

POLÍTICA PÚBLICA EN DEPORTE Y RECREACIÓN EN COLOMBIA. ENTRETEJIENDO LAS POSICIONES DE LOS AGENTES LOCALES¹

“DEL DICHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO”²

VÍCTOR ALONSO MOLINA BEDOYA
Universidad de Antioquia / Colombia
vmolina@catios.udea.edu.co

JOSÉ FERNANDO TABARES FERNÁNDEZ
FUNLAM / Colombia
jfernando37@hotmail.com

Resumen

El presente escrito propone realizar un análisis del contexto local de Colombia, como escenario donde se construye una política pública del deporte y la recreación, intentando leer su funcionamiento y relación con el entorno local, regional y nacional. En este sentido, desde la perspectiva de la modernidad/colonialidad /decolonialidad, se retoman las categorías historia local y diseño global, para dar razón de las condiciones propias de las sociedades de la periferia. De esta manera, el ejercicio busca identificar la tensión entre historias locales y diseños globales, como punto clave para proponer el análisis de las políticas públicas de deporte y recreación en lo local.

Palabras-clave: política social; deporte; recreación; globalización; países en desarrollo.

POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPORTE E LAZER NA COLOMBIA. TECENDO AS POSIÇÕES DOS ATORES LOCAIS.

“ENTRE O DIZER E O FAZER HÁ UM LONGO CAMINHO”

Resumo

O presente artigo propõe uma análise do contexto local da Colômbia, como uma arena onde se constrói uma política pública de esporte e lazer, tentando entender o funcionamento e relações com os níveis local, regional e nacional. Neste sentido, a partir da perspectiva da modernidade / colonização / descolonização, se retomam as categorias de história local e desenho global para compreender as condições das sociedades da periferia. Assim, este presente exercício busca identificar a tensão entre as histórias locais e os desenhos globais como a chave para propor uma análise das políticas públicas de esporte e recreação no local.

Palavras-chave: política social; esporte; recreação; globalização; países em desenvolvimento.

¹ Estudio realizado en la ciudad de Medellín durante el 2009 y el 2010 con agentes estratégicos del deporte y la recreación de los entes responsables en la municipalidad y en el departamento. Se realizaron entrevistas y análisis de documentos emanados por cada una de las instituciones INDER, INDEPORTES y grupo de investigación de la Universidad de Antioquia sobre el tema de Políticas Públicas en Deporte y Recreación.

² Expresión popular usada en la entrevista por uno de los agentes del sector para destacar la distancia entre lo escrito y lo realizado en materia de Política Pública en Deporte y Recreación.

**PUBLIC POLICY IN SPORT AND RECREATION IN COLOMBIA. MIXING AGENT
LOCAL POSITIONS.**

“EASIER SAYING THAN DOING”

Abstract

This writing proposes to carry out an analysis of the local context in Colombia as the stage where a public policy in sport and recreation is been constructed, trying to reed its functioning and relation with local, regional and national surrounding. In this sense, from modernity/ coloniality /decoloniality perspective local history and global design as categories are undertaken to explain the proper conditions of societies in the periphery. Thus, this exercise thinks about how to identify the tension between local histories and global designs, as key point to propose the analysis of sport and recreation public policy within local setting.

Key words: Social policy; sport; recreation; globalization; developing countries.

Introducción

En el marco de la relación centro-periferia, dos dispositivos actúan como diseños globales: políticas públicas y deporte y recreación. Los impactos directos en una historia local donde asuntos basados en formas de subalternización, reconfiguran a través del tiempo, situaciones de atraso o adelanto de unos seres humanos, con relación a referentes como el de ciudadanía. En la lógica de los diseños globales, desde criterios de universalidad, dispositivos son implementados para el impulso de los países de la periferia hacia el avance, bajo la lógica de la inclusión de todos los ciudadanos en unas determinadas prácticas, desconociendo en la mayoría de los casos, la diversidad y diferencia propias de los espacios de las historias locales.

