

XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

# **Políticas de Juventud en Tierra del Fuego 1991-2018. La promoción del arraigo.**

Bruno Colombari y Hincá Matías.

Cita:

Bruno Colombari y Hincá Matías (2019). *Políticas de Juventud en Tierra del Fuego 1991-2018. La promoción del arraigo. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/381>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Promover el arraigo: Políticas de Juventud en**

### **Tierra del Fuego 1991-2018**

Bruno Colombari, Matías Hinca, Julián Traba, Ana Andrade

Eje 4: Poder, Conflicto, Cambio Social

Mesa 65: "Producción socio estatal de las juventudes: escenas, actores y escenarios en la Argentina desde la recuperación democrática"

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de  
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (ICSE-UNTDF)

[bcolumbari@untdf.edu.ar](mailto:bcolumbari@untdf.edu.ar)

Resumen: Una parte significativa de la literatura académica que aborda las juventudes tiene como referencia territorial los grandes centros urbanos de Argentina. Asimismo, gran parte de los trabajos que analizan políticas públicas de juventud lo hacen a través de programas y legislación nacional. Los estudios de políticas de juventud implementadas desde los gobiernos locales han sido desarrollados en menor medida, aunque por su proximidad con los y las jóvenes, son actores clave para el abordaje de demandas situadas.

El presente trabajo analiza las políticas del Gobierno de Tierra del Fuego a partir de su provincialización hasta la actualidad. Para ello, se indaga en la legislación provincial sancionada entre 1991 y 2018. El abordaje metodológico se encuentra guiado por el análisis de contenido cualitativo el cual tiene el propósito de ir más allá de los aspectos manifiestos de la normativa, considerando su contenido latente y el contexto espacio temporal en el que se inscribe. 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 asume la misma en función del particular contexto fueguino.

Palabras Clave: Juventudes, Políticas Públicas, Tierra del Fuego, Migración.

### **1. Introducción<sup>1</sup>**

No hay una juventud, sino que el término juventud toma sentido del contexto social, económico, político y cultural en que los jóvenes viven. De este modo, no se trata de un concepto vacío de contexto, neutral y estático, vinculado casi exclusivamente a cuestiones biológicas que tienden a

---

<sup>1</sup> Este trabajo se encuentra enmarcado en el Proyecto de Investigación y Desarrollo "Problemáticas y representaciones juveniles en torno al Estado y la política" de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego dirigido por el Licenciado Bruno Colombari.

unificar su heterogeneidad social (Krauskopf, 2004). El período juvenil tiene distintos sentidos en sociedades, sectores socioeconómicos y culturas. Consideraremos la noción de juventud en tanto “experiencia vital y categoría socio-histórica definida en clave relacional, más que etaria o biológica” (Vommaro, 2014:16). Asimismo, diversos actores se encuentran involucrados en los procesos de producción de sentidos en torno a la juventud. De estos, un actor fundamental es el Estado a través del desarrollo de políticas públicas de juventud. De esta manera, el análisis de éstas permite conocer las formas en que, desde el Estado, se define -de diversas maneras- a las y los jóvenes y la cuestión juvenil (Vázquez, 2015; Núñez, 2015).

En el presente trabajo proponemos realizar 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 desde la sanción de su constitución en 1991 hasta el 2018, año en que se crea la Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fuegoños. El análisis de la normativa sancionada permitirá dar cuenta de las perspectivas en torno a las juventudes que subyacen en ésta, la variación en torno a la definición de los problemas de los y las jóvenes en los distintos periodos del ciclo 1991-2018 y los actores institucionales encargados de intervenir. Este abordaje posibilitará identificar un rasgo característico de la normativa que persiste a lo largo del periodo bajo estudio: la promoción del arraigo de jóvenes en el territorio insular.

El trabajo está estructurado en cuatro partes. En primer lugar, se realizará una caracterización de la población joven de la provincia a partir de los datos de los censos 2001 y 2010. Luego se avanzará en la presentación de las características generales de las políticas de juventud en Argentina. En tercer lugar, se elaborará una periodización de las políticas de juventud a partir de las principales normativas sancionadas. Por último, se presentarán una serie de conclusiones que intentarán promover posibles líneas de indagación a futuro, como también contribuir al diseño de políticas de juventud a nivel local.

## **2. Aspectos metodológicos**

El recorte temporal del estudio se remite a la sanción de la constitución provincial en 1991 y a la creación, en 2018, de la Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fuegoños. El abordaje metodológico se encuentra guiado por el análisis de contenido cualitativo.

El relevamiento de la legislación sancionada fue realizado a través de 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). Fueron registradas un total de 835 normativas: 10 leyes provinciales, 766 decretos y 59 convenios provinciales. Este relevamiento 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 a documentos específicos de los organismos encargados de la aplicación, como también a la realización de entrevistas a funcionarios y agentes estatales responsables de su implementación.

