

**ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN DEPORTIVA
ÉNFASIS EN FORMULACIÓN DE PROYECTOS**

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

**PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DEPORTE,
LA EDUCACIÓN FÍSICA, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y LA RECREACIÓN EN 6
MUNICIPIOS DE LA SUBREGIÓN ORIENTE DE ANTIOQUIA EN EL
PERÍODO 2009 – 2021.**

OMAR ANDRÉS OSORIO GARCÍA

NOVIEMBRE DE 2021

MEDELLÍN, ANTIOQUIA, COLOMBIA

Agradecimientos

A la Universidad de Antioquia por abrirme las puertas del conocimiento y la construcción del pensamiento crítico, el cual conservo en el alma junto a los mejores recuerdos de mi juventud.

Al Instituto Universitario de Educación Física por darme la oportunidad de continuar esta vida en un constante aprendizaje.

Al asesor y profesor Guillermo León Castro por escucharme, esperarme, confiarme, crearme y criticarme. Te dedico el poema “Un mar de fueguitos” de Eduardo Galeano porque te considero compañero fuego que ilumina la vida.

A la profesora Ángela Munera por su paciencia y acompañamiento en el desarrollo de la monografía. Espero la vida permita cruzarme con usted en más espacios reflexivos y de aprendizaje.

Al profesor Rodrigo Arboleda porque fue quien nos acompañó en el curso de contexto administrativo y a quien admiré cada segundo de la clase por compartirme su experiencia, su postura crítica y la capacidad de discernimiento frente al sistema.

A la región donde pertenezco, el oriente antioqueño, en la cual centré el desarrollo monográfico y en donde anhelo, que la resistencia libertaria y soberana de sus comunidades nunca claudique.

A mi madre, a quien admiro porque es símbolo de resiliencia, resistencia y compromiso.

A Jaqueline mi compañera de vida y amiga, porque supiste en absoluto de las dificultades para llevar a buen término el proceso monográfico.

Finalmente dedico este proyecto a Miguel Ángel García Osorio, porque permanecerás por siempre en los corazones de la comunidad unitense, dejando un legado como deportista a quien la violencia paramilitar nos arrebató.

Resumen

Con la idea de la Constitución Política de Colombia de 1991 para descentralizar el poder, se le dieron a los organismos departamentales y municipales las facultades para posibilitar el fomento de la práctica del deporte, la actividad física, la educación física y la recreación en el marco del aprovechamiento del tiempo libre como garantía de los derechos sociales fundamentales de la sociedad colombiana. Una forma de viabilizar estratégicamente estos derechos es a través de la formulación, implementación, control y evaluación de políticas públicas sectoriales que establezcan unos lineamientos claros para la ejecución de planes, programas, proyectos y actividades que resuelvan las necesidades de las comunidades en los territorios. En este proyecto, se identificaron las políticas públicas de seis municipios del Oriente del departamento de Antioquia; se describieron sus apuestas sobre los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas y las estrategias financieras definidas en ellas; y se estableció la relación con los lineamientos departamentales y nacionales del sector. De manera reflexiva, este ejercicio convoca sobre la pertinencia de construir política pública desde una democracia participativa y dialógica entre diversos actores (públicos, mercantiles, no mercantiles, sociales) con apuestas hacia la intersectorialidad para la eliminación del trabajo asilado o por islas de todos los involucrados en el proceso.

Palabras Claves: Participación ciudadana, intersectorialidad, política pública, plan decenal, estrategias financieras, gestión de las Expresiones Motrices.

Tabla de contenido

Contenido

Capítulo Introductorio	7
1. Planteamiento del Problema.....	10
1.1. Contextualización.....	10
1.2. Pregunta	14
1.3. Objetivo General	15
1.4. Justificación	16
2. Ruta metodológica	17
2.1. Procesamiento y acopio de la información	17
Capítulo Cuerpo.....	21
3. Acercándonos a la conceptualización del sector	21
3.1. Cronología y enfoques de la administración.	21
3.2. El sector como un sistema	33
3.3. Referente al concepto de administración y gestión	35
¿Liderar o mandar?	35
3.4. Líder o dirigente en el sector	38
3.5. Definición del sector y su reconocimiento legal en Colombia	40
3.6. ¿Qué se encuentra en debate respecto al concepto?	50
3.7. Integración del sector. La gestión de las Expresiones Motrices.....	51
Capítulo Énfasis	57
4. Marco Teórico	57
4.1. Las políticas públicas	57
4.2. Análisis de política pública.....	60

4.2.1.	Enfoque secuencial o ciclo de políticas públicas	61
	Teoría Causal en las políticas públicas	64
4.3.	Respaldo normativo para el proceso de formulación de política pública municipal del sector de las expresiones motrices.....	66
4.4.	La intersectorialidad.....	68
4.4.1.	Juego de actores involucrados en el ciclo de políticas públicas	70
4.5.	Mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas públicas.....	75
4.6.	Estrategias de financiación para la formulación de políticas públicas del sector	80
	Capítulo Específico.....	83
5.	Lineamientos Nacionales de Política Pública y Plan Decenal del Sector.....	83
5.1.	Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz	83
5.2.	Plan Nacional de Recreación 2013 – 2019.....	86
5.3.	Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Hacia un Territorio de Paz 2018 – 2028.....	91
6.	Lineamientos departamentales de Política Pública del sector	93
6.1.	Ordenanza 024 de 2021.....	93
6.2.	Ordenanza 18 de 2018.....	94
6.3.	Ordenanza 40 de 2018.....	95
✓	Contribuir a la formación de un ser humano integral.	95
7.	Proceso de Formulación de políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia	96
7.1.	Contextualización del territorio regional	96
7.2.	Identificación de políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia	98
7.3.	Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia	101

7.4.	Estrategias financieras de políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia	105
7.5.	Relación de las políticas públicas con el departamento y la nación	106
Capítulo de balance		108
8.	Ampliar las miradas	108
8.1.	Discusión	108
8.2.	Consideraciones finales. Retos territoriales para el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas municipales del sector	114
8.3.	El nuevo horizonte académico	120
9.	Referencias	121
10.	Anexos	131
10.1.	Formato Derecho de Petición.....	131
10.2.	Propuesta de cronograma de estudio	132
10.3.	Respuesta a derechos de petición	133
10.4.	Algunas herramientas técnicas para el análisis de política pública.....	137
Tabla 1	Revistas Universitarias de Colombia en Educación Física	18
Tabla 2	Libro I de Excel sobre lecturas a clasificar	19
Tabla 3	Libro 2 de Excel sobre lecturas de análisis	20
Tabla 4	Cronología de la administración.....	21
Tabla 5	Cronología de la administración después de cristo	23
Tabla 6	Perfil del dirigente	39
Tabla 7	Relaciones del líder respecto al equipo de trabajo	40
Tabla 8	Actores intervinientes en la educación extraescolar, la educación física y la recreación según la Ley 181 de 1995.....	45
Tabla 9	Sistema Nacional del Deporte y su desarrollo operativo	49
Tabla 10	La noción Expresiones Motrices.....	54
Tabla 11	Respaldo Normativo Internacional del Sector.....	66

Tabla 12 Respaldo Normativo Nacional del Sector	67
Tabla 13 Respaldo Normativo Departamental del Sector	68
Tabla 14 Mecanismos legales de participación ciudadana. Ley 1757 de 2015.....	78
Tabla 15 Lineamientos de la ordenanza 024 de 2021 del departamento de Antioquia.	94
Tabla 16 División Político-Administrativa de la región del oriente.	97
Tabla 17 Estrategias financieras de los planes decenales de desarrollo 2011 – 2021	105
Tabla 18 Relación de lineamientos locales, departamentales y nacionales	107

Ilustración 1 Política pública - cuestionamientos	14
Ilustración 2 Los recursos que componen a las empresas o entidades de servicios deportivos ...	28
Ilustración 3 Administración en los nuevos tiempos	32
Ilustración 4 Organización deportiva como un sistema	34
Ilustración 5 Diferencias entre administradores y gerentes	36
Ilustración 6 Sector e institucionalidad a partir de la Constitución de 1991	41
Ilustración 7 Acontecimientos históricos de la Educación Física Colombiana.	42
Ilustración 8 Mapa del territorio de las Expresiones Motrices	56
Ilustración 9 Política Pública y su entramado	58
Ilustración 10 Ciclo de Políticas Públicas	62
Ilustración 11 Preguntas del Proceso de Políticas Públicas	63
Ilustración 12 Causalidad sistémica	65
Ilustración 13 Actores que participan en el proceso intersectorial del Sistema Nacional del Deporte	70
Ilustración 14 Modelo de tabla de análisis de involucrados	72
Ilustración 15 Implementación Top-Down vs Bottom-up	74
Ilustración 16 Algunos mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia	76
Ilustración 17 Razones para no participar en espacios institucionales en Colombia	79
Ilustración 18 Modalidad más eficiente para resolver problemas de la ciudadanía en Colombia	80
Ilustración 19 Fuente de recursos para el sector deporte	81
Ilustración 20 Contexto Legal y Gasto Público Social del Sistema Nacional del Deporte	82
Ilustración 21 Lineamientos Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Actividad Física 2009 - 2019	83
Ilustración 22 Lineamiento 1. Organización y fortalecimiento institucional del sector	84
Ilustración 23 Lineamiento 2. Promoción y fomento de la recreación, la educación física, la actividad física, el deporte escolar y social comunitario.	85
Ilustración 24 Posicionamiento y liderazgo deportivo	86
Ilustración 25 La recreación como campo social	87
Ilustración 26 Armonización del Plan Nacional de Recreación con los Lineamientos de Política del Plan Decenal 2009 – 2019.	88

Ilustración 27 Armonización del Plan Nacional de Recreación con los lineamientos de política pública del plan decenal 2019 – 2019.	89
Ilustración 28 Armonización del programa de investigación del Plan Nacional de Recreación 2013 – 2019 con el Plan Nacional Decenal del Deporte 2009 – 2019	90
Ilustración 29 Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre hacia un territorio de paz 2018 – 2028.	92
Ilustración 30 Ordenanzas departamentales	93
Ilustración 31 Mecanismos de participación en procesos de política pública en oriente	101
Ilustración 32 Representación simbólica de una apuesta del proceso del ciclo de políticas públicas en forma de espiral	110
Ilustración 33 Marco de diálogo para posibles rutas propositivas	112
Ilustración 34 Tendencias de la política social	113
Ilustración 35 Retos Territoriales en el proceso de formulación de políticas públicas	114
Ilustración 36 Intensidades de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión, ejecución (sic) y de las estructuras organizativas	117
Ilustración 37 Política Pública como proceso dinámico	119
Ilustración 38 Métodos para el apoyo del análisis y diseño de políticas públicas	137
Ilustración 39 Contrastes entre objetivos y metas	138
Ilustración 40 Lista de chequeo de la implementación exitosa.	138
Ilustración 41 Ejemplo de tabla de plan de implementación	139
Ilustración 42 Ejemplo de Plan de Implementación	139
Ilustración 43 Seguimiento a las metas de la concertación nacional para el desarrollo Panamá 2025. Ejemplo.	140

Capítulo Introductorio

1. Planteamiento del Problema

“Tenemos la convicción y la esperanza de que el análisis de políticas públicas debe retomar un camino que lo comprometa radicalmente como una herramienta para la formación y participación ciudadanas y populares, la emancipación, la transformación y el progreso sociales basada en valores y prácticas democráticos.” (Roth, 2010).