Alrededor de la anterior reflexión, serán analizadas las propuestas de políticas públicas del deporte y la recreación en Colombia, Antioquia, Medellín y Bogotá. Para ello, se retoman los documentos de política pública de INDER Medellín, Bogotá y Coldeportes Nacional, buscando identificar tendencias que puedan ser analizadas en la dirección de la promoción de condiciones de vida dignas.

En Colombia, 15 de cada 100 habitantes, son afrocolombianos, indígenas, raizales o gitanos (Departamento Nacional de Planeación, 2011). 45 de cada 100 colombianos viven en la pobreza, 57 de cada 100 trabajadores lo hacen en la informalidad, tres millones de personas viven en situación de desplazamiento forzado (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2009). En este contexto, ¿Cuál es la relación que se establece entre la política pública del deporte y la recreación así como las condiciones propias que se presentan? ¿Cuáles son los modelos de política pública que se implementan? ¿Cómo se entienden las necesidades e intereses de las personas en la construcción de la política pública? ¿Potencian realmente la ciudadanía? ¿Qué papel cumplen las políticas públicas del

deporte y la recreación en la reproducción de las condiciones de desigualdad ó promueve situaciones de transformación social? ¿Han desaparecido todas las expresiones locales de deporte y recreación o son las políticas públicas las que reflejo de unos ciertos intereses no explícitos privilegian unas sobre las otras? ¿Qué rasgos debe tener una política pública que permita la existencia de condiciones favorables para la garantía del derecho que tienen las diferentes expresiones de deporte y recreación, de vivir en condiciones de igualdad y de participación activa en las decisiones fundamentales de las sociedades?

De acuerdo con Belloni y Marcellino en Vazzoler y otros (2009), la evaluación de la política pública en general, debe hacerse en función de su eficiencia, eficacia y efectividad social. De forma particular para el sector del Deporte y el Ocio se plantea que la evaluación en términos de calidad de la política pública debe hacerse en función de: la conceptualización, la formación de los agentes sociales y la intersectorialidad (Vazzoler *et al.*, 2009). Desde estos planteamientos teóricos, se hizo un ejercicio de análisis de las posiciones respecto al tema con personas comprometidas en ejecutorias del sector a nivel municipal y departamental de la región de Antioquia en Colombia y de los documentos de las políticas públicas de Medellín, Bogotá y del Plan Decenal del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física para el desarrollo humano, la convivencia y la paz.

Se buscó con el ejercicio comprender las articulaciones, las consistencias-inconsistencias de los actores responsables de la política pública en los diferentes niveles, procurando develar la relación entre la determinación estatal de concebir el deporte y la recreación como derecho de los ciudadanos colombianos, las acciones y ejecutorias de organismos locales responsables de garantizar el goce de estos derechos, según constitución política vigente de Colombia.

Definiciones en torno a las políticas Públicas

Respecto al primer elemento del análisis, es decir, la conceptualización, se tiene que existe una diversidad de formas de entender la categoría de política pública, donde se destaca el reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de necesidades insatisfechas, que reclaman atención y resolución oportuna. En este sentido, es importante anotar, como en el documento del Plan Nacional 2009-2019, se hace mención a la política pública, en documentos como el del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que cumplen un papel en aspectos tales como las metas, recursos del sector, instrumento de gestión y de evaluación (Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019, 2010: 54).

Otra posición, la resalta como el acuerdo entre el estado, la sociedad civil y la empresa privada, considerados los tres actores fundamentales de la política pública, quienes a su vez actúan en un marco de normatividad internacional. Es así, una estructura político-administrativa de acuerdos de esos tres actores para trascender la mirada al sector como un medio y no sólo como fin, donde se destacan los

resultados deportivos y las medallas como su exclusiva finalidad. Ser medio de la formación del ciudadano que requiere el nuevo país, es el deber ser de lo deportivo y lo recreativo.