Asimismo, la legislación provincial fue comparada con la nacional y situada en el contexto sociopolítico pertinente con el propósito de visibilizar su relación con los rasgos de época. De esta manera, las características de la normativa provincial, su relación con la nacional y los principales rasgos de época permitieron la conformación de cuatro periodos de análisis a partir de los cuales se ha subdividido el ciclo 1991-2018. Dicha periodización tiene el propósito de identificar las perspectivas que priman sobre los jóvenes en cada momento.

### **3. Los jóvenes fueguinos**

Si bien la edad es un dato insuficiente para dar cuenta de las fases vitales ya que, como afirma Hart (1997), no son válidas aquellas definiciones que universalizan las capacidades de las personas en sus fases de desarrollo de vida, es necesaria para la definición de políticas y legislación. Así, gran parte de las políticas públicas se operativizan a partir de una marcación etaria, aunque como mencionamos, las valoraciones asignadas a los diversos rangos varían en función de las sociedades y sus culturas. Asimismo, organismos encargados del desarrollo de estudios y políticas de juventud también difieren en relación a su delimitación etaria. Por ejemplo, organismos internacionales como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) define como jóvenes a aquellas personas que tienen entre 14 y 24 años de edad, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) define la juventud desde los quince a los veinticuatro años inclusive. En nuestro país el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) consideran jóvenes a aquellas personas que tienen entre 15 y 29 años de edad. Siguiendo los últimos resultados del censo 2010, la población de 15 a 17 años representa el 5,25%, mientras que la de 18 a 29 el 19,6% del total de los habitantes de la Argentina (Núñez y otros, 2015). Del total de residentes en Tierra del Fuego, el segmento 15-17 es de 7.360 personas, lo cual representa el 5,8% del total, mientras que la población de 18 a 29 años es de 26.172 personas, lo cual representa el 20,5%. Para el año 2010 la población considerada joven residente en la provincia es de 33.532 personas sobre un total de 127.205, es decir un 26,3% del total. Así, para el censo 2010 poco más de un cuarto de la población total es población joven. Al analizar lo sucedido a nivel nacional con la población de entre 15 y 29 años entre los años 2000 y 2010, podremos observar una pequeña reducción del porcentaje de jóvenes, quienes pasaron de representar un 25,3% de la población total a un 24,8% (Núñez y otros, 2015). A nivel local el movimiento es inverso. El censo 2001 registró un total de

23.922 jóvenes de entre 15 y 29 años, lo que representa el 23,6% (101.079) mientras que, como mencionamos, en el censo 2010 el porcentaje de jóvenes alcanzó el 26,3%, evidenciando un crecimiento intercensal del segmento 15-29 del 2,7%. Asimismo, para el censo 2010 el porcentaje de población de 15 a 29 años residente en Tierra del Fuego se encuentra por encima de la media nacional (26,3% y 24,8% respectivamente) siendo una de las provincias con mayor población joven del país y la segunda después de Santa Cruz (26,7%) en la región Patagónica<sup>2</sup>.

#### **4. Las políticas públicas de juventud: claves para su análisis**

A los fines del presente artículo, cabe mencionar la descripción realizada por Balardini (2004) acerca de las políticas de juventud en América Latina, las cuales comparten una serie de características, siendo éstas desarrolladas a partir de acciones: a) sectorizadas, concebidas como políticas de áreas tradicionales de Estado y no como política de juventud; b) con escasa articulación o coordinación programática; c) de deporte, educación y recreación con pretensión de generalidad; d) que no incluyen una perspectiva juvenil al no haber sido concebidas en tanto política de juventud; e) desarrolladas con una fuerte perspectiva adulto-céntrica.

En relación a las características de los organismos de juventud, el mismo autor señala que los mismos han: a) tenido una limitada racionalidad técnica y un bajo presupuesto; b) implementado programas sin adecuación a los contextos territoriales específicos, ni diagnósticos previos, ni evaluaciones de desempeño; c) carecido de profesionales especializados en diseño de políticas de juventud; d) experimentado un alto nivel de rotación de los cargos de gestión, de cambios de jerarquía y jurisdicción de los organismos; e) carecido de capacidad de articulación de políticas, recursos y actores.