1.1. Contextualización

En Colombia entre 1886 y 1990, ocurrieron diversos acontecimientos sociales, políticos y económicos¹ que desembocaron en la elaboración de La Constitución Política de Colombia de 1991. La contribución que se realizó para el deporte, la recreación y la educación física, fue la inclusión en la Constitución, haciéndolos efectivos como derechos sociales (Arboleda, 2010). Con la idea de descentralizar el poder, se le dieron facultades a los organismos departamentales y municipales para fomentar estas prácticas en la ciudadanía. Sin embargo, el hecho de que existiera la ley, no significaba que los derechos fueran a implementarse por sí solos, por lo que se modificó el Artículo 52 de la Constitución a través del Acto Legislativo 02 del 2000, para incluir al sector como un Gasto

¹ **Algunos acontecimientos:** Guerra de los mil días (1899 – 1902), modernización e industrialización de las ciudades (inicios del siglo XX), surgimiento de los movimientos obreros (1920 – 1930), persecución a los movimientos obreros, campesinos y artesanos (1920 – 1930); aparición de nuevos partidos políticos (1930 – 1940), Bogotazo (1948), violencia bipartidista en todo el territorio nacional y alianza del Estado con grupos ilegales, llamados pájaros, para asesinar a líderes de guerrillas liberales (1948 – 1953); Golpe de Estado y redistribución del “orden” y el poder bipartidista a través del Frente Nacional (1954 – 1960); organización de grupos insurgentes de izquierda, a partir del conflicto político, armado e interno en las ciudades y los territorios (1964 – 1970); fortalecimiento de los movimientos obreros, estudiantiles y campesinos que dieron origen al Paro Cívico Nacional de 1977 (1970 – 1980); movilizaciones nacionales y regionales a partir de los paros cívicos (1980 – 1985); fortalecimiento de los grupos insurgentes de izquierda, aparición de grupos paramilitares y consolidación del narcotráfico (1980 – 1990); persecución a partidos políticos alternativos y movimientos sociales, desembocando en el asesinato de sus principales líderes y lideresas, y candidatos presidenciales (1985 – 1990) y desmovilización armada de grupos insurgentes (1990).

Público Social, dándole prioridad ante otras asignaciones en los planes nacionales del gobierno nacional y territoriales del gobierno municipal (Arboleda, 2010).

Una de las herramientas para dar viabilidad en los municipios al cumplimiento de estos derechos, es a través de la formulación de políticas públicas específicas del sector, las cuales son la “forma en que el Estado en consenso y con la participación ciudadana genera normas y leyes que buscan la solución de problemas a partir de acciones concretas” (Mesa, Arboleda, Gutiérrez-Betancur, López, Marín, Gaviria, Gutiérrez-Medina, González, Zalasara y Restrepo, 2006, p. 31). En consiguiente, cualquier política pública del campo, debe acoger un marco más amplio, donde en todos los ámbitos (comunitario e institucional) se establezcan definiciones con base en el diálogo colectivo, lo que permitiría sujetos “activos” y propositivos a partir de más relaciones horizontales (Calderón, Puentes, Durán, Alzate y Barinas, 2012). Estas políticas, pueden desarrollarse a partir de la integración y el trabajo intersectorial, aunque de este, se problematice poco en el cómo implementarse hacia una construcción real en el marco de resultados sociales que en común tengan los sectores, entendiendo a estos no solo como los involucrados en las acciones del aparato estatal (salud, educación, cultura), sino también, los implicados desde el ámbito privado (mercantil y no mercantil), las organizaciones sociales y comunitarias (Cunill, 2014).

Profundizando en los sectores estatales, un ejemplo claro, es la manera como en los municipios, funcionan los programas de actividad física, donde puede ser programada por el ente deportivo municipal con unos promotores, y por las secretarías de salud, con otros; no obstante, difícilmente estas pueden entrar en diálogo para generar acuerdos en el cómo desarrollar los programas de forma integral, debido a que los intereses programáticos

(cumplimiento de indicadores dispersos) son distintos e incluso, porque pueden entrar en divergencias porque lo que hace uno, no le sirve o conviene al otro. Al mismo tiempo, el trabajo intersectorial con el sector privado se manifiesta con profundas dificultades, ya que a estas, se les ve como un actor externo que nada tiene que ver con la planificación territorial sectorial, más allá del abono y aporte del recurso financiero.

En ese marco e hilando con las políticas públicas, ellas deben contemplar diversos elementos que desemboquen en el mejor desarrollo posible en función de sus objetivos previamente establecidos. El control ciudadano, por ejemplo, que exija el cumplimiento y garantice los recursos físicos, financieros y humanos de la misma (Cucaita, 2019) y la organización, administración y gestión que permita mayor eficacia de los problemas específicos (Mesa, Arboleda, Gaviria y Guzmán, 2010).

Sin embargo, esos elementos tampoco son garantía del cumplimiento de la ley, mientras en el plano de las administraciones locales, haya una débil estructura organizativa y administrativa del sector; una ausencia de articulación de las políticas públicas con el departamento y la nación; y dificultades para la gestión de recursos y nula participación ciudadana (Mesa y otros, 2010). Al respecto, las políticas públicas del sector son dispersas, desarticuladas, y a veces, alejadas de los planteamientos de la ley vigente del deporte (Ley 181, 1995) sin definir claridades sobre su anclaje al Sistema Nacional del Deporte y otras estructuras estatales, como lo es por ejemplo, la educación física en el Ministerio de Educación. Adicional a ello, un vacío que se presenta en muchos entes territoriales es que no existen políticas públicas sectoriales o planes de desarrollo sectorial en el municipio, aspecto que pone en una encrucijada sobre la ruta a seguir para el desarrollo institucional de

los entes locales deportivos, recreativos y de actividad física debilitando las formas de cómo establecer una adecuada planificación (Gutiérrez, 2019).

En ese sentido, las políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en el oriente de Antioquia, fallan en el momento que obvian las fases de una adecuada formulación (el proceso); cuando no tienen en cuenta las necesidades de la comunidad; no elaboran acciones de diagnóstico con enfoque territorial y de género, donde estos, no están permeados por la participación de las personas (Mesa y otros, 2006; Gutiérrez, 2016) que inclusive, aunque estas asisten a sesiones de formulación y diseño, terminan cumpliendo un rol pasivo o figurativo (Tabares y otros, 2013) a través de la firma de listados de asistencia y registros fotográficos . Además, su desarrollo, se realiza de manera desarticulada, entre quienes la gestionan, quienes la ejecutan y quienes la evalúan (Calderón y otros, 2012; Gutiérrez, 2016). Por lo tanto, aunque estas se formulen y sean aprobadas según la norma, se evidencia el desconocimiento por parte de los directivos de la misma, y la desarticulación entre los sectores, las instituciones y la comunidad (Gutiérrez, 2016), debido a que en muchas ocasiones, solo importa los lineamientos establecidos por el gobernante de turno en los municipios, excluyendo los definidos por el sector en el departamento y la nación, y descuidando la herramienta de la Constitución, bajo la cual pueden inspirar, orientar y validar las políticas públicas de acuerdo a las condiciones del país, la región y el municipio.

Ilustración 1 Política pública - cuestionamientos



Fuente: Elaboración propia.

1.2. Pregunta

Con todo lo anterior, sí bien se conocen algunos ejercicios académicos que dan cuenta del proceso de identificación de necesidades municipales del sector en Antioquia (Mesa y otros, 2006; Mesa y otros, 2010; Betancur y Arboleda, 2013; Gutiérrez, 2016) que permite establecer posteriormente dinámicas de política, no se distinguen apuestas investigativas que analicen el proceso de formulación de políticas públicas en el oriente antioqueño ni mucho menos, sobre las demás fases hasta su culminación. En consecuencia, emergió la pregunta de ¿cuáles han sido los procesos para la formulación de políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en 6 municipios de la subregión oriente de Antioquia en el período 2009 – 2021?

1.3. Objetivo General

Determinar el proceso de formulación de políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en 6 municipios de la subregión oriente de Antioquia en el período 2009 – 2021.

Específicos

- Identificar las políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en 6 municipios de la subregión oriente de Antioquia en el período 2009 – 2021.
- Relacionar los mecanismos de participación ciudadana con el proceso de formulación de políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en 6 municipios de la subregión oriente de Antioquia en el período 2009 – 2021.
- Enunciar las estrategias financieras que se deben incluir en la formulación y ejecución de políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en 6 municipios de la subregión oriente de Antioquia en el período 2009 – 2021.
- Establecer la relación a nivel departamental y nacional de los lineamientos definidos en el proceso de formulación de políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación con 6 municipios de la subregión oriente de Antioquia en el período 2009 – 2021.

1.4. Justificación

Como resultado del proceso de formación en la Especialización en Administración Deportiva, que tuvo como énfasis la Formulación de Proyectos, lo que aquí se evidenció, se analizó y se reflexionó, permite tener mayores herramientas – con base en las diferentes experiencias – para la formulación (que indique el proceso de ejecución y control) de nuevos programas de política pública municipal en el sector con enfoque territorial y de género, que incluya la participación de la ciudadanía y establezca una relación entre el gobierno local y la comunidad con dinámicas más horizontales (Arboleda, 2010; Gutiérrez, 2016) en sintonía con las apuestas de la región y la nación.

También, establecer la relación nacional y regional de los lineamientos estratégicos definidos en el proceso de formulación de políticas públicas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación en clave de las apuestas locales, podría ser motivo para avanzar en nuevas apuestas estratégicas del sector a partir de las experiencias que se evidencien en Antioquia. Como mencionan Cardona, Padierna, Córdoba y González (2017) las políticas públicas “deben fortalecer y posicionar la gestión deportiva en el país” (p. 17). Todas estas nuevas apuestas, que contengan una mirada integral teniendo como base la intersectorialidad, que permita la integración de diversas miradas en la comprensión de un fenómeno, que vayan más allá de conectar, coordinar o sumar desde sectores únicamente del Estado, implicando entonces, el diseño

de políticas públicas integrales: lo público, lo privado y lo social (Corbett y Noyes, 2008; Bronzo, 2007; Cunill, 2005).

Finalmente, el análisis de política es un insumo fundamental que propicia el debate político, el cual se debe concebir entonces como un ejercicio de poder en un juego de actores involucrados, es decir, significa establecer un diálogo con argumentos, experiencias y realidades que determinan la definición de una política u otra. Roth (2010) parafraseando a Bourdieu, menciona que el análisis de política también es, como la sociología, un deporte de combate.

2. Ruta metodológica

2.1. Procesamiento y acopio de la información

¿Cómo se organizó y sistematizó la información?

De acuerdo a lo desarrollado en el curso de Plan de Monografía de la especialización, es importante destacar que se realizaron algunas acciones que permitieron identificar fuentes primarias. Sin embargo, se comparte en el siguiente apartado, 5 pasos que posibilitaron la organización y sistematización de la información.

Primero. Al elegirse el tema, se hizo un rastreo de bases de datos locales de acuerdo a Castaño (2018) quien publicó la “Caracterización de las revistas científico-académicas de educación física y áreas afines en Colombia, año 2018-1”. (Ver tabla 1).

Tabla 1 Revistas Universitarias de Colombia en Educación Física

Título de la revista	Universidad
Lúdica Pedagógica	Universidad Pedagógica Nacional (Bogotá)
Ímpetus	Universidad de los Llanos (Villavicencio)
Educación Física y Deporte	Universidad de Antioquia (Medellín)
Actividad Física y Desarrollo Humano	Universidad de Pamplona (Pamplona)
Edu-Física ciencias aplicadas al deporte	Universidad del Tolima (Ibagué)
Actividad Física y Deporte	Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales (Bogotá)

Fuente: Castaño (2018).

Segundo. Con el tema, también se realizó un rastreo en Google Académico que permitió identificar otros trabajos académicos como los de Arboleda (2010); Gutiérrez (2016); Mesa, Arboleda, Gaviria y Guzmán (2010); Mesa y otros (2006). Además, en la primera entrega preliminar y junto a la asesoría de la docente del curso Diseño de Monografía, se accedió a otras referencias, que fueron incluidas en el análisis bibliográfico en el segundo semestre del posgrado.

Tercero. De acuerdo con la temática, se indagaron libros y capítulos de libro en físico como los de Gutiérrez (2007, y 2019); Carreño-Carreño y Carreño-Barreto (2019); y Carreño (2019).