En la comprensión de los agentes del nivel departamental, la política pública en deporte y recreación se orienta según las directrices de los organismos internacionales en alianza con las instituciones del sector público del orden nacional, para procurar la garantía de los derechos. De este modo, son líneas de actuación determinantes, los objetivos del milenio y la carta internacional de los derechos. La política pública del sector representa la presencia del Estado colombiano en las regiones para hacer cumplir los mandatos constitucionales del deporte y la recreación como derecho y como gasto social.

En la valoración de la municipalidad, la Política Pública se entiende como un derecho de los ciudadanos y una responsabilidad del Estado consubstancial a otros derechos como la educación, el libre desarrollo de la personalidad y el uso del tiempo libre, entre otros. En esa relación responsabilidad Estatal y derechos, se activa una función básica de la ciudadanía que es la participación. Así la Política Pública denota la atención a problemáticas de la ciudadanía mediante la participación y la concertación con las entidades públicas. De acuerdo con los documentos de política pública de Bogotá y Medellín, ésta se entiende más desde la perspectiva de la concertación entre diferentes actores tanto de lo estatal como de lo social en torno a temas comunes, más allá de un instrumento de gestión.

Sin embargo, al analizar los documentos sobre la política pública, sí se deja ver su papel como herramienta de gestión, más como planes de desarrollo o de acción que como escenario permanente de concertación y negociación de intereses en torno a una temática específica como el deporte y la recreación. En este sentido, más que una verdadera participación con incidencia en las decisiones y destinación de recursos, los actores sociales son objeto de ejercicios consultivos, que si bien encuentran espacios para plantear sus necesidades, intereses y perspectiva del asunto, termina siendo objeto de un cierto tipo de intervenciones en los diferentes aspectos contemplados en el diseño de tal política.

La participación de los diferentes actores en la política pública

Respecto a la presencia y la participación de la comunidad o la sociedad civil como un actor imprescindible en la definición de la política pública, se coincide en las apreciaciones, en que aún son insuficientes e inadecuados los mecanismos para garantizar su participación, al igual que su incidencia en la determinación de las acciones y los programas que atiendan las necesidades e intereses de los sujetos sociales.

Por estas razones, aún no es posible plantear que la política pública del deporte y recreación sea la expresión del ejercicio de la ciudadanía, pues aun cuando la ley define unos mecanismos de participación ciudadana tales como las veedurías del deporte, los comités municipales de deporte y

recreación, la representación de los clubes en los entes municipales, estos instrumentos del orden legal no logran ser facilitados por la dirigencia de las instituciones en cada uno de los niveles. Esto sumado al poco conocimiento por parte de la comunidad, de un lado, de sus derechos, y del otro, de los asuntos relacionados con la política pública del sector. Se constata así una baja cultura deportiva y recreativa en la comunidad y un bajo trabajo de concienciación por parte de los profesionales del sector. En general, el procedimiento implementado para la participación ha sido, la realización de un estudio diagnóstico sobre necesidades de la comunidad, la articulación con un sistema normativo y las fuentes de financiamiento.

La anterior situación se ve confirmada en los apartados dedicados a la metodología tanto del Plan Nacional 2009-2019, como en los documentos de la Política Pública del deporte y la Recreación en Bogotá y Medellín. En efecto, todos los ejercicios mencionan acciones de diagnóstico para la identificación de las necesidades e intereses de la ciudadanía. Se mencionan además ejercicios de concertación y, aunque se hace referencia a temas de seguimiento y veeduría, no se generan instancias permanentes donde concertar y negociar. Para el caso de Medellín, el presupuesto participativo, representa una importante iniciativa de participación en la definición de proyectos y destinación de recursos con la participación real de las comunidades. Aunque debe ser anotada la cooptación por parte de actores armados y de intereses personales de parte de algunos líderes, en dicha propuesta, esto sin embargo, no deslegitima totalmente la propuesta.

Para que la política pública sea un verdadero ejercicio de la ciudadanía, se precisa de mayores niveles de concienciación de los ciudadanos sobre sus derechos, esfuerzos de participación en los asuntos de la ciudad, sentido crítico y de vigilancia sobre la gestión pública, empoderamiento ciudadano expresado en la conformación de más organizaciones deportivas, mas clubes recreativos y deportivos, mas veedurías, etc.