Asimismo, siguiendo a Krauskopf (2004) las políticas de juventud en América Latina han estado orientadas en función de diversos enfoques acerca de la juventud los cuales han sido esquematizados y caracterizados por la autora mencionada de la siguiente manera: a) un primer “enfoque tradicional” que construye la juventud desde una visión adulto-céntrica y en tanto “etapa de preparación” para la vida adulta. Estas políticas implican principalmente la extensión de la cobertura educativa y el desarrollo de acciones que promueven un uso “sano” del tiempo libre. Considera a la juventud como un periodo de preparación para alcanzar apropiadamente el status adulto. Dentro de este enfoque, también se construye la juventud en tanto “etapa problema”, la cual supone comportamientos de riesgo y transgresión a las normas, implicando problemas para la

---

<sup>2</sup> 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 el puesto número 17 en población joven (26,3%) antecedida por Tucuman (26,2%) y precedida por Corrientes (26,5%).

sociedad. La juventud como problema es segmentada a través de programas focalizados donde se la define principalmente en relación al embarazo, al consumo de drogas, la delincuencia y la deserción escolar lo que contribuye a la estigmatización de los jóvenes que participan en dichos programas; b) un segundo “enfoque avanzado” que 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, en tanto sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. Aparece la imagen de la juventud en tanto actor estratégico en la que su 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.

## **5. La producción de las Juventudes desde el Estado Provincial: un recorrido a partir de las principales normativas sobre juventudes en Tierra del Fuego 1991-2018**

Con la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, a comienzos de los noventa, se define el inicio de la duodécimo tercer 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 2242/2018) abarca 28 años en el que fueron registradas 835 normativas: 10 leyes provinciales, 766 decretos y 59 convenios provinciales. 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.

Del total de los decretos sancionados a lo largo del periodo bajo estudio, el 38% corresponde a la reglamentación para el otorgamiento de “Subsidios y Pensiones” destinadas 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. Asimismo, un 5% de los decretos corresponde a la “Modificación en la estructura orgánica e institucional” de los organismos vinculados al trabajo con jóvenes. Los últimos dos porcentajes dan cuenta del alto nivel de rotación de los cargos de gestión, de cambios de jerarquía y jurisdicción de los organismos. Así, a lo largo del período, la principal institución abocada a la juventud atraviesa 7 organismos diferentes y posee 3 grandes cambios en su denominación. 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 órbita 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 des-jerarquiza el Ministerio de la Juventud y Deportes dividiéndose en dos áreas, la Subsecretaría de Deporte y la Dirección de Juventud, esta última dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. En 2014 se transfiere la Dirección Provincial de Juventud a la órbita del Ministerio Jefatura de Gabinete. No obstante, en 2015 la Dirección Provincial de Juventud vuelve a denominarse Subsecretaría de Juventud continuando bajo la órbita del Ministerio Jefatura de Gabinete. 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 Fuegoños” y se encuentra bajo el ámbito de la Secretaría de Cultura dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

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

### **5.1 Periodos y perspectivas en torno a la juventud en Tierra del Fuego**

Al analizar en profundidad aquellas leyes y decretos sancionados, cuyo contenido resulta significativo para conceptualizar las perspectivas construidas en torno a las juventudes desde el Estado Fuegoño, se han distinguido cuatro periodos que componen el ciclo 1991-2018. Cabe aclarar que en cada uno de estos periodos conviven y compiten los diversos enfoques acerca de la juventud mencionados anteriormente, aunque puede identificarse la preeminencia de unos sobre otros. Más allá de las perspectivas y políticas que prevalecen en cada uno de los periodos, hemos identificado la persistencia de políticas destinadas a promover la permanencia de jóvenes en el 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 una de las principales dimensiones que adquirieron las políticas orientadas a la juventud en la provincia: promover el arraigo.

El primer periodo se extiende desde 1992 hasta 1997 durante el gobierno del partido local “Movimiento Popular Fuegoño” (MOPOF). El segundo abarca desde 1998 hasta 2005 y atraviesa los gobiernos del Partido Justicialista/PJ, y de la Unión Cívica Radical/UCR. El tercer periodo

comienza en 2005 y finaliza en 2011 con el gobierno de la Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria/CC-ARI, posteriormente Partido Social Patagónico/PSP. El cuarto y último periodo se extiende desde 2012 hasta 2018, con el segundo gobierno del PSP y el actual gobierno del Frente para la Victoria/FPV.

### **1° Periodo 1992 al 1997**

Al analizar los proyectos de Ley y de declaración 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 juvenil. En relación al abordaje de estas problemáticas, cabe destacar que hacia finales de la década del ochenta se crea la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), en 1990 se desarrolla el relevamiento nacional sobre adicciones en jóvenes y en 1992 se implementa el Programa de Capacitación de Promotores Sociales en Prevención de SIDA, Drogadependencia y Discriminación. Las políticas mencionadas se desarrollan desde el estado nacional y dan cuenta de algunas de las cuestiones socialmente problematizadas hacia principios de los noventa.