Cuarto. Posterior a las lecturas iniciales, principalmente la identificada con las lecturas del punto uno y dos, se establecieron palabras claves como **Política Pública, Gestión Deportiva y Participación Ciudadana**, las cuales eran estratégicas para

realizar nuevamente una búsqueda de información en las bases de datos, principalmente, Dialnet y Redalyc.

Quinto. A partir del nuevo rastreo en bases de datos, se diseñó una propuesta de sistematización de la información la cual se ejecutó con el Programa Excel. Por lo tanto, este quinto paso contuvo dos adicionales (uno previo al siguiente) para culminar la lista de base de datos y pasar a la lectura de estos.

Primera parte. Lectura clasificatoria

Luego de hacer el rastreo en las bases de datos, se diseñó en el libro 1 de Excel, la “Lectura Clasificatoria”, la cual permitió descartar las fuentes que no tuvieran ninguna relación con el tema aquí propuesto y recolectar los metadatos del documento. Por lo tanto, se comparte la estructura de categorías que se tuvo en cuenta para recopilar la información por cada fuente.

Tabla 2 Libro I de Excel sobre lecturas a clasificar

Título	Resumen	Palabras claves	Títulos interiores	Subtítulos	Gráficos	Tablas	Lectura de capítulos de apartados finales	Observación del listado de referencia

Fuente: Elaboración propia.

Segunda parte. Lectura analítica

A partir de las fuentes seleccionadas, se diseñó un libro 2 que fue nombrado “Lectura analítica”. Por lo tanto, es la parte donde se realizaron las lecturas completas de las fuentes, y se buscó sistematizar la información según las siguientes categorías:

Tabla 3 Libro 2 de Excel sobre lecturas de análisis

Título	Tipo de texto	Idea principal del texto	Afirmaciones llamativas	Métodos o herramientas	Hallazgos y aportes	Duda	¿Qué relación tiene con mí objetivo o tema?	¿Tiene relación con otros trabajos?

Fuente: Elaboración propia

Capítulo Cuerpo

“Hace tiempo se dijo: “la crítica es fácil y el arte difícil”. Nadie tiene el derecho de demoler sino esboza al mismo tiempo la reconstrucción necesaria.” (Coubertin, 1909 citado en Zapata, 2017, p. 65.).

3. Acercándonos a la conceptualización del sector

3.1. Cronología y enfoques de la administración.

Inicialmente, se presentará la construcción de George (1974) quien relaciona en orden cronológico las acontecimientos y contribuciones en la historia sobre la administración:

Tabla 4 Cronología de la administración

Antes de cristo					
Columna 1			Columna 2		
Año	Individuo o grupo	Contribución	Año	Individuo o grupo	Contribución
5000	Sumerios	Escritura: conservación de registros.	500	Mencius	Reconocimiento de la necesidad de los sistemas y estándares. China reconocimiento del principio de especialización. Sun Tsu reconocimiento de la necesidad de planear, dirigir y organizar.
4000	Egipcios	Se reconoce la necesidad de planear, organizar y regular.	400	Sócrates	Enunciación de la universidad de la administración.

2700	Egipcios	Se reconoce la necesidad de la honestidad o juego limpio en la administración. Terapia de la entrevista.	400	Jenofonte	Reconocimiento de que la administración es un arte separado. Uso del estudio de materiales.
2600	Egipcios	Organización descentralizada.	350	Griegos	Método científico aplicado. Uso de métodos de trabajo y tiempo.
2000	Egipcios	Se reconoce la necesidad de la respuesta por escrito. Uso de un cuerpo de consejeros.		Platón	Enunciación del principio de especialización.
1800	Hammurabi	Control por el uso de testimonios y escritura: establecimiento del salario mínimo. Reconocimiento de que la responsabilidad no puede transferirse.	325	Alejandro el Grande	Uso del estado mayor (Staff).
1600	Egipcios	Centralización en la organización.	321	Kautilya (India)	Ciencia y arte del gobierno.
1491	Hebreos	Concepto de organización, principio de jerarquización, principio de delegación.	175	Catón	Uso de la descripción de tareas.
1100	China	Se reconoce la necesidad de la organización, planeación, dirección y control.	50	Varrón	Uso de especificación de tareas.
600	Nabucodonosor	Control de producción y salario incentivo.	20	Jesucristo	Unidad de mando. Regla de oro. Relaciones humanas.

Fuente: George (1974)

Tabla 5 Cronología de la administración después de cristo

Después de cristo					
Columna 1			Columna 2		
Año	Individuo o grupo	Contribución	Año	Individuo o grupo	Contribución
284	Diocleciano	Delegación de autoridad.	1886	Henry Metcalfe	Arte de la administración, ciencia de la administración. Henry R Towne ciencia de la administración.
900	Alfarabi	Enlistado de las características de un líder.	1891	Frederick Halsey	Plan de premios sobre los salarios pagados.
1100	Ghazali	Enlistado de las características de un administrador.	1900 - 1911	Frederic W. Taylor	Administración científica; aplicación de sistemas; manejo de personal; cooperación entre trabajo y administración; salarios altos; carga igual entre trabajo y administración; organización funcional; principio de delegación aplicado al mercado; sistema de costos; estudio de métodos; estudio de tiempo; definición de administración científica; énfasis sobre tareas del gerente; énfasis en la investigación, modelos, planeación, control y cooperación. Frank B. Gilbreth Ciencia del estudio de movimientos.
1340	L. Pacioli (Génova)	Contabilidad por partida doble.	1901	Henry L Gantt	Sistema de tarea y bonificación; enfoque humanístico al trabajo; gráficas de Gantt; responsabilidad de la administración por el adiestramiento de los trabajadores.
1395	Francisco Di Marco	Prácticas de contabilidad de costos.	1910	Hugo Musterberg	Aplicación de la psicología a los gerentes y trabajadores. Walter Dill Scott Aplicación de la psicología a la propaganda y al personal. Harrington Emerson Eficiencia de la ingeniería; principios de eficiencia. Hugo Diemer texto pionero en la administración de la fábrica.
1410	Hermanos Soranso	Uso del diario y libro mayor.	1911	Harlon S. Pearson	Inició en EE. UU la primera conferencia en administración científica; dio reconocimiento académico a la administración científica, John C. Duncan Texto compresivo a nivel universitario de administración.
1418	Barbarigo	Formas de organización de los	1915	Horace B. Drury	Crítica de la administración científica – reafirmación de las ideas iniciales. Robert

		negocios. Trabajos sobre procesos contables y usados.			F. Hoxie Crítica de la administración científica – reafirmación de las ideas iniciales. F.W. Harris Modelo económico para el tamaño del lote. Tomás A. Edison Mecanismo de un juego bélico para evadir y destruir submarinos. Henry Fayol (1916) primera teoría completa de la administración; principios de la administración; reconocimiento de la necesidad para que la administración sea enseñada en escuelas. Alexander H. Church Concepto funcional de la administración; primer americano que explica la totalidad de los conceptos administrativos relacionados para cada componente al todo A. K. Erlang anticipó la teoría de las colas.
1436	Arsenal de Venecia	Contabilidad de costos, facturas y balances para control; numeración de partes inventariadas; intercambiabilidad de partes; uso de la administración de personal; estandarización de partes; control de inventarios; control de costos.	1917	William H. Leffingwell	Administración científica aplicada a la oficina.
1500	Sir Tomás Moro	Llamado a la especialización; denuncias por las faltas de administración y jefatura pobres.		Meyer Bloomfield	Fundador del movimiento de la administración de personal.
1525	Nicolás Michiavelo	Principios de la confianza en el consentimiento de las masas; se reconoce la necesidad de la cohesión en la organización;	1918	Carl C. Parsons	Se reconoce la necesidad de aplicar la administración científica a las oficinas. Ordway Tead aplicación de la psicología a la industria.

		enunciación de las cualidades del jefe.			
1767	Sir James Steuart	Teoría de la fuente de autoridad; impacto de la automatización.	1919	Morris L. Cooke	Diversas aplicaciones de la administración científica.
1776	Adam Smith	Aplicación del principio de especialización a los trabajadores manufactureros; conceptos sobre control – cómputo de devoluciones.	1923	Oliver Sheldon	Desarrolló una filosofía de la administración; principios de administración.
1785	Tómas Jefferson	Llamó la atención sobre el concepto de partes intercambiables.	1924	H. G. Dodge	Uso de la teoría de la inferencia y la probabilidad.
1799	Eli Whitney	Método científico; uso de contabilidad de costos y control de calidad; aplicó el concepto de partes intercambiables; reconocimiento del campo de la administración.	1925	Ronald A. Fisher	Diversos modernos estadísticos incluyendo la Chi-Cuadrado, estadísticas bayesianas, teoría de la muestra y diseño de experimentos.
1800	James Watt	Procedimientos pauta de operación; Mathew Boulton especificaciones; métodos de trabajo; salarios Soho, England incentivos; tiempos normales; datos normales; reuniones navideñas de empleados; gratificaciones notificadas en navidad; sociedad mutualista de seguros para empleados; uso de auditorías.	1927	Elton Mayo	Conceptos sociológicos de grupos de trabajo.

1810	Robert Owen	Necesidad de prácticas (relaciones) de personal New Lanark reconocidas y aplicadas; se asume la Scotland responsabilidad de adiestrar a los trabajadores; construcción de conjuntos de casas limpias para los trabajadores.	1928	T. C. Fry	Fundamentos estadísticos de la teoría de las colas.
1820	James Mill	Análisis y síntesis de movimientos humanos.	1930	Mary P. Follet	Filosofía de la administración basada en la motivación individual. Enfoque del grupo operacional para resolver problemas de administración.
1832	Charles Babbage	Énfasis en el enfoque científico; énfasis en la especialización; división del trabajo; estudio de tiempos y movimientos; contabilidad de costos; efecto de los colores sobre la eficiencia del empleado.	1931	James D. Money	Se reconoce como universales a los principios de organización.
1835	Marshall, Laughin et al	Reconocimiento y discusión de la importancia relativa de las funciones de administración.	1938	Chester I. Barnard	Teoría de la organización; aspectos sociológicos de la administración; necesidad de la comunicación.
1850	Mill et al	Campo de control; unidad de mando; control de materiales y trabajo; especialización – división del trabajo; salarios e incentivos.	1943	Lyndall Urwick	Colección, consolidación y correlación de los principios de administración.
1855	Henry Poor	Principios de organización, comunicación e	1947	Max Weber, Rensis Likert, Chris Argyris	En la teoría de la organización se enfatizó en psicología, psicología social e investigación en relaciones humanas;

