provincial de Juventud dependiente del Ministerio Jefatura de Gabinete
		2004 – Subsecretaría de Juventud y Dirección Provincial de Juventud dependientes del Ministerio de Juventud y Deportes.		2015 – Subsecretaría de la Juventud dependiente del Ministerio Jefatura de Gabinete. 2017 – Subsecretaría de la Juventud dependiente de la Secretaría General de Gobierno. 2018 – Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fueguinos dependiente de la Secretaría de Cultura, Jefatura de Gabinete de Ministros.
<b>Principales normativas sancionadas durante el período 1991-2018</b>	1992 – Ley N° 20: Creación del Consejo Provincial del Menor.	1998 – Ley N° 438: Régimen Especial de Promoción de las Micro, Pequeñas, Medianas y Jóvenes Empresas Fueguinas.	2006 – Decreto N° 4453, Creación del "Programa Estudiantes Fueguinos".	2012 – Ley N°910: Creación del Programa "La Legislatura y la Escuela".
	1993 – Ley N° 70: Ley de Becas de Estudio.	2000 – Ley N° 509: Ley de Salud Pública – Régimen Provincial de Salud Sexual y Reproductiva: Creación.	2008 – Decreto N° 853, Boletín 2431: Creación del Programa Proyecto Joven, dependiente de la Secretaría de Representación Oficial del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	2012 – Ley N° 891: Adhesión a la Ley Nacional N° 26.227 - Consejo Federal de la Juventud. 2012 – Ley N° 914: Modificación del código electoral provincial. Voto joven.
	1995 – Ley N° 252: Consejo Provincial de Prevención y lucha contra el Tráfico indebido de Drogas y Farmacotóxicos: Modificación	2001 – Resolución Reglamentaria N° 94: Plan de Arraigo Juvenil, sancionado por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).	2009 – Ley Nacional N° 26.559 de Creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF).	2013 – Ley N° 946: Se autoriza la constitución y el funcionamiento de los Centros de Estudiantes.
		2001 – Ley N° 528: Ley de Sistema de Pasantías.		2014 – Decreto N° 518, Boletín 3290: Se crea el "Gabinete Joven" como órgano ejecutivo de representación y participación de la juventud en la elaboración de políticas de juventud desde una perspectiva intergubernamental.
2004 – Decreto N° 1628, Boletín 1835: Creación de los Programas "Crece Pyme, Crece Familia y Crece Joven". 2004 – Decreto N° 2751, Boletín 1870: Creación del Programa de Desarrollo Juvenil.				

## Referencias citadas

ACEBO IBÁÑEZ, E.

1996 *Sociología del arraigo: una sociología de la ciudad*. Claridad, Buenos Aires.

AZPIAZU, D. Y M. SCHORR

2010 *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Siglo XXI, Buenos Aires.

BALBUENA, Y. Y M. NAZAR

2010 Archivos e investigación. Reflexiones en torno a las posibilidades de indagación de las relaciones de género en los archivos. *Escuela de Historia Revista Digital* 1: 205-216.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/61701575.pdf>

BOURDIEU, P.

2007 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.

BALARDINI, S.

2005 Políticas locales de juventud en municipios argentinos. Políticas locales de juventud. Experiencias en el Cono Sur. Serie PROSUR, Fundación Friedrich Ebert: 7-16.

CABRAL, A.

2006 El programa Volver a Casa en marcha. La licuadora TDF

<http://www.lalicuadoratdf.com.ar/2006/12/el-programa-volver-a-casa-en-marcha/>

COZACHCOW, A.

2016 La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015. *Universitas* 14: 197-223.

HERMIDA, M., M. MALIZIA Y P. VAN AERT

2013 Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta). *Sociedad Fueguina* 2: 5-12.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)

1991 Censo Nacional de Población y Vivienda.

2001 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

2010 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

KRAUSKOPF, D.

2004 Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. En *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*, editado por E. Gerber y S. Balardini, pp. 12-24. FLACSO, Argentina.

MARRADI, A., N. ARCHENTI Y J. I. PIOVANI

2018 *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI, Buenos Aires.

MONTERRUBIO, A.

2014 Movilidad, arraigo e identidad territorial como factores para el desarrollo humano. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Documento de trabajo N° 173: 2-20.

MOURA CASTRO, C.

1999 Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* 139: 25-56.

NÚÑEZ, P., M. VÁZQUEZ Y P. VOMMARO

2015 Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En *Juventudes latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*, editado por H. Cubides, S. Borelli, R. Unda y M. Vázquez, pp. 95-140. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

QUEZADA ORTEGA, M.

2007 Migraciones, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de las identidades socioterritoriales. *Cultura y representaciones sociales* 2: 35-67.

REBORATTI, C.

2013 Políticas públicas y redistribución de la población en una frontera agraria (argentina). *Geográfica* 97: 104-112.

SUBIRATS, J. Y R. GOMÁ (EDITORES)

1998 Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España. En *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, pp. 13-20. Ariel Ciencia Política, España.

VÁZQUEZ, M.

2015 *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioes-tatales de juventud en la Argentina reciente*. Grupo Editor Universitario, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VOMMARO, P.

2014 Juventudes, políticas y generaciones en América Latina: acercamientos teórico conceptuales para su abordaje. En *En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas*, editado por P. Vommaro y S. V. Alvarado, pp. 11-36. CLACSO; El Colegio de la Frontera Norte, El Colef, Universidad de Manizales, Cinde, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.