Al analizar el plano local encontramos que las dos leyes sancionadas en este primer periodo se encuentran en sintonía con la caracterización realizada por Cozachcow. Por un lado la Ley N°20/1992 de creación del Consejo Provincial del Menor y por otro la Ley N° 252/1995 del Consejo Provincial de Prevención y lucha contra el Tráfico indebido de Drogas y Farmacotóxicos. Gran parte de las competencias del Consejo Provincial del Menor harán hincapié en regular el embarazo de menores, la prevención del S.I.D.A y la instrumentación de programas de orientación vocacional (Art. 18, Ley N° 20/1992). A juzgar por las competencias del Consejo, definidas en su Artículo 18, sus acciones se encuentran orientadas a un joven problemático sobre el que es necesario actuar con el fin de prevenir posibles “patologías sociales”. En la misma línea que éste, el Consejo Provincial de Prevención y Lucha contra el Tráfico y Consumo Indebido de Drogas y Farmacotóxicos se orienta al despliegue de acciones de prevención del consumo de drogas destinado a jóvenes principalmente demandando la incorporación del Director Provincial de Juventud y el establecimiento periódico de comisiones con integrantes de centros de estudiantes de educación media (Ley N° 252/1992). Cabe destacar que el Consejo integra dos dimensiones una preventiva y otra punitiva y que ambas sugieren la imagen de un joven potencialmente consumidor de sustancias psicoactivas y criminal promoviendo su estigmatización. Ambas leyes dan cuenta de la presencia de los enfoques que producen la juventud en tanto etapa de preparación, incompletitud y potencial problema para la sociedad (Krauskopf, 2004) encasillándolos como sujetos vulnerables

y en necesidad de intervención ante el eventual signo de comportamiento de riesgo para sí mismo y/o para la sociedad. Al tener en cuenta la creación de los Consejos durante los noventa, no es coincidencia que exista la necesidad de vincular a la juventud con el deporte y la salud. Es por esto que encontraremos a la Subsecretaría de Deportes y Juventud bajo el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social (Decreto 900/1998).

Sin embargo, en el mismo periodo encontraremos también otras acciones orientadas a los jóvenes las cuales no estuvieron caracterizadas por esta perspectiva. A pesar de la predominancia del enfoque tradicional, también existieron declaraciones de interés que demostraban la posibilidad de vincularlos a otros sentidos y prácticas. En esta línea podemos identificar los siguientes decretos: Decreto 1805, Boletín 119 (1992) - Primeras Jornadas sobre Juventud, Ecología y Medio Ambiente; Decreto 1992, Boletín 131 (1992) - Jornadas de la Juventud; Decreto 2361, Boletín 269 (1993) - Plan Social Joven; Decreto 3083, Boletín 871 (1993) - Primera Bienal de Arte Joven; Decreto 3219, Boletín 876 (1997) - Jornadas Fagueinas Interdisciplinarias de Adolescencia. Si tenemos en cuenta los declarando de interés, la perspectiva sobre la juventud se amplía y toma un matiz más local, vinculada al cuidado del medio ambiente, distanciándose de la perspectiva de etapa problema. Es importante recalcar que la jerarquía legal, y el alcance real, que poseen los declarando de interés es menor al de las leyes provinciales. Otro aspecto destacable es la Ley N° 70/1993, también conocida como “Ley de Becas de Estudio” la cual dará cuenta del rasgo específico en las políticas de juventud a nivel local. Dicha ley estableció el otorgamiento de becas a los habitantes de la provincia para la realización de estudios en cualquiera de sus modalidades. Lo particular de esta política es que entre los requisitos para su percepción establece la permanencia en la provincia ejerciendo la respectiva profesión durante dos años tras haberse graduado del nivel medio o superior.

## **2º Periodo - 1998 a 2005**

La apertura comercial fue una constante del periodo 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 durante este período 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 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tasa de desocupación urbana en Argentina era en 1994 del 10,7%, y llegó a un pico de 21,5% en 2002 donde el PBI 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 41,5% (Banco Mundial, 2019). 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). El mismo consistía en brindar espacios de capacitación y pasantías destinados a jóvenes desempleados con el objetivo de facilitar su ingreso al mercado laboral. Las características del programa se fundamentaban en una concepción del sujeto destinatario de la política pública cuyas particularidades dificultan su inserción laboral, producto de su “baja empleabilidad”, fundamentada en su escaso capital humano (Moura Castro, 2001). La visión estigmatizante y responsabilizante de la propia pobreza será la marca de este programa el cual sintetiza 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 jóvenes con baja formación se encontraban en dificultades para emplearse, sino también aquellos con altos niveles de formación y experiencia laboral.