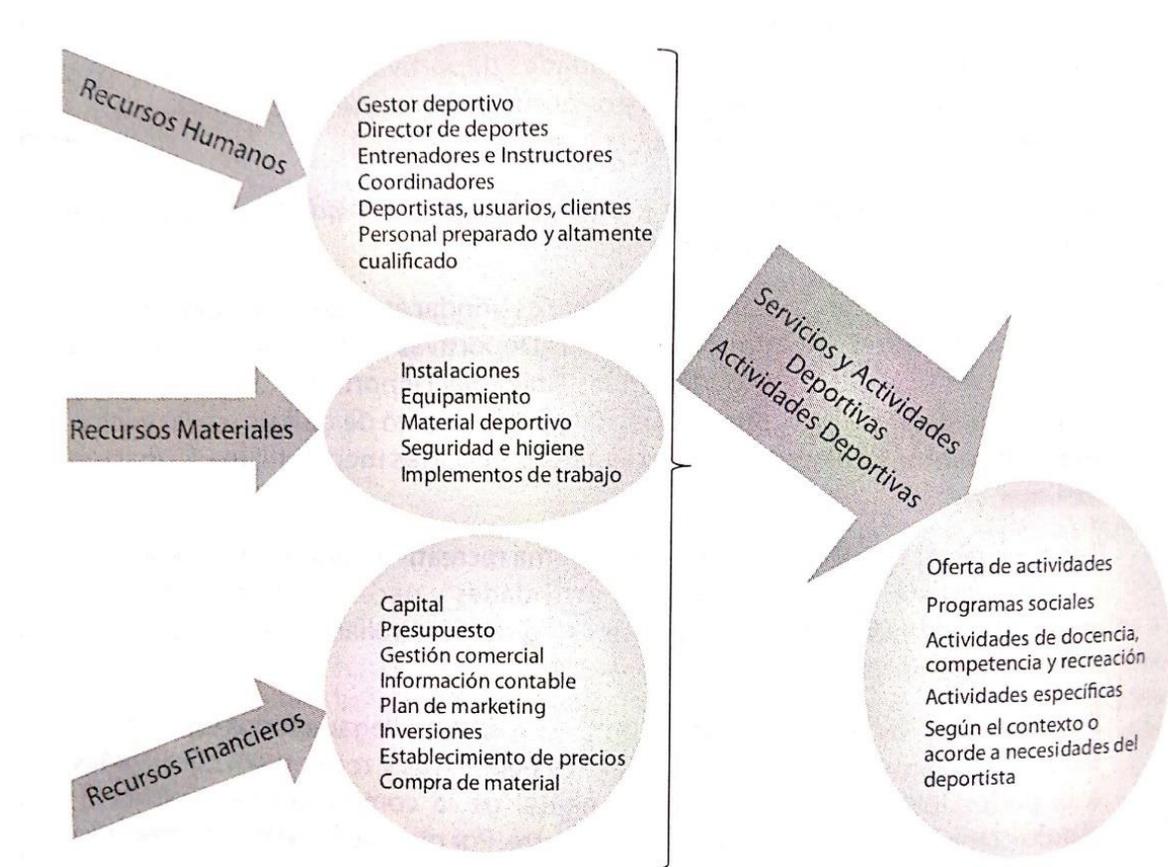
		información aplicada a los ferrocarriles.			incorporación de un sistema abierto en la teoría de la organización.
1856	Daniel C. McCailum	Uso del organigrama para mostrar la estructura de la administración. Aplicación de administración sistemática a los ferrocarriles.	1949	Norbert Wiener, Claude Shannon	Se enfatizó en la administración en el análisis de sistemas y en la teoría de la información.
1871	William S. Jevons	Estudio de movimientos en el uso de la azada; estudio de los efectos sobre el trabajador de empleo de diferentes herramientas; estudios de fatiga.	1951	Frank Abrams, Benjamin M. Selekman	Reintroducción en el pensamiento administrativo de la política administrativa.
1881	Joseph Wharton	Estableció a nivel universitario un curso de administración de negocios.	1955	Herbert Simon, Harold J. Leavit, Robert Schalaifer	Se enfatizó en la conducta humana en la toma de decisiones, viéndola como una operación identificable, observable y mensurable; se acrecentó la atención en la psicología administrativa.

Fuente: George (1974). **Nota:** En negrilla, los tipos de enfoques de la administración en la modernidad: clásico, humanista y de organizaciones (Ver enfoques).

En síntesis, con las dos tablas anteriores, podríamos recopilar las diversas acciones que sobre la administración en general recae, y que estas, tienen dos tendencias que han transversalizado su quehacer: buscar optimizar los modelos productivos (estructura, métodos, principios de organización, recursos técnicos y financieros, etc.) o el desarrollo de las organizaciones a través del fortalecimiento y la cualificación del talento humano que conforman las organizaciones (Gutiérrez, 2019). En concordancia, y extrapolando las diversas aristas de la administración en cuanto a recursos para el fortalecimiento de los modelos y el talento humano para la cualificación de estos, presentamos de manera

específica, la relación con el deporte según Medina-Rodríguez, Ceballos, Medina-Villanueva, Peche y López (2019):

Ilustración 2 Los recursos que componen a las empresas o entidades de servicios deportivos



Fuente: Medina-Rodríguez, Ceballos, Medina-Villanueva, Peche y López (2019)

Enfoques de la administración

Retomando la historia, también la administración ha evolucionado acorde a las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales, estando relacionada a las demandas de la organización de la humanidad y sus respectivas planeaciones acorde a las condiciones de los contextos desde los inicios de la civilización hasta el día de hoy (Beltrán y López,

2018). En los tiempos de modernización, han surgido diversas posturas que están ligadas a ideas, conceptos y formas de desarrollarse la administración y que establecen rutas o enfoques para su realización. Beltrán y López (2018) proponen 3 enfoques de la administración en la modernidad:

Enfoque Clásico: Los pioneros de la teoría administrativa fueron Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol (Primer cuarto del siglo XX) quienes se atrevieron a construir bases y principios de la administración (*ver tabla 5*), más allá de la operación del día a día de las organizaciones. Sin embargo, una de las críticas más fuertes que dan cuenta del modelo, es la aplicación psicológica sobre el carácter del trabajador, al cual se le percibía como un sujeto pasivo (operativo y no pensante) quien solo recibía órdenes, bonificaciones o correctivos.

Los referentes teóricos son:

-  Administración científica (Winslow Taylor, 1911)
-  Administración general (Henri Fayol, 1916)

Enfoque Humanista: Emerge con divergencia en algunos planteamientos del pensamiento clásico, principalmente, respecto al trato de los trabajadores en las empresas (como simples acatadores de órdenes). Por lo tanto, al priorizar las personas y sus grupos sociales (enfoque sociológico) que aborda su pasado, biografía, fe, fortalezas, vulnerabilidades y prejuicios. Nace entonces “*La necesidad de humanizar y democratizar la administración, liberándola de los conceptos rígidos y mecanicistas de la teoría clásica a nuevos patrones de vida*” (Chiavenato, 2007, p. 88).

- ✚ Ordway Tead desde la concepción del trabajador como individuos distintos a otros (1918) (**Democracia**)
- ✚ Elton Mayo (1927) conceptos sociológicos de grupos de trabajo y psicología de la administración de empresas.
- ✚ Mary Parker Follet Motivación e impulso de liderazgos entre grupos. (1930)
- ✚ Chester Bernard (1938) Teorizó sobre la organización, lo sociológico (mejor comunicación y cultura organizacional) entre empleados a de la organización y la empresa como un actor más de la sociedad.

Enfoque de las organizaciones: encontrar un equilibrio entre los factores formales (Método científico) e informales (clima organizacional) de las organizaciones; pues la teoría clásica enfatizó sobre el método científico (eficiencia, cálculo, etc.) y la otra, sobre las relaciones humanas, el individuo y la grupalidad. De tal forma entonces, que el enfoque de las organizaciones buscó integrar ambas posturas entendiendo la organización como algo complejo. En esa ruta, se encuentra:

- ✚ Teoría burocrática desarrollado por Max Weber (1923) que posibilita la división del trabajo y la asignación de tareas acorde a la especialización de la persona en un contexto organizacional orientado por las reglas previamente establecidas.
- ✚ Escuela matemática, que buscó la precisión acorde a las capacidades de producción. El cálculo y el análisis permitirán tomar las

decisiones del rumbo de la organización, pues se entiende esta, como un sistema en el que permanentemente, se toman decisiones con base en evaluaciones, controles y ajustes en los procesos buscando la mejor solución o alternativa posible frente a cualquier situación.

🚦 Teoría de sistemas que concibe cualquier fenómeno de la realidad, interrelacionados entre sí. “Un sistema se interpreta como una estructura compuesta por diversas partes cuya función es parte integral dentro del mismo sistema.” (Beltrán y López, 2018, p. 68).

🚦 Teoría de la contingencia reconoce la diversidad de las organizaciones (identidad y autenticidad) justificando entonces de que no existe una única forma (receta) para resolver cualquier situación que se presenta en toda organización. Posibilita entonces conocer internamente cada organización permeada por sujetos distintos de contextos diversos que hace que las organizaciones se adapten y sean flexibles al medio constantemente.

Lo dicho hasta aquí, hace referencia a la cronología de la administración y sus diferentes enfoques, que bien tienen relación directa en la economía, la organización empresarial, la producción, la eficacia y eficiencia de esta, y en el cómo ganar en la cualificación del talento humano (a través de mejorar la comunicación, la especificidad laboral y la división del trabajo) para generar mayor sostenibilidad en el tiempo. A manera de inferencia, me atrevería a decir, que la administración es matiz de las ciencias

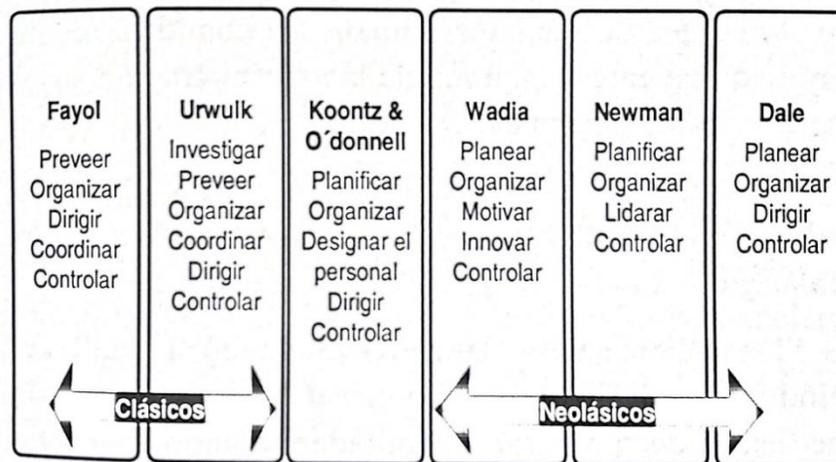
económicas en el desenvolvimiento de la historia de la humanidad; donde los teóricos y las experiencias prácticas sociales, han centrado sus esfuerzos, en mejorar cada vez más las condiciones de una empresa en una lógica verticalista donde unos acatan las decisiones (el sujeto como recurso y objeto) que toman los otros como dueños y jefes del poder:

- ✓ Planear, organizar, ejecutar y controlar mejor las organizaciones.
- ✓ Dividir el trabajo acorde a las necesidades del contexto

organizacional.

- ✓ Establecer mejores condiciones de comunicación para la motivación del trabajador como parte de la organización.
- ✓ Eficiencia y eficacia como base para tomar decisiones.
- ✓ Procesos y métodos para disminuir costos y aumentar las utilidades.

Ilustración 3 Administración en los nuevos tiempos



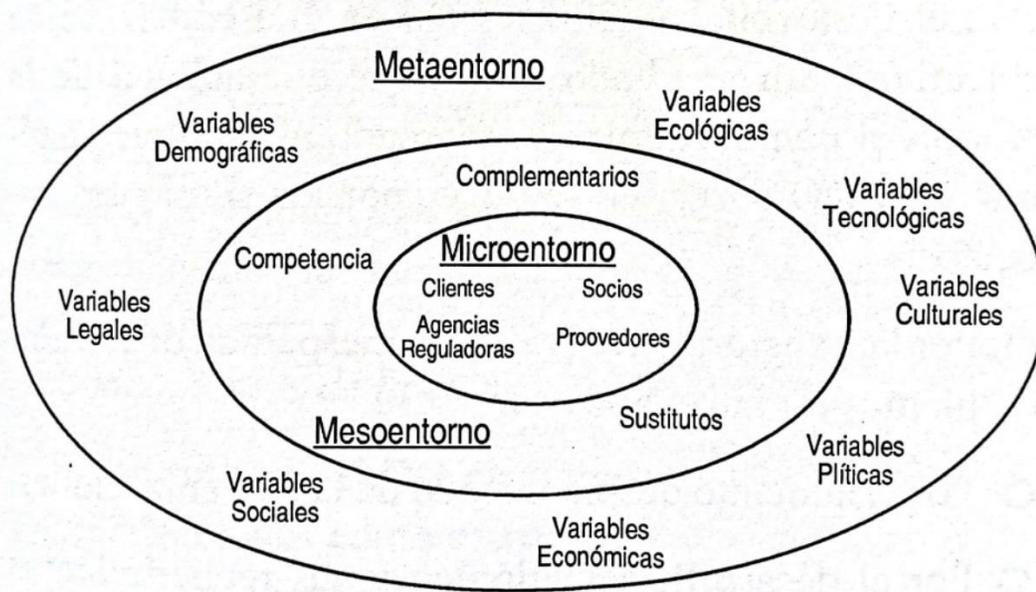
Fuente: Chiavenato (2002).