Para los agentes del ente municipal, la participación de la ciudadanía se da bajo las formas de: investigación, consultas, evaluación de los programas, planificación de corto, mediano y largo plazo, diseño de programas y proyectos, que amparados en la figura del deporte y la recreación como elementos universales debe atender las diferencias poblacionales y el carácter diverso de la sociedad colombiana. Este es un asunto poco atendido por los entes.

Sistema normativo que orienta la política pública en deporte y recreación

Para los actores del sector un eje estructural de la política pública en deporte y recreación es la constitución política de 1991, en particular el artículo 52 donde se consagra como derecho de los ciudadanos colombianos. Pero es con la promulgación de la ley 181 de 1995, más conocida como ley del deporte que se dictan las disposiciones para el fomento del deporte, la educación física, el

aprovechamiento del tiempo libre y la recreación. También se crea el Sistema Nacional del Deporte, instancia encargada de brindar oportunidades de participación a la comunidad en procesos de formación y práctica del deporte y recreación.

En su deber ser, el Sistema se entiende como la articulación de los diferentes organismos y entidades de carácter público y privado, para permitir el acceso al conjunto de manifestaciones motrices y en general recreativas. Hacen parte del Sistema: el Ministerio de Cultura, los entes departamentales, los entes municipales, Coldeportes, organizaciones del sector privado, entidades mixtas y otros organismos sociales y económicos relacionados con estas mismas actividades. Para la mayoría de agentes locales del sector, el Sistema no opera como tal, debido a razones como la ausencia de un real direccionamiento del ente nacional, como agente difusor y regulador de las políticas de Estado en materia de deporte y recreación.

En este sentido, es importante anotar, que dicho sistema, por la concepción misma del sector en Colombia, actúa fundamentalmente en temas deportivos, dejando de lado lo relacionado con la recreación, tema con poca presencia en dicho sistema, en términos de programas y ausencia de organizaciones. Vale anotar, la imposibilidad de creación de organizaciones recreativas por no responder, en el marco del Sistema Nacional del Deporte, a la promoción del deporte.

Situación que se ve confirmada desde lo financiero, ya que un 63% de las inversiones se destinan al deporte asociado y otro porcentaje bien alto se proyecta para la infraestructura del deporte de alto rendimiento. En un nivel muy inferior se encuentra la destinación de recursos para los otros componentes del sector como son: la recreación, el tiempo libre y la educación física. Reparto inequitativo de los escasos recursos con que cuenta el sector que genera malestar y divisiones impidiendo un buen funcionamiento articulado y armónico en bien del ciudadano y de la sociedad. Esto se argumenta al decir que la constitución dejó un vacío al no definir directrices claras para los entes, lo que en la práctica deriva en la aplicación de una política a criterio de cada uno de los funcionarios de turno, por lo cual las inversiones obedecen a la decisión e interpretación que el funcionario haga de la norma en un momento determinado.

Otra razón que obstaculiza en la práctica, el funcionamiento del sector como Sistema, es que la ley 181 habla del deporte y deja por fuera otros subsectores importantes como son la recreación, la educación física, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre. La ley enunció el Sistema, pero aún no se consolida como tal, transcurridos ya quince años de promulgada la ley. Para que este sistema funcione, es necesario que haya una política pública en donde se hagan visibles los diferentes actores e intereses. De lo contrario, no será posible generar condiciones y oportunidades para que se garanticen los derechos de la población al disfrute del deporte y la recreación. Mientras tanto algunos

entes como el departamental, por ejemplo, promueven un plan estratégico para garantizar, lo que ellos llaman el “mínimo vital”

Por su parte, el ente municipal considera que no sólo es determinante en lo normativo para el desarrollo del sector el artículo 52, sino todo el conjunto de derechos humanos que se fijan en la constitución nacional de 1991, dado que se actúa en el marco de una intención por la interdependencia y la integralidad de los derechos. Esto implica considerar que cuando se vulnera un derecho, es posible, y en muchos de los casos se obliga a la vulneración de otros. En la voz del propio agente: “... el poco disfrute de espacios de tiempo libre es asociado también a la carencia económica, a la pobreza, al maltrato familiar, etc.”(Entrevista a Agentes Institucionales: E. A. I: 1).