Los programas implementados en Tierra del Fuego y los declarando de interés guardan estrecha relación con el escenario descrito. Intentan dar respuesta a la crisis laboral y las altas tasas de desempleo juvenil: Ley N° 438 (1998): Régimen Especial de Promoción de las Micro, Pequeñas, Medianas y Jóvenes Empresas Fueguinas; Decreto 1748, Boletín 1298 (1998): Se declara de Interés el Foro Provincial de los Jóvenes con Líderes de los Grandes Emprendimientos; Decreto 2235, Boletín 1323 (2000): Se declara de Interés el Primer Foro Regional de los Jóvenes con Líderes de los Grandes Emprendimientos; Decreto 2235, Boletín 1323 (2000): Se declara de Interés el Primer Foro Regional de los Jóvenes con Líderes de los Grandes Emprendimientos; Decreto 1864, Boletín 1469 (2000): Se declara de Interés el Segundo Foro Regional de los Jóvenes con Líderes de los Grandes Emprendimientos; Decreto 1628, Boletín 1835 (2004): Creación de los Programas “Crece Pyme, Crece Familia y Crece Joven”; Decreto 2751, Boletín 1870 (2004): Creación del Programa de Desarrollo Juvenil; La Ley N° 438/1998 establece un régimen especial de promoción para las Pequeñas y Medianas Empresas formadas por personas entre 18 y 30 años.

A las “Jóvenes Empresas” se les permitió gozar de asesoramiento legal y técnico sin cargo, así como préstamos, alquileres, instalaciones o compra de inmuebles entre otros beneficios. Lo característico de esta ley es la intencionalidad que posee al buscar promover una salida laboral para jóvenes facilitando la creación de una unidad productiva de bienes primarios, industriales y/o servicios. Los demás programas poseen características similares. Los programas “Crece Joven”, “Programa de Desarrollo Juvenil” y el “Programa Banca Mujer” llevaron adelante diferentes talleres de capacitación y producción para el establecimiento de microemprendimientos independientes. La intervención por parte del Estado provincial en esta situación implicó una serie

de capacitaciones laborales de corta duración, entendiendo que estas permitirían una “salida rápida” hacia la empleabilidad a través del desarrollo de emprendimientos. Es notable el cambio de la Subsecretaría de Deportes y Juventud de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social al ámbito del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos para el año 2002 (Decreto 1961/2002). Un claro indicador del perfil que asumió la política de juventud frente al clima de época. Estos programas buscarán compensar los “déficits juveniles” de formación. En este periodo se da una continuación del enfoque tradicional el cual caracteriza a la juventud en tanto “etapa de preparación”. Este enfoque es reforzado con la sanción de la Ley N°509/2000. Específicamente, a través de la creación del Régimen Provincial de Salud Sexual y Reproductiva estableció como prioridad la atención de la salud reproductiva de las y los adolescentes.

Otro aspecto importante a considerar es la profundización de las acciones destinadas a promover el arraigo que, para este segundo periodo, se definirá a partir de las siguientes normativas: Resolución Reglamentaria N°94 (2001): Plan de Arraigo Juvenil; Ley N° 528 (2001): Ley de Sistema de Pasantías. El “Plan Arraigo Juvenil” llevado a cabo por el Instituto Provincial de Vivienda, buscaba asegurar el acceso a la vivienda de jóvenes mayores de 18 y menores de 25 años. Con el objetivo de llevar adelante el proyecto, fue necesario un proceso de urbanización de la zona del Río Pipo en la ciudad de Ushuaia y Chacra XIII en la ciudad de Río Grande. Particularmente, el Plan Arraigo Juvenil es un ejemplo de política específicamente orientada a promover el arraigo de la población dentro de un rango etario específico. El Sistema de Pasantías promovía la transición educación-trabajo. Regía para todo el ámbito del Sistema Educativo Provincial a partir del nivel polimodal. Sus objetivos proponían que los alumnos realicen prácticas laborales relacionadas con su educación y formación en instituciones públicas o privadas. Cabe destacar que otros organismos provinciales también se propusieron hacer hincapié en la formación de jóvenes y su integración en la comunidad. La Secretaría de Representación Oficial del Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires afirma entre sus competencias proporcionar asistencia y capacitación laboral a estudiantes y jóvenes fueguinos que residan en la Ciudad de Buenos Aires (Ley Provincial 617; Ley de Ministerios, 2003).

### **3º Periodo 2005 - 2011**

A escala nacional se observaba una transición en torno a las perspectivas que ordenan las normativas que abordaban la juventud. La creación del Consejo Federal de la Juventud en 2007 implicó la institucionalización de las políticas públicas de juventud (Cozachcow, 2016). El Consejo tendrá como principal función estimular la creación de espacios participativos para los jóvenes, y articular líneas de acción consensuadas que permitan un abordaje territorial, coherente con la integralidad que deben tener las políticas de juventud promoviendo una perspectiva de participación federal.