3.2. El sector como un sistema

La teoría general de los sistemas es una propuesta del biólogo Ludwing Von Bertalaffy, la cual, fue adaptada por por Kast y Kahn (1940, citados en Gutiérrez, 2019), quienes afirman que toda organización, es un sistema integrado por subsistemas con particularidades cada una, pero influyentes entre todas las partes. Cada una de ellas no opera por separado (islas), por el contrario, el estar interrelacionadas hace que la toma de decisiones y la adaptabilidad organizacional sea integral. Afirma Gutiérrez (2019) que esta puede ser una oportunidad para potenciar la capacidad constante de adaptarse a las condiciones del contexto o del medio, teniendo en cuenta que los sistemas, existen dentro de otros sistemas, son abiertos y dependen de su estructura.

En sintonía con la estructura externa e interna del deporte, puede reflejarse la complejidad que en esta se permea; convirtiéndose en un sector multiforme entrelazado a diversos aspectos que en tiempos contemporáneos, nos reta a pensar el futuro de nuestro campo, como un sistema complejo. Por ejemplo, el Sistema Nacional del Deporte, la actividad física y la recreación exponen muy bien lo dicho en cuanto a sector como subsistema; no sin antes, aclarando que solo el Deporte en Colombia, posee su lógica interna como estructura, inmiscuyéndose allí – casi que distorsionando – las otras prácticas motrices.

Ilustración 4 Organización deportiva como un sistema



Fuente: Gutiérrez (2019).

Ahora bien, sí se entiende cualquier organización deportiva como un sistema estructurado, Atehortúa (2007, p. 85) menciona que este, debe operar bajo un diseño lógico (Ciclo PHVA) teniendo en cuenta las siguientes fases:

Fase 1. Planificar: diseñar e implementar unos procesos que piensen y orienten estratégicamente el presente y el futuro de la organización. Además, definir dentro de la estructura, los cargos y perfiles de los responsables de la planificación.

Fase 2. Hacer o ejecutar. Todos los empleados de la entidad deben estar articulados de acuerdo con los planes estratégicos que se hayan establecido y trabajar para que se cumplan.

Fase 3. Verificar: Durante y después de la ejecución se debe hacer medición y seguimiento respecto al cumplimiento de los planes estratégicos y del logro de los objetivos que en ellos se definieron.

Fase 4. Actuar: Con los resultados de la verificación se deben tomar acciones para ajustar el rumbo de la entidad, tanto respecto a los planes previamente definidos como también frente a los cambios en el entorno.

3.3. Referente al concepto de administración y gestión

¿Liderar o mandar?

Como hemos referenciado líneas arriba, la administración es un concepto epistemológico que se ha desarrollado en el transcurso de la historia enlazado a los acontecimientos sociales, y que la modernidad lo acogió para afianzar el proceso de las organizaciones empresariales; por ende, la administración deportiva, ha bebido de los preceptos históricos de la administración. Para Cardona, Padierna, Córdoba y González (2013) en una búsqueda conceptual en bases de datos, encontraron que la administración deportiva es similar a la gestión deportiva, sin embargo, también afirman que depende el autor, estas se asemejan o se diferencian. Por ejemplo, Gall (1996) describe las diferencias según la localización, las funciones, la base organizacional, los objetivos, las perspectivas, el mercadeo, la relación con el consumidor y la asignación de los recursos. No obstante, no hay consensos en que el administrador se desenvuelve en el plano de lo público, y el gerente en el ámbito privado; pero sí, en que el gerente (como un líder) cuenta con un equipo de trabajo para tomar las decisiones de forma innovadora, y el administrador (como

un jefe) cuenta con el recurso humano para el desarrollo de las tareas. En síntesis, una de las diferencias, podría ser de enfoque y de forma de desenvolverse en el medio con los y las demás.

Ilustración 5 Diferencias entre administradores y gerentes

	Administrador	Gerente
Localización	Más en el sector público	Más en el sector privado
Funciones	Cumplir órdenes, leyes, reglamentos. Es conservador.	Crear iniciativas, impulsos, sistemas. Es innovador.
Base	Sistema burocrático	Sistema socio-económico
Objetivos	Mantenimiento: evitar controversias y reducir conflictos.	Crecimiento: discutir cambios y solucionar conflictos.
Perspectivas	Interna a la organización	Interna y externa a necesidades de consumidores y tendencias de la sociedad.
Mercadeo	Función mínima	Fundamental para el éxito
Relación con el consumidor	Indirecta, no prioritaria	Directa y prioritaria: es el generador de beneficios
Asignación de recursos	Gastos en función del presupuesto	Genera e invierte activos, beneficios y capital

Fuente: Gall (196).

En lo que se refiere a la administración en general, es una disciplina que estudia el proceso administrativo en sí, y que por lo tanto, la administración deportiva, es una rama de la misma (Cardona, Padierna, Córdoba y González, 2013) con sus particularidades de contexto y prácticas, que le dan una forma de desarrollarse especial. No obstante, cuando se refiere a la gestión en general, el énfasis se encuentra en la acción y en el cómo se

desarrolla, es decir, son coordinadas, de trabajo en equipo, y que al no resolverse de cualquier manera, hacen énfasis en la forma (Blejmar, 2006; Corripio, citado en Morales, 2009):

“La gestión como la acción, motivación y actitud que emprende el administrador o gerente para hacer que su estilo de dirección, planes de acción, proyectos y actividades respondan en congruencia y coherencia con los planteamientos estratégicos que tiene la institución, la organización deportiva o la organización comunitaria, donde sus acciones y estrategias con el talento humano que integra su organización, son determinantes y potenciadores desde lo humano hacia la calidad hacia las acciones que revitalizan los procesos y los proyectos.” (Cardona y otros, 2013, 1476).

Frente a la gestión, también podría decirse que es un cúmulo de acciones sistemáticas (sector como sistema y subsistema) que coordinadas, planificadas, controladas y evaluadas entre sí, mejoran los servicios que una organización ofrece a sus usuarios (Atehortúa, 2007; Medina-Rodríguez y otros, 2019); y que busca la eficiencia, el rendimiento y mayor equilibrio de los resultados (Mestre, 2013). Referente a los servicios que se gestionan, podrían abarcar: actividades físicas, instalaciones deportivas, recursos económicos, eventos deportivos, recursos humanos, enseñanza deportiva, entre otros (Molina y Castillo, 2009). En esa instancia, afirman García y Fernández (2009) que el profesional idóneo para este tipo de acciones es el gestor deportivo anear, dirigir y organizar las entidades deportivas es el gestor deportivo.

La invitación que nos hace Carreño (2014) es que los procesos del deporte, la actividad física, la educación física y la recreación en Colombia, puedan evolucionar del plano administrativo al ámbito gerencial. Dice el autor que en la actualidad, se requieren gerentes integrales (líderes más que jefes) con múltiples habilidades, actitudes y aptitudes para atender con solvencia cualquier situación.

3.4. Líder o dirigente en el sector

Varios autores coinciden que la gestión del sector debe ser impulsada por un dirigente o gerente acorde a la práctica motriz que se impulse (no solo deporte) y que toda organización en nuestro campo tiene detrás un dirigente (Carreño-Carreño y Carreño-Barreto, 2019), el cual, busca engrandecer la práctica y tiene como reto la cualificación permanente. Es por ello, que quien dirige, va más allá de cumplir acciones administrativas (operatividad) y se convierte en un líder referente de cualquier organización siempre y cuando, actúe de forma integral y con ética (Maestro, 2007; Carreño-Carreño y Carreño-Barreto, 2019; Gutiérrez, 2019).

Ese dirigente, también observa en el contexto, las posibilidades de repensar su organización en consonancia con las demandas de la ciudadanía y los territorios, teniendo en cuenta, el factor humano en su equipo y sus especialidades (Gutiérrez, 2019).

Tabla 6 Perfil del dirigente

Perfil del dirigente		
Claridades a la hora de actuar	Conoce los objetivos de los planteamientos estratégicos de su organización y las personas idóneas para el cumplimiento de estos.	Identificar siempre los contextos y las situaciones antes de dar una opinión sesgada.
Competencias	Habilidades; Perfil profesional idóneo; Experiencia profesional	
Actitudes	Capacidad de adaptación; Tener iniciativa; Desarrollar programas vivos y dinámicos; Satisfacer las necesidades del grupo; Ser el primero en promocionar la visión y misión de su organización; Facilidad para hallar oportunidades.	
Principios de acción transversales al perfil.	Confianza en sí mismo y en los demás; División del trabajo; Compromiso; Flexibilidad en las decisiones; Formación continua; Liderazgo democrático; Autonomía en la toma de decisiones; Constancia.	
Valores transversales al perfil.	Honrado, respetuoso, responsable y solidario.	
Tareas	<p>Indagar y construir conjuntamente el modelo de la organización. Definir claramente el perfil ocupacional del equipo de trabajo. Organizar en torno a las personas más que en torno a principios y objetivos. Supervisar las operaciones y la ejecución de los planes de trabajo. Fomentar el tejido abierto, multiopcional y heterogéneo. Responder a nuevas demandas más amplias y diversas. Apertura a la democratización social. Despertar valores sociales y respetar el medio ambiente. Respetar la normatividad. Gestionar hábilmente los recursos demandados. Interés por investigar y mejorar constantemente los servicios que se demandan. Innovación y uso de nuevas tecnologías en función de nuevos proyectos. Ocasionar un ambiente organizacional proactivo. Capacidad de priorizar lo urgente y lo necesario. Establecer la planeación como guía de la gestión.</p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de Carreño-Carreño y Carreño-Barreto (2019);

Maestro (2007); Gutiérrez (2019)

Retomando las cualidades del dirigente de cualquier tipo de práctica motriz en nuestro contexto, Gutiérrez (2019) nos invita a reflexionar también sobre dos tipos de dirigentes: quien actúa como líder en la búsqueda de un prestigio político; o quien maniobra, convencido de que sus acciones, posibilitan la participación de la ciudadanía, la

organización comunitaria y la apertura democrática para el uso de los espacios. La labor del líder en nuestro sector, que está comprometido con las transformaciones reales que demanda la sociedad, de desempeña bajo los siguientes preceptos:

Tabla 7 Relaciones del líder respecto al equipo de trabajo

Liderazgo	Motivación	Comunicación	Proactividad	
Como función de interacción entre situaciones y la personalidad.	Estimula la voluntad de actuar en función de los objetivos previamente establecidos.	Que posibilita la toma de decisiones y apropia socialmente a quienes integran las propuestas.	Evitar la reactividad	Favorecer la proactividad
Liderazgo en función de los fines de un grupo.	Conoce a quienes le rodea, especialmente, su equipo de trabajo.	Favorece el diálogo omnidireccional.	Actuar frente a un estímulo sin distinguir el contexto.	El control de las emociones frente a cualquier tipo de estímulo, es fundamental ante cualquier tipo de decisión.
Liderazgo y líder como un miembro más del equipo.	Factores internos del equipo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Autorrealización ✓ Reconocimiento ✓ Afiliación ✓ Liderazgo 	Mitigar en la comunicación <i>Interferencia.</i> Que no llega el mensaje. <i>Distorsión.</i> Cambio del contenido del mensaje. <i>Filtración.</i> Solo una parte del contenido del mensaje. <i>Bloqueo.</i> Todo intento de comunicación fracasa. <i>Los rumores.</i>		
Liderazgo en función de las cualidades personales.	Factores externos del equipo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Supervisión ✓ Trabajo en grupo ✓ Promoción ✓ Comunicación 			

Fuente: Elaboración propia a partir de Carreño-Carreño y Carreño-Barreto (2019);

Maestro (2007); Gutiérrez (2019); Atehortúa (2007) y Carreño (2014).