Una mención en este sentido se dirige a normativas de tipo municipal, que permiten configurar el sector en lo local. Así se observa en el marco normativo del documento de política pública en Bogotá, donde son referenciados algunos acuerdos y decretos distritales, que dan soporte a la organización del sector en cada una de las ciudades. Otro aspecto que llama la atención, es que las políticas públicas en deporte y recreación en Colombia, tienen su origen en el ámbito local antes que en el nacional. De esta manera, es el INDER Medellín, quien en el 2004, genera un proceso que busca la construcción de una política pública como instancia de participación y concertación de algunos de los actores del sector. Esta situación muestra una posible ruta en términos de proyectos locales que interpretando los marcos legales nacionales, construyen proyectos de acuerdo con sus necesidades locales, más allá de los tradicionales modelos que desde el deporte, buscan su gestión y promoción desde unas práctica específicas, que desconocen prácticas locales propias de la diversidad existente en un país como Colombia.

Articulación entre los diferentes niveles de los entes responsables de la garantía del derecho

La normatividad establece el funcionamiento de un Sistema, pero dadas las competencias y los recursos de los entes, cada uno se dedica a resolver lo propio con escasa articulación con los otros niveles del sector. Así el nivel departamental se orienta hacia el deporte asociado, el deporte de competencia, mientras que el ente municipal se dedica al deporte social comunitario, deporte formativo y la recreación. Y el nivel nacional, expresado en Coldeportes, se encarga de la competición internacional procurando el posicionamiento del país en el continente.

Para el nivel departamental, la difícil crisis económica que viven los municipios colombianos los lleva a priorizar los recursos en inversión en infraestructura y poco o nada para el desarrollo humano, esto se suma a la ausencia en la mayoría de municipios de un plan para el sector, lo que hace que los recursos sean destinados según los compromisos de los alcaldes del momento, bajo la figura de los planes de acción.

Intersectorialidad en deporte y recreación

Se reconoce por parte de los diferentes agentes del sector que la experiencia en trabajo intersectorial es mínima y en cambio si falta mucho por hacerse. Como se ha señalado en el acápite anterior sobre sistema normativo, el no funcionamiento del Sistema Nacional del Deporte como articulación real de organismos y entidades públicas y privadas relacionadas con el fomento y promoción de las actividades deportivas y recreativas denota la falta de trabajo conjunto.

Sin embargo, se observa en lo local, una mayor preocupación por la intersectorialidad. Sobre todo, desde perspectivas de salud y desarrollo, se dejan abiertas algunas puertas, que para el caso de Medellín, Antioquia y Bogotá, por ejemplo, se ven materializadas en la articulación con el sector de la salud a partir de la promoción de estilos de vida saludables o con obras públicas y desarrollo urbano, en el tema de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, en lo que se refiere a espacio público y equipamientos para el deporte y la recreación.

A manera de conclusión: desafíos de la política pública en un contexto caracterizado por la globalización y el neoliberalismo

Para el avance del sector es muy importante reconocer los logros de otras naciones, sobre todo las desarrolladas. Para ello es definitivo la investigación, la sistematización y la reflexión sobre las experiencias propias y ajenas significando el destacado papel que juegan en este contexto, las tecnologías de la información y la comunicación.

De igual manera, la política pública del sector no puede hacerse por fuera de las directrices de los organismos internacionales a los cuales está suscrita la nación colombiana. Entre ellos, Naciones Unidas y allí los objetivos del milenio como determinantes del desarrollo global.