En Tierra del Fuego existieron sucesos destacables que, por un lado se encuentran en sintonía con el planteamiento nacional y, por el otro, profundizan los lineamientos locales vinculados a promover el arraigo. Será durante este periodo donde identificaremos un cambio de perspectiva que comienza a percibir a la juventud en tanto “actor estratégico del desarrollo”. La misma se caracteriza por la articulación intersectorial de políticas que buscan incorporarla como capital humano y cultural para el desarrollo del capital social de una comunidad. Este cambio de perspectiva se visualiza con la creación del Ministerio de Juventud y Deportes (Decreto 2201/2005) rango de mayor jerarquía que obtendrá un organismo de juventud en la provincia durante el periodo 1991-2018. Sus competencias especificaban la inclusión de programas integrales y participativos que variaban desde la participación artística y cultural, la salud, el deporte y la generación de oportunidades laborales. Esta diversidad en sus competencias dará cuenta de los cambios vinculados a la perspectiva sobre los jóvenes que comenzaba a delinearse hacia comienzos de este tercer periodo. Las normativas identificadas que dan cuenta de la perspectiva que prevalece para este periodo son: Decreto 2201, Boletín 2005 (2005): Creación de la estructura de Nivel Político del Ministerio de Juventud y Deportes; Decreto 4453, Boletín 2222 (2006): Creación del “Programa Estudiantes Fueguinos”; Decreto 853, Boletín 2431 (2008): Creación del “Programa Proyecto Joven”. Hacia finales de 2006 se crea el “Programa Estudiantes Fueguinos” (Decreto 4453/2006), dependiente del Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y 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”. El Programa de Estudiantes Fueguinos fue llevado adelante tras el incremento del número de estudiantes de Educación Superior que desarrollaban sus carreras académicas fuera del ámbito provincial. Cabe aclarar que la población fueguina se encuentra caracterizada por los fuertes movimientos migratorios (Hermida y otros, 2016) que no implican únicamente inmigrantes que arriban a Tierra del Fuego, sino también emigrantes que dejan la isla para asentarse en otro territorio del país. El programa se encontraba destinado a brindar asistencia a los estudiantes que cursan estudios de nivel superior fuera de la jurisdicción provincial buscando fomentar el desarrollo y la capacitación de jóvenes apostando por su regreso. Se buscaba mejorar el periodo de residencia en la ciudad de Buenos Aires, facilitando el contacto con familiares y generando espacios de encuentro entre jóvenes fueguinos. Para ser destinatario del programa se requería de un mínimo de tres años de residencia en la provincia, lo que implicaba el haber atravesado la educación media allí. Continuando el Programa de Estudiantes Fueguinos, hacia mediados de 2008 se presentó el programa “Proyecto Joven”, destinado a estudiantes de entre 17 y 26 años residentes en Tierra del Fuego que hayan decidido iniciar sus

estudios terciarios y universitarios fuera del ámbito provincial. El mismo brindaba aval bancario para suscribir contratos de alquiler de viviendas en aquellas provincias donde los y las estudiantes continuarán con sus estudios; la posibilidad de disponer de medio pasaje aéreo para regresar a Tierra del Fuego o a su lugar de estudios y prácticas pre-profesionales durante los meses de enero y febrero para estudiantes avanzados en diferentes áreas del Gobierno acorde a la carrera de grado cursada. Mediante estas prácticas, los/as jóvenes tenían la oportunidad de generar vínculos en los espacios en los que desarrollaban sus pasantías que luego facilitarían su inserción laboral. La formación de profesionales y el estímulo para su regreso a través de las prácticas pre-profesionales da cuenta de la perspectiva que comprenderá a los y las jóvenes en tanto actor estratégico para el desarrollo de la provincia.

#### **4° Periodo 2012-Actualidad**

A partir 2012 las percepciones existentes sobre la juventud comienzan a adquirir una mayor pluralidad de sentidos. Esto se ve reflejado en la cantidad de proyectos sobre juventud que son presentados en el Congreso Nacional. Siguiendo el trabajo de Cozachcow (2016), un total de sesenta y ocho proyectos son presentados entre 2012 y 2015. Esta cifra representa un 40% de todos los proyectos vinculados con la juventud entre 1983 y 2015 discutidos en el Congreso. Dos leyes tendrán fundamental importancia en este cuarto y último periodo de análisis. En primer lugar, la sanción de la Ley Nacional 26.774/2012 de Ciudadanía Argentina, la cual autoriza el voto a partir de los 16 años. En segundo lugar, la sanción de la Ley Nacional 26.877/2013 de representación estudiantil, la cual estableció el reconocimiento de los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil.