3.5. Definición del sector y su reconocimiento legal en Colombia

En el plano de lo práctico, la educación física se consolida a partir de 1933 estableciéndose como área obligatoria en las instituciones educativas. En lo que refiere al deporte, en la misma década del 30, nace el Comité Olímpico Colombiano potenciando el deporte de alto rendimiento (practicado por la élite) en el ámbito nacional e internacional. Para la segunda mitad del siglo XX, surge una apuesta académica para cualificar la

enseñanza de la educación física y el deporte en Colombia a través de la Escuela Nacional de la Educación Física; y que empieza a consolidarse con la creación de pregrados en el área, siendo pioneras la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad de Antioquia (campo del saber local); es decir, nuestra área del saber², es relativamente joven respecto a la historia académica del derecho y la medicina (Grajales, 2016).

Ilustración 6 Sector e institucionalidad a partir de la Constitución de 1991



Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, el deporte, la educación física y la recreación son un derecho fundamental incluidos en la Constitución Política de Colombia (artículo 52) y que por lo tanto, hace parte del gasto público social; y además, se encuentra en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales (Pacto Internacional sobre DESC, 1976). Sin

² El autor lo denomina campo del saber.

embargo, aunque es un derecho e influencia la economía global y local, este aún no logra estar reconocido como un sector económico específico en Colombia, sino que es incluido dentro de los análisis del componente social según el DANE en el marco de la cultura, el deporte y el ocio (Grajales, 2016). Afirma Gutiérrez (2019) que lo que sí es claro, es que al sector se le distingue como un subsistema que influye en el sistema político, económico y social de cualquier país, estableciendo relaciones directas con otros sectores.

Ilustración 7 Acontecimientos históricos de la Educación Física Colombiana.

Fecha	Acontecimiento
1827	Santander promulga la práctica de ejercicios físicos en la escuela
1829	Bolívar autoriza colegios para reglamentar la práctica de la educación física
1888	Ley 92 - Art. 9 – colegios públicos obligatoria la gimnasia
1904	Decreto 419 – ley 39 – cap. 5 educación física y la enseñanza en general
1925	Ley 80 institucionalización E.F. – creación instituto nacional de educación física
1928	Primer pensum de educación física en Colombia
1933	Se establece la obligatoriedad de la educación física en primaria y secundaria
1935	Presentan proyecto para la creación del instituto de educación física
1936	Creación comité olímpico colombiano
1941	Creación asociación colombiana de profesores de educación física
1952	Creación escuela nacional de educación física
1967	Se adopta oficialmente el programa de educación física
1968	Creación Coldeportes
1979	Normas orientando la educación física en preescolar primaria y secundaria
1995	Ley 181 regula el derecho a la práctica de la educación física el deporte la recreación y el tiempo libre
2002	Plan nacional de desarrollo de la educación física
2004	Ley 934 política de desarrollo nacional de educación física y se dictaron otras disposiciones
2009	Plan decenal de deporte – recreación – educación física y actividad física para el desarrollo humano
2013	Proyecto ley del entrenador deportivo en Colombia
Existen dos planes decenal donde la educación física toma un papel importante estos son	
2006	Plan Decenal De Educación
2013	Plan Decenal para la Seguridad y la Convivencia del fútbol

Fuente: Morales (2014).

Carreño (2019) invita a reflexionar y pensar el sector desde la gestión profesional específica que desarrolla (como subsistema), que permita establecer una relación directa entre los afines de la Constitución Política nacional, la normatividad específica (decretos y resoluciones), los planes de desarrollo sectoriales y políticas públicas nacionales, con las

apuestas regionales y locales. Empero, es esencial también tener en cuenta dos aspectos que confrontan el desarrollo del sector: el primero, es la inequidad del acceso al deporte en los países latinoamericanos y su respectivo desarrollo; el segundo, no hay suficiente desarrollo de tecnologías para un mejor desempeño deportivo, ni nuevas apuestas estratégicas de la medición de los resultados en la gestión organizacional del deporte, que permita determinar nuevos indicadores en relación al consumo y práctica de los ciudadanos (Gutiérrez, 2019). Frente a estas brechas de nuestro sector, es que se hace necesario no solo establecer los procesos de formulación de políticas, sino también el analizar cómo se ejecutan y se controlan. Para esto, vamos a identificar cómo se define y clasifica el deporte, la recreación y la educación física en el marco legal colombiano que nos permita comprender el alcance posterior de las políticas públicas.

En nuestro país, para comprender la estructura y la definición del sector es importante describir la Ley 181 (enero 18 de 1995) “por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte” y que tiene como objetivo general:

“Artículo 1. Los objetivos generales de la presente Ley son el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país, en desarrollo del derecho de todas las personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas. Así mismo, la implantación y fomento de

la educación física para contribuir a la formación integral de la persona en todas sus edades y facilitarle el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembro de la sociedad.” (p. 1)

En ella, el artículo 5º, se incluyen las definiciones de la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física extraescolar de la siguiente manera:

La recreación. Es un proceso de acción participativa y dinámica, que facilita entender la vida como una vivencia de disfrute, creación y libertad, en el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización y mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento.

El aprovechamiento del tiempo libre. Es el uso constructivo que el ser humano hace de él, en beneficio de su enriquecimiento personal y del disfrute de la vida en forma individual o colectiva. Tiene como funciones básicas el descanso, la diversión, el complemento de la formación, la socialización, la creatividad, el desarrollo personal, la liberación en el trabajo y la recuperación sicobiológica.

La educación extraescolar. Es la que utiliza el tiempo libre, la recreación y el deporte como instrumentos fundamentales para la formación integral de la niñez y de los jóvenes y para la transformación del mundo juvenil con el propósito de que éste incorpore sus ideas, valores y su propio dinamismo interno al proceso de desarrollo de la Nación. Esta educación complementa la brindada por la familia y la escuela y se realiza por medio de organizaciones, asociaciones

o movimientos para la niñez o de la juventud e instituciones sin ánimo de lucro que tengan como objetivo prestar este servicio a las nuevas generaciones.

En lo que respecta a la educación física, esta se entiende como “*la disciplina científica cuyo objeto de estudio es la expresión corporal del hombre y la incidencia del movimiento en el desarrollo integral y en el mejoramiento de la salud y calidad de vida de los individuos*” (artículo 10°, Ley 181); y que, según la Ley General de Educación (Ley 115, 1994) forma a los individuos en la promoción y preservación de la salud y la higiene; ayuda a prevenir problemas sociales; fomenta el aprovechamiento del tiempo libre; posibilita el conocimiento y la ejercitación del cuerpo de los ciudadanos y hace parte de las áreas obligatorias y fundamentales de la educación básica en Colombia.

Retomando la Ley del Deporte, también da claridades sobre los actores que intervienen en el fomento de la recreación, la educación extraescolar y la educación física que de manera resumida se presentan así:

Tabla 8 Actores intervinientes en la educación extraescolar, la educación física y la recreación según la Ley 181 de 1995

Artículo	Objeto	Actores responsables	Apuestas
6° y 7°	Patrocinar, promover, ejecutar, dirigir y controlar actividades de recreación.	Público a través de los entes deportivos departamentales y municipales. Privado a través de las Cajas de Compensación.	Plan Nacional de Recreación. Comités de Recreación Interinstitucional.
9°	Desarrollo de la educación extraescolar de la niñez y la juventud.	Ministerio de Educación Nacional, Ente Nacional del Deporte y Ente Territorial	Formación de educadores y líderes juveniles. Dotación de espacios pedagógicos en las comunidades fuera del ambiente familiar y escolar.

		Entidades privadas sin ánimo de lucro	Programas de educación extraescolar.
11°	Dirigir, orientar, capacitar y controlar el desarrollo de los currículos del área de Educación Física.	Ministerio de Educación Nacional	Educación Física en los niveles de Pre-escolar, Básica Primaria, Educación Secundaria e instituciones escolares especializadas para personas con discapacidades físicas, síquicas y sensoriales.
12°	Dirigir, orientar, coordinar y controlar el desarrollo de la Educación Física extraescolar como factor social.	Ente Nacional del Deporte	Determinar las políticas, planes, programas y estrategias para su desarrollo, con fines de salud, bienestar y condición física para niños, jóvenes, adultos, personas con limitaciones y personas de la tercera edad.
13°	Investigación científica y producción intelectual.	Ente Nacional del Deporte	Investigación para un mejor desarrollo de la Educación Física.
14°	Diseñar los programas necesarios para el desarrollo de la Educación Física	Entes departamentales y municipales. Secretarías de Educación.	Programas que cumplan con los lineamientos de la Ley General de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al deporte según la norma colombiana *“es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales”* (Artículo 15, Ley 115 de 1995), teniendo diversas manifestaciones según la práctica (artículo 16):

Deporte formativo. Es aquel que tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral del individuo. Comprende los procesos de iniciación, fundamentación y

perfeccionamiento deportivos. Tiene lugar tanto en los programas del sector educativo formal y no formal, como en los programas desescolarizados de las Escuelas de Formación Deportiva y semejantes.

Deporte social comunitario. Es el aprovechamiento del deporte con fines de esparcimiento, recreación y desarrollo físico de la comunidad. Procura integración, descanso y creatividad. Se realiza mediante la acción interinstitucional y la participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida.

Deporte universitario. Es aquel que complementa la formación de los estudiantes de educación superior. Tiene lugar en los programas académicos y de bienestar universitario de las instituciones educativas definidas por la Ley 30 de 1992. Su regulación se hará en concordancia con las normas que rigen la educación superior.

Deporte asociado. Es el desarrollo por un conjunto de entidades de carácter privado organizadas jerárquicamente con el fin de desarrollar actividades y programas de deporte competitivo de orden municipal, departamental, nacional e internacional que tengan como objeto el alto rendimiento de los deportistas afiliados a ellas.

Deporte competitivo. Es el conjunto de certámenes, eventos y torneos, cuyo objetivo primordial es lograr un nivel técnico calificado. Su manejo corresponde a los organismos que conforman la estructura del deporte asociado.

Deporte de alto rendimiento. Es la práctica deportiva de organización y nivel superiores. Comprende procesos integrales orientados hacia el perfeccionamiento de las cualidades y condiciones físico-técnicas de deportistas, mediante el aprovechamiento de adelantos tecnológicos y científicos.

Deporte aficionado. Es aquel que no admite pago o indemnización alguna a favor de los jugadores o competidores distinto del monto de los gastos efectivos ocasionados durante el ejercicio de la actividad deportiva correspondiente.

Deporte profesional. Es el que admite como competidores a personas naturales bajo remuneración, de conformidad con las normas de la respectiva federación internacional.

Finalmente, en concordancia con las definiciones que brinda la norma vigente en Colombia, es el deporte, el único que cuenta con la definición, estructuración y organización del Sistema Nacional del Deporte (en adelante SND) (artículo 46°, 47°, 48°, 49°, 50° y 51°). En lo que respecta a la educación física y la recreación, aunque la ley es clara en cuanto al objeto de estas y quienes la pueden promover, no hay una estructura nacional, regional y local que permita consolidar las prácticas alternas al deporte; sino que estas, se acogen a los lineamientos definidos por la ley en el SND donde es claro, que prima el desarrollo deportivo. En esa lógica, Gutiérrez (2019) nos comparte una tabla que relaciona el SND con el tipo de propietario, la forma jurídica de funcionamiento, la periodicidad de la actividad, la localización de los mercados (como subsistema) y la naturaleza de su servicio:

Tabla 9 Sistema Nacional del Deporte y su desarrollo operativo

En el marco de lo Público							
Entidad	Objetivo	Servicio prestado	Modelo	Forma - Jurídica	Periodicidad de la actividad	Localización de los mercados	Naturaleza del servicio
<u>Ministerio del Deporte</u> ³	Ente rector de la promoción del deporte nacional	Organización, legislación y cofinanciación deportiva	Pública	Entidad oficial	Continua	Nacional - Internacional	Multiservicio
Entes Deportivos Departamentales	Promoción del deporte departamental	Organización, legislación, cofinanciación y competencia deportiva	Pública	Entidad oficial	Continua	Departamental – Nacional e Internacional	Multiservicio
Entes Deportivos Municipales	Promoción del deporte municipal	Organización, legislación, cofinanciación y competencia deportiva	Público	Entidad oficial	Continua	Departamental – Nacional e Internacional	Multiservicio
En el marco de lo Privado							
Comité Olímpico y Paralímpico Colombiano	Promoción del Movimiento Olímpico y Paralímpico	Organización, legislación, cofinanciación y competencia deportiva	Mixta	Entidad Mixta	Cíclica	Nacional - Internacional	Multiservicio
Federaciones Deportivas	Promoción nacional de cada deporte específico	Organización, legislación, cofinanciación y competencia deportiva	Mixta	Entidad Mixta	Cíclica – Continua	Nacional - Internacional	Multiservicio
Ligas Deportivas y Asociaciones Deportivas	Promoción de cada deporte específico a nivel departamental y conformación de asociaciones deportivas departamentales	Organización, legislación, cofinanciación, formación y competencia deportiva	Mixta	Entidad Mixta	Cíclica - Continua	Departamental – Nacional e Internacional	Multiservicio
Clubes Deportivos, Promotores y Profesionales	Promoción de cada deporte específico a nivel municipal	Organización, legislación, cofinanciación, y competencia deportiva	Privado	Entidad Privada	Cíclica - Continua	Nacional - Internacional	Multiservicio

Fuente: Adaptado a partir de Gutiérrez (2019).