De otra parte, en términos de la gestión pública se valora como muy negativo que con el neoliberalismo y su apertura de los mercados, el deporte adquiere su máxima expresión, a punto tal que se ubica como uno de los principales sectores de la economía mundial. Lo que presiona aún más para que las inversiones del orden de lo estatal sean para el subsector del deporte de rendimiento, en desmedro del deporte social comunitario, del deporte formativo, de la recreación y del tiempo libre.

Para algunos autores, el deporte adquiere en la actualidad una importancia inusitada que lo considera como la manifestación cultural por excelencia de la moderna sociedad. No se ha de olvidar su configuración en la Inglaterra industrial del siglo XIX y XX. También su estrecha relación con el sector de las comunicaciones y la inversión privada en Norteamérica luego de la segunda guerra. Todo esto ha dado forma a lo que conocemos hoy como deporte espectáculo de importante desarrollo en la sociedad actual, reforzado por los asuntos de las identidades y los reconocimientos nacionales.

Esta supra-valoración de lo deportivo o si se quiere, de deportivización de la sociedad, impide un desarrollo de otros campos más propicios para el pleno desarrollo de las potencialidades humanas de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, dado los valores y repercusión del goce y de la recreación como necesidades y derechos humanos.

Esta es una de las principales contradicciones que debe resolver la nación colombiana ¿cómo brindar garantías a los ciudadanos con derecho y cómo atender las demandas económicas que hacen naciones poderosas como los Estados Unidos con quien se sostiene desde hace muchos años una deuda externa que menoscaba ostensiblemente la inversión social? ¿Cómo avanzar en un supuesto Estado de bienestar para el conjunto de los ciudadanos cuando cada vez más se concentra la riqueza en pocas manos?

Para Robledo (2008) las políticas públicas representan un campo de fuerzas donde interactúan de manera dinámica, sujetos, acciones e instituciones públicas, en torno a la construcción de un relato común. Es decir un campo donde pujan discursos, concepciones e imaginarios sobre un campo dado. En este sentido, es de vital importancia, en lo local, ser capaces de identificar dichos componentes, para la generación de dispositivos de participación y concertación en torno del deporte y la recreación.

En este contexto, la política pública no debe responder a la lógica de los diseños globales, con aplicación idéntica, en diferentes realidades, sino buscar acuerdos que correspondan con las condiciones locales. Quizás un extrañamiento frente a tradicionales conceptos y prácticas en torno a temas como política pública, deporte y recreación, permitirán hacer visibles aspectos invisibilizados por los tradicionales marcos referenciales y por tanto acciones más pertinentes en relación con las verdaderas condiciones de los diferentes actores que participan en la construcción de un relato común.

Referencias

ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2009). **La política para el deporte y la recreación de Medellín**. Una alternativa para la solución de los problemas. Medellín.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2009). Bogotá más Activa. **Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física para Bogotá 2009-2019**. Bogotá. Panamericana formas e impresos S.A.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=1159&Itemid=1224. Consultado 6 de septiembre de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Inicio.aspx>. Consultado 6 de septiembre de 2011.

MINISTÉRIO DE CULTURA. (2010). **Plan decenal del deporte 2009-2019**. Deporte, recreación, educación física y actividad física para el desarrollo humano, la convivencia y la paz. Bogotá.

MINISTERIO DE CULTURA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, CODEPORTES. (2007). **2019 Visión Colombia II Centenario**. Forjar una cultura para la convivencia. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.

ROBLEDO, A., (2008). **Una aproximación crítica a la relación: políticas públicas y niñez en Colombia**. Disponible en: <http://portales.puj.edu.co/ccpvirtual/Catedra%20Colombiana/Sesion4_Sept%2027/Ninez/PonenciaPoliticaseInfanciaversi2011.pdf>. Consultado 9 de agosto de 2011.

VAZZOLER, *et al.* (2009). **As políticas públicas de lazer na mediação entre estado e sociedade: possibilidades e limitações**. *In: Anais do XVI Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e III Congresso Internacional do Ciências do Esporte*. Salvador-Bahia, Brasil.

Fuentes primarias:

Entrevista Agentes Institucionales (E. A. I), 2009-2010