En la provincia, la sanción de dichas leyes habilitó el debate y las condiciones para el desarrollo de importantes cambios en los enfoques sobre la juventud. Esta nueva etapa apuntará 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 jóvenes reconociéndolos como ciudadanos y no como un sector etario que requiere de atención y guía. Este reconocimiento estará marcado por diversos dispositivos que promoverán su participación en diversos ámbitos. En Tierra del Fuego podemos destacar las siguientes normativas: Ley N°910 (2012): Creación del Programa “La Legislatura y la Escuela”; Ley N° 914 (2012): Modificación del código electoral provincial; Ley N°946 (2013): Autoriza la constitución y el funcionamiento de los Centros de Estudiantes; Decreto 518, Boletín 3290 (2014): Creación del “Gabinete Joven”, como órgano representativo y de participación de la juventud; Decreto 3035, Boletín 3408 (2014): Creación del programa provincial denominado “Tarjeta Joven TDF”; Decreto 1852, Boletín 3510 (2015): Creación del Centro de Educación Permanente para jóvenes y adultos con discapacidad en Rio Grande; Decreto 2242,

Boletín 4185 (2018): Modificación de la Subsecretaría de Juventud a Subsecretaría para la Nueva Generación de Fueguinos.

El programa “La Legislatura y la Escuela” se propuso incorporar los valores del debate democrático a estudiantes del primer año de Educación General Básica y segundo del Polimodal, introduciéndolos así en la práctica de la tarea legislativa como procedimiento de organización institucional de la provincia. Se planifican dos instancias como parte del programa. En primer lugar, se abordan los contenidos curriculares durante la primera mitad del ciclo lectivo. Luego, tras el receso invernal los alumnos proceden con un trabajo parlamentario en donde se presentan proyectos elaborados por los propios jóvenes con el propósito de que logren mantener una relación directa con los legisladores electos. Este tipo de participación permitirá tener un conocimiento más acabado, así como también, presenciar las sesiones.

En agosto del 2013 la legislatura fueguina trató el proyecto de ley sobre la creación de centros de estudiantes en Tierra Del Fuego. 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 de sus autoridades; c) La obligatoriedad que poseen las autoridades del establecimiento educativo para la puesta en marcha, vigencia y funcionamiento de los centros. El programa La Legislatura y la Escuela, la Ley N° 946 de centros de estudiantes y la Ley N° 914 que habilita el voto a partir de los 16 años, dan cuenta de un enfoque de promoción de derechos, participación y ejercicio ciudadano que predomina en este cuarto y último periodo de estudio.

Otro aspecto a destacar es la creación del Gabinete Joven en 2014, el cual también se enmarcará en esta perspectiva. El gabinete buscará incorporar la participación de jóvenes al integrarlos en el desarrollo y formulación de políticas públicas. Así, la creación de la “Tarjeta Joven TDF” será un programa impulsado desde el gabinete que permitirá obtener beneficios económicos para jóvenes de entre quince y veinticuatro años que residan en la provincia.

En este periodo cabe destacar la política educativa de mayor envergadura a nivel provincial, la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). Si bien esta es creada mediante Ley Nacional N° 26.559 en 2010, abre sus puertas en 2013, año en el que se matricularon sus primeros 530 alumnos. Aunque no es una política exclusivamente dirigida a jóvenes, son su principal público. La concreción de la UNTDF, significó un avance en materia de derechos

acercando una amplia oferta formativa y de investigación para los y las jóvenes de Tierra del Fuego permitiendo la continuidad de estudios universitarios en el ámbito provincial promoviendo la permanencia en el territorio.

En 2018, durante la gestión de la Gobernadora Rosana Bertone, se remplazará la Subsecretaría de la Juventud por la actual Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fueguinos, la cual se encuentra bajo el ámbito de la Secretaría de Cultura dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El Anexo I que acompaña el Decreto 2242/2018 de creación, menciona que su misión es la de estimular la participación socio-comunitaria y el involucramiento de jóvenes en la agenda política, social, cultural y deportiva. Cabe destacar que el orden comienza promoviendo el involucramiento político en primer lugar y en el último el deportivo. 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 figura el fortalecimiento de la participación de jóvenes en organizaciones juveniles, el fomento de su participación comunitaria y compromiso público, y el ejercicio pleno de sus derechos en el marco de la democracia. Por último, y en relación al rasgo presente en todo el ciclo de análisis cabe destacar la última de las ocho funciones presentes en el Anexo I la cual 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” (Boletín 4185, 2018). Será hará presente nuevamente, hacia el cierre del ciclo estudiado, la promoción del arraigo como política de juventud en Tierra del Fuego.

Cuadro N° 1: Principales normativas según perspectiva y periodo 1991-2018 Tierra del Fuego.