³ Vale aclarar que Gutiérrez (2019) presenta en el marco de lo público, al ente rector nacional del Deporte a Coldeportes. Sin embargo, meses después de la publicación de su libro, fue sancionada la Ley 1967 de 2019 “Por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.”

Con la historia y enfoques de la administración; y a partir de conocer las definiciones del deporte, la educación física y la recreación en el marco de la ley, se hace pertinente definir al sector como un sistema público o privado, que es distinto a que sea únicamente como empresa (hegemonía histórica del deporte privado), para que posteriormente, se de apertura a lo que se encuentra en debate actualmente, sobre la gestión, la dirección, la administración y el liderazgo en el medio. Todo ello, con el fin de acercarnos a una apuesta conceptual propia, local, integradora y retadora; no sin antes, acogiéndonos a la propuesta de Grajales (2019) de relacionar al “Sector” con la organización institucional, y al “campo del saber” con la apuesta académica local.

En esa perspectiva, y distinguiendo nuestro sector en el plano estructural actual vigente, cuestiona Gutiérrez (2019) de que aunque la norma sea clara sobre las definiciones de la educación física, el deporte y la recreación, la realidad en Colombia muestra la inexistencia de una estructura del deporte nacional integrada a las demás prácticas motrices como un todo articulado y cohesionado, desdibujando claramente el cómo desarrollarse en la esfera política (políticas públicas) y la planeación nacional.

3.6. ¿Qué se encuentra en debate respecto al concepto?

Primero. Inicialmente, existe un consenso en que el deporte, la educación física y la recreación funcionan como sector y que por lo tanto, debe proyectarse desde la planeación nacional, regional y local de la misma manera (Grajales, 2016); sin embargo, la balanza en la ejecución no puede estar toda inclinada al deporte.

Segundo. No existe un consenso para definir al campo del saber (posturas académicas diversas) a la hora de estructurar las políticas públicas del sector. Por ejemplo: algunos programas académicos en el país están denominados como Educación Física y a partir de allí, desarrollan las demás aristas del saber. Otros, por el contrario, recogen toda la diversidad práctica del sector, únicamente desde el deporte.

Tercero. Es claro que la educación física se inscribe en el aparato de lo educativo y el deporte en la estructura del Sistema Nacional del Deporte (Grajales, 2016). No hay consenso aún, en cuál es la relación que debe establecerse entre Educación Física y Deporte; pues para muchos, el deporte absorbe los planteamientos de la educación física, y por lo tanto, pareciese como si la educación física estableciera las bases para el desarrollo deportivo únicamente, desconociendo las definiciones de la Ley 181 y la Ley 115 donde la mirada, es proyecta de forma integral.

3.7. Integración del sector. La gestión de las Expresiones Motrices.

Vale aclarar que la apuesta de esta monografía busca una mayor integralidad del campo del saber, y que probablemente para muchos, no va a concordar simplemente, porque en sus constructos epistemológicos, las Expresiones Motrices como semia común (cuerpo común) no son garantía del reconocimiento del sector. Como menciona Grajales (2019) esta “es una teoría emergente que aún no ha llegado de las academias al sector externo” (p. 636) y aunque no significa que no sea reconocida, sí entra en los debates de las nuevas perspectivas en el desarrollo del campo del saber. Además, porque diseñar una propuesta conceptual más integradora, es reconocer al deporte, la actividad física, la

educación física y la recreación como iguales en la balanza de los debates, los planes, las políticas públicas, entre otras; y también, porque nuestro sector, tiene como reto, ganar más en su apuesta integradora y comprometida socialmente, más no, como única posibilidad el desarrollo deportivo.

Inicialmente, sabemos que todo tipo de práctica motriz o educación motriz, es inherente a la vida humana (Grajales, 2016) y que por ende, la educación física o la educación corporal (muy arraigada en nuestro campo del saber local) además de ser una denominación dualista (educar físicamente al cuerpo) es una práctica que podría también reflexionarse desde el área de la medicina y la nutrición; por lo que nos permite preguntarnos como sector, realmente ¿qué es lo que nos identifica? y ¿cuál es nuestro territorio del saber? Paralelo a ello, la colonialidad del saber se apropia directamente con las definiciones occidentales naturalizadas en nuestros contextos, que muchas de ellas, son retomadas por nuestro sector en los países latinoamericanos, poniendo en cuestión ¿sí seguiremos la ciencia y la tecnología al servicio del deporte como una simple herencia de conocimientos y técnicas que provienen de los países desarrollados? Y sí estos ¿están jugando un papel económico enajenante de explotación mercantilista que aminora cualquier posibilidad de producción de conocimiento propio? (Gutiérrez, 2019); por supuesto, no se trata de negar lo de afuera, pero sí de tomar postura e iniciativa en el reconocimiento del saber local.

Pero ¿por qué mencionar lo anterior como forma de justificar una denominación conceptual más amplia e integradora? Precisamente, porque diversos autores y planes de desarrollo sintetizan al sector en la denominación “deporte”, y justifican que las demás

aristas se recogen en el mismo. Es por ello, que nombramos cotidianamente: “la ley del deporte”, “las políticas del deporte y los recursos para el deporte”, “los entes deportivos territoriales”, “practicar deporte”, “comprar implementos deportivos”, “construir escenarios deportivos”, “gestión deportiva o administración deportiva, etc.; y bajo este tipo de nombramientos desconocemos: que la ley del deporte también incluye las perspectivas de la actividad física y la recreación; las políticas públicas y los recursos, tienen asignaciones específicas para otras prácticas motrices; los entes territoriales también fomentan la práctica de la actividad física y la recreación en el marco del aprovechamiento del tiempo libre; y que no se hace gestión únicamente para el desarrollo deportivo o deporte para el desarrollo, sino también, para la apropiación territorial a través de los programas de actividad física y recreación con las comunidades. De la misma manera, es como se reivindica la educación física escolar como una práctica integral, y no como única opción de potenciar la iniciación y la formación deportiva, que es algo totalmente distinto. En tal sentido, es importante aclarar también, que aquí no se busca problematizar la denominación “deporte” como sí fuese algo erróneo (y que quede muy claro), sino por el contrario, dotarla de sentido y de identidad al igual que a los demás Modos de las Expresiones Motrices (Arboleda, 2016).

Buscando acercarnos a la propuesta epistemológica de las Expresiones Motrices, la cual, ha sido desarrollada por la profesora Rubiela Arboleda en su libro *Las Expresiones Motrices* (2013) y en diversidad de artículos publicados durante más de 25 años, esta, es una apuesta para eludir las jerarquías cognitivas y geopolíticas y una disrupción de los

paradigmas dominantes⁴ (Arboleda, 2013) muy encuadradas en nuestros contextos, y que en contraposición, como postura teórica y política se inscribe en las Epistemologías del Sur (De Sousa Santos, 2009).

Tabla 10 La noción Expresiones Motrices

Como representación	Como campo/territorio	Como campo semántico
<p>“La emergencia expresiones motrices corresponde a un re-pensar el saber, re-dibujarlo y re-conceptualizarlo; son pues una re-presentación, que se diversifica a partir de las particularidades de: grupos y semilleros de investigación y sus problemas de indagación; conferencistas, artículos de revistas y las referencias web.” (p. 118).</p>	<p>El territorio opera pues como lugar de identidad. En cuanto a las expresiones motrices, las define fuera de la motricidad cotidiana (caminar para ir a la escuela, subir escalas para entrar al trabajo, etc.) y dentro de los Modos como se expresa (saltar el obstáculo en atletismo, correr para alcanzar la meta, lanzar el balón, sentarse en la máquina del centro de promoción de la salud, etc.). Este territorio está constituido por agentes, actores, nociones, métodos, prácticas, currículo y perfiles profesionales.</p>	<p>En el que las distintas manifestaciones de los modos de las expresiones motrices: artísticas, terapéuticas, comunitarias, deportivas, lúdicas, etc.) “operarían como esos rasgos conceptuales, que los actores y agentes del saber asociarían a un significante, lo cual favorecería la noción de los distintos constitutivos del territorio académico, sin por ello perder su propia condición. Por ejemplo: Se entiende el juego como un modo de expresión motriz, asistida por el sentido lúdico, cuyas reglas son proclamadas por los actores intervinientes de manera libre y espontánea, en un espacio y tiempo creados por y para ello” (p. 123).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Arboleda (2013)

En palabras de la profesora Arboleda (2013) las Expresiones Motrices:

“hace referencia a las prácticas que pasan por las motivaciones, la intencionalidad, y la propositividad (son antropomórficas, simbólicas, contingentes), refinadas y “abstractas”, nutridas de contenidos de una sofisticada elaboración (lo elegido) tienen el cuerpo y la motricidad (esencia) como sentido fundamental; su fin último es el acto mismo, está

⁴ Cuenta la autora, que cuando se cruzó en la práctica con gestantes, encontró que esta no se enmarcaba en ninguna de las denominaciones arraigadas en el campo del saber: educación física, deporte y recreación. Apostando entonces, para encaminar una nueva ruta hacia una propuesta epistemológica más amplia e integradora.

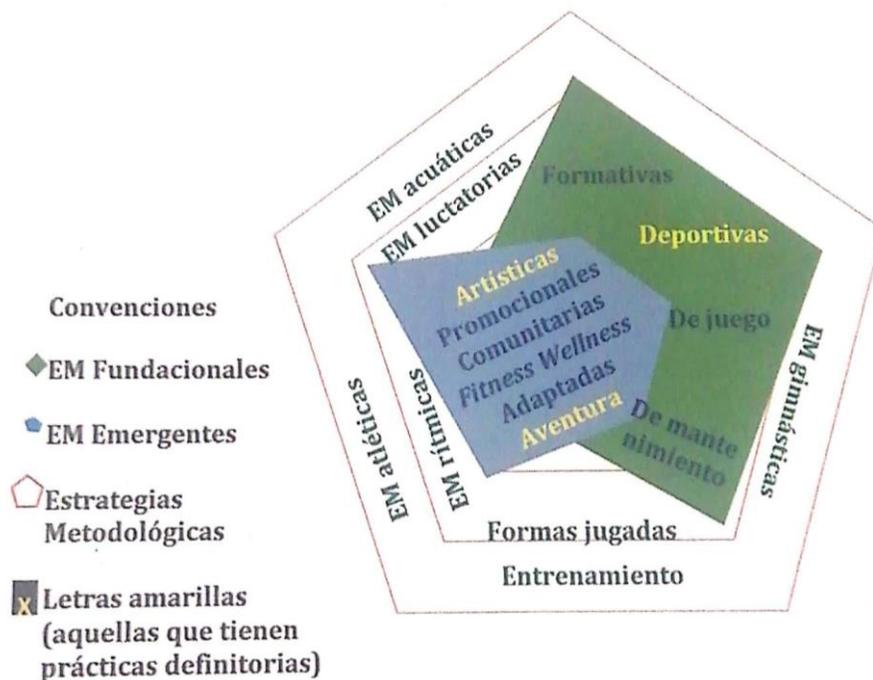
autocontenida en la acción (autopoiética), todo ello constituye una diferencia fundamental con la denominada motricidad cotidiana (lo dado), para la cual su propósito está por fuera del acto (necesidad). Las expresiones motrices hacen referencia a aquellas manifestaciones de la motricidad (esencia) y en la que se transmitan distintos sentidos/constitutivos antropológicos (substancia) lúdico, agonístico, estético, político/agencia, bienestar/conservación, de vincularidad, cognición, aprendizaje, de aventura, imaginación y motriz. Se realizan con distintos fines (atributos), organizadas siguiendo una lógica interna que establece un código legitimado en un contexto social y por el cual se admiten y/o prohíben unos gestos, se ofrecen pautas de comportamiento, se crean actitudes y promueven creencias, se movilizan las intenciones subjetivas exhibidas en el acto mismo (campo semántico), y están cruzadas por el contexto sociocultural.