	<b>1er Periodo 1992-1997</b>	<b>2do Periodo 1998-2005</b>	<b>3er Periodo 2005-2011</b>	<b>4to Periodo 2012-2018</b>
<b>Perspectiva que prevalece en torno a las juventudes</b>	<i>Como etapa problema para la sociedad</i>	<i>Como etapa de preparación y formación para el trabajo</i>	<i>Como etapa de formación, aporte cultural y productivo</i>	<i>Como etapa de desarrollo social y sujeto de derechos</i>
<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 2004 – Subsecretaría de Juventud y Dirección Provincial de Juventud dependientes del Ministerio de Juventud y Deportes	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 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 dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
<b>Principales normativas sancionadas durante el 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 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.	2006 - Ley N° 702: Presupuesto general de erogaciones y cálculo de recursos de la administración pública: ejercicio 2006.	2012 - Ley N° 891: Adhesión a la Ley Nacional N° 26.227 -- Consejo Federal de la Juventud.
	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).	2008 - Decreto 853, Boletín 2431: Creación del Programa Proyecto Joven, dependiente de la Secretaría de Representación Oficial del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	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 518, Boletín 3290: Se crea el "Gabinete Joven" como órgano ejecutivo de representación y participación de la juventud.	
2004 - Decreto 1628, Boletín 1835: Creación de los Programas "Crece Pyme, Crece Familia y Crece Joven".				
		2004 - Decreto 2751, Boletín 1870: Creación del Programa de Desarrollo Juvenil.		

## 6. 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 ciclo 1991-2018. 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 26,3% en 2010, siendo una de las provincias con mayor población joven del país y la segunda después de Santa Cruz en la región Patagónica. Así, para el último censo casi un cuarto de la población se encuentra en el segmento 15-29 años.

Se ha observado que las áreas de juventud de la provincia experimentan 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 atraviesa siete organismos diferentes y posee tres grandes cambios en su denominación. Asimismo, el 32% de los decretos relevados durante el periodo aluden a “Modificaciones en la planta política” de funcionarios y agentes responsables de la implementación de las políticas. Consideramos 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 lo largo del periodo de estudio es posible observar, a través de la normativa sancionada una transformación en relación a los enfoques sobre la juventud. Así, el enfoque tradicional, mayormente adulto-céntrico, va siendo desplazado por un enfoque avanzado que promueve la participación juvenil. Cabe destacar que en los periodos conviven las diversas perspectivas acerca de la juventud aunque, como hemos podido constatar, alguna prevalece por sobre el resto, tiñendo las principales intervenciones estatales del periodo. El primer periodo (1992-1997) se caracteriza por mantener una percepción como etapa problema para la sociedad. Este enfoque acerca de la juventud en tanto estado de riesgo y transgresión, llevará a cabo programas de control de cuestiones como el embarazo adolescente, el abuso de drogas y la violencia juvenil. Durante el segundo periodo (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, evidenciada en las políticas orientadas a promover la inserción laboral. No obstante, hacia finales de este periodo comenzará a desarrollarse una perspectiva más integral asociada a la formación, el aporte cultural y productivo. Será durante el tercer periodo (2005-2011) en el que se profundizará el enfoque de la juventud en tanto actor estratégico del desarrollo, conformándose el organismo orientado al trabajo con jóvenes de mayor jerarquía del ciclo de estudio que planteará políticas integrales y articuladas. El cuarto periodo (2012-2018) adoptará un enfoque centrado en la promoción de la participación y de los

derechos ciudadanos de jóvenes con una fuerte influencia de las normativas sancionadas a nivel nacional.

A pesar de que las leyes nacionales han significado un factor determinante en la incorporación de programas y legislación provincial, existe una fuerte impronta local en la política de juventud que prevalece a lo largo del ciclo promoviendo la permanencia y el retorno de los y las jóvenes a Tierra del fuego.

### **Bibliografía**

Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). , Siglo Veintiuno Editores.

Balardini, S. y Hermo, J. (1996), Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe Argentina. FLACSO. Buenos Aires.

Balardini, S. (1999): Políticas de Juventud: Conceptos y la Experiencia Argentina. Última década N° 10. CIDPA, Viña del Mar.

Cozachcow, Alejandro (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, XIV (1), pp. 197-223.

Hermida, M., Malizia, M y Van Aert, P. (2016): Migración e identidad: el caso de Tierra del Fuego. Identidades. Num 10, Año 6, pp. 34-52.

Krauskopf, D. (2004): Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. FLACSO. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Moura Castro, C. (2001). Capacitación laboral y técnica: una estrategia del BID, Washington, BID.

Romero, Luis Alberto (2014): Breve Historia Contemporánea de la Argentina. – 3ª ed. 2ª reimp. Fondo de Cultura Económica, C.A.B.A.

Vázquez, M. (2015): Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente. Grupo Editor Universitario. CLACSO.

Vommaro, P. (2014): Juventudes, políticas y generaciones en América Latina: acercamientos teórico conceptuales para su abordaje. En: En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas. Alvarado, S.V. y Vommaro, P. Comps. CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.