Sus distintas manifestaciones (modos) son escenarios en los que se privilegian tanto códigos gestuales observables, repetitivos e instrumentales (técnica), como uno u otro sentido (substancia) que las adjetivan sin fragmentarla (rizomática): formativas, deportivas, extremas, de juego, de mantenimiento, luctatorias, terapéuticas, artísticas, comunitarias, entre otras, que permiten su crecimiento justamente como rizoma. Todo ello les otorga un significado importante en la comprensión de su potencial pedagógico, vindicativo, estetizante, regulador, liberador, inclusivo, profiláctico, curativo, preventivo, promocional, semiótico y cultural – patrimonial.

Las Expresiones Motrices podrían entenderse como una representación del saber, como un territorio de relaciones, relativamente autónomo, provisto de sus propias leyes, como un campo semántico, con sistema lingüístico específico, un tecnolécito portador de

“distinguibilidad”; traza un particular panorama política y, a la postre, de ejercicio de poder.” (p. 126 – 127).

Ilustración 8 Mapa del territorio de las Expresiones Motrices



Fuente: Arboleda (2016, p. 46).

Por tal motivo, invito a ampliar la mirada para pasar de denominar Gestión Deportiva a Gestión de las Expresiones Motrices y que acorde al contexto y las necesidades, estas, serán desarrolladas acorde a los Modos de las Expresiones Motrices. Por último, si bien muchas de las dinámicas del sector, han estado permeadas por los modelos económicos, políticos y culturales hegemónicos, es también cierto que la mejor manera de conducir una organización es buscar una armonía entre los modelos racionales, normativos, donde a mayor bagaje conceptual (sin purismos y verdades absolutas) con mejores recursos, herramientas y un talento humano cualificado e idóneo, mejor serán nuestras decisiones (Gutiérrez, 2019) en búsqueda de mejor futuro.

Capítulo Énfasis

4. Marco Teórico

“El análisis de política desde una perspectiva democrática radical permite reintroducir la política y la exigencia democrática en el centro de los procesos políticos administrativos, y abre una puerta hacia una refundación democrática e institucional más emancipatoria o libertaria. Pero también puede, desde una perspectiva opuesta, ser una herramienta para la legitimación del orden dominante.” (Roth, 2010. P.22).

4.1. Las políticas públicas

Es complejo unificar una sola definición sobre política pública, máxime cuando han sido diversos los autores que se han atrevido a desarrollar el concepto y sus significados puesto que presenta diversas miradas en la manera como se desarrolla lo público en la sociedad y la implicación de este en la solución de los problemas comunes que se presentan permanentemente.

La implementación de una política pública se refiere al logro de lineamientos previamente definidos por un gobierno que deben resolverse afuera, es decir, en la sociedad (Hecló & Wildavsky, 1974), que se convierten en programas de ejecución para un territorio específico y donde participan otros sectores afines o autoridades públicas relacionadas (Meny & Thoenig, 1989; Muller y Surel, 1998) con algún grado de legitimidad social (Thoenig, 1997, 19); retando en el marco de todas estas apuestas, al cómo se van a administrar las actividades de las organizaciones (Blank, 1990) en pro de un mejor desarrollo político institucional

Estos programas o lineamientos generales previamente establecidos son un conjunto de acciones sucesivas programáticas que parten de la necesidad de resolver problemas (Vargas, 1999) e insatisfacciones (Roth, 2002) de las comunidades (Stone, 2002) y se enmarcan en planes, acciones, programas y proyectos (Gutiérrez, 2019). En síntesis:

“la política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el objetivo de logros sociales” (Ordóñez, 2013, p. 31).

Ilustración 9 Política Pública y su entramado



Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere al sector de la gestión de las expresiones motrices, Villamarín (2007) da cuenta de que las políticas públicas, implican la toma de decisiones sobre lo que debe realizarse o no en una situación determinada. Estas, pueden desarrollarse en el ámbito

nacional, departamental y municipal, orientadas al impulso de procesos de investigación aplicada, cualificación del talento humano, organizaciones de eventos, dotación técnica y de materiales, y desarrollo de la infraestructura, entre otras. Para Gutiérrez (2015) las políticas públicas en el sector son:

“una decisión pública que tiene incidencia en el sector del deporte en un territorio específico, que se construye bajo la lógica de un juego de actores posibilitando el desarrollo de alianzas público-privadas, para que a través de los programas de gobierno se puedan cumplir los fines del Estado, y que se evidencia mediante una agenda pública (entendida ésta como un conjunto de niveles donde los actores tienen la certeza de los problemas, de la decisión tomada y de sus formas de medición.” (p. 69)

Por lo tanto, una política pública del sector, precisa una manera de organizarse para gobernar asumiendo la responsabilidad implícita por leyes, normas, decretos, resoluciones y las definiciones constitucionales (Gracia, 2018), no obstante, esta *“realmente es política pública, mientras más pública y menos política sea”* (Gutiérrez, 2018)⁵, que implica empoderar la ciudadanía de ellas en relación a las necesidades de su contexto, posibilitando las definiciones de unos lineamientos desde bajo y no desde los intereses de arriba y el centralismo gubernamental.

⁵ Indeportes Antioquia y el Instituto Universitario de Educación Física y Deporte, el 8 de octubre de 2021, realizaron un seminario virtual sobre la política pública sectorial del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física en Antioquia. Allí, Gutiérrez compartió en una de sus diapositivas, el fragmento que posibilita el diálogo, la reflexión y la crítica frente a los retos de las políticas públicas del sector en Antioquia.

“una decisión pública que tiene incidencia en el sector del deporte en un territorio específico, que se construye bajo la lógica de un juego de actores posibilitando el desarrollo de alianzas público-privadas, para que a través de los programas de gobierno se puedan cumplir los fines del Estado, y que se evidencia mediante una agenda pública (entendida ésta como un conjunto de niveles donde los actores tienen la certeza de los problemas, de la decisión tomada y de sus formas de medición.” (p. 69)

4.2. Análisis de política pública

Sí bien es importante conocer qué es una política pública, también se destaca el papel que viene cobrando el análisis, el estudio y la gestión de conocimiento sobre las mismas. Es poner en el debate público y crítico, el proceso como tal de estas, desde la identificación de un problema hasta su evaluación. Sin embargo, son pocas las miradas sobre el papel tan importante que juega el conocimiento en el marco del desarrollo de estas (Ordóñez, 2013), aunque Roth (2010) afirma que ha venido cambiando a partir de la segunda mitad del siglo XX destacando ser un campo específico para la academia en la generación de conocimiento y sobre todo, a partir de los debates de la humanidad en relación a los retos sociales, políticos y económicos actuales.

Es en ese sentido, que para el análisis de las políticas públicas en este trabajo, se describirá el Enfoque Secuencial o Ciclo de Políticas Públicas, siendo el más utilizado en

Colombia⁶, el cual permita más adelante ampliar la discusión crítica sobre los retos actuales del análisis de políticas públicas, en especial, en el proceso de formulación.

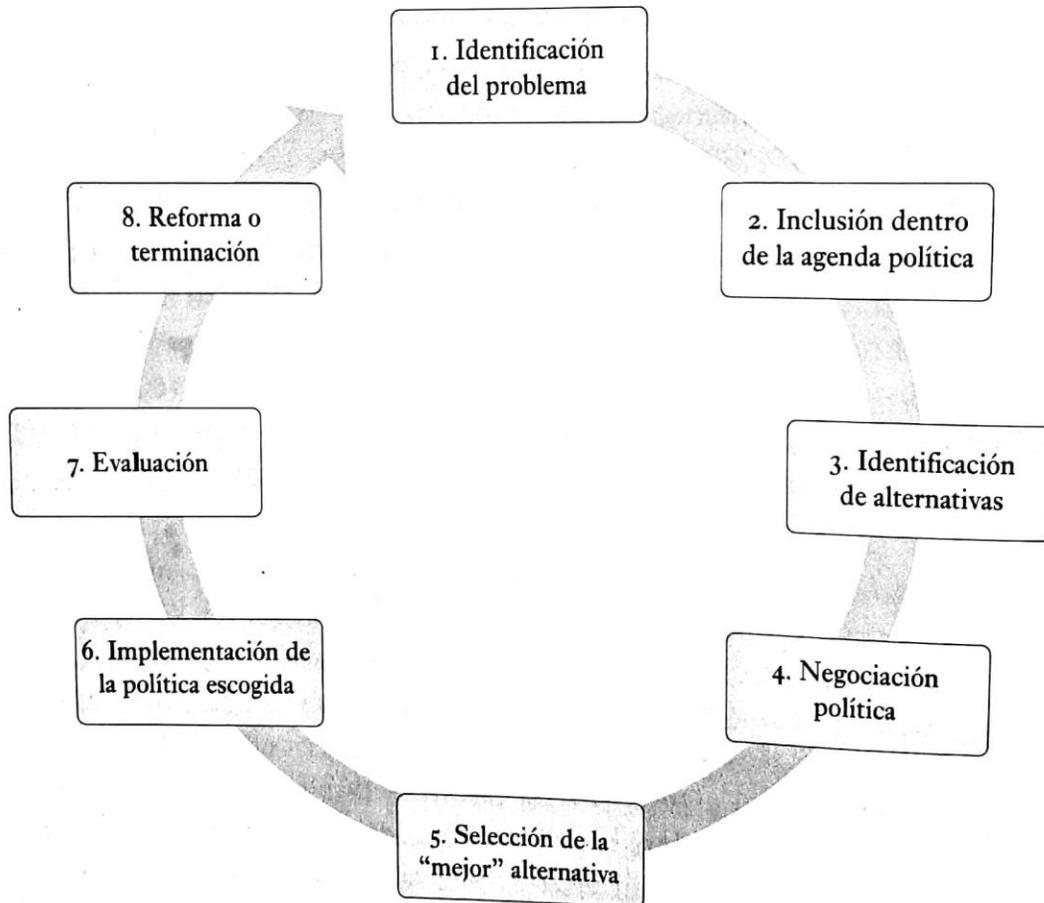
4.2.1. Enfoque secuencial o ciclo de políticas públicas

Este enfoque es un proceso entrelazado en etapas o fases que permiten el análisis no solo de la formulación, sino también de la ejecución, el control y la evaluación de una política pública determinada. Teóricamente el proceso se vuelve cíclico, en la medida que estas puedan reformularse, actualizarse o transformarse.

⁶ Para ampliar las diferentes perspectivas al respecto ver en: Roth (2010) quien cita a Mény & Thoenig, 1992; Aguilar, 1992; Vargas, 1999, Salazar; 1999, Muller, 2002.

Ilustración 10 Ciclo de Políticas Públicas

GRÁFICO I: CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Ordóñez (2013. P. 50)

En el marco del proceso secuencial, Eslava (2010) comparte unas preguntas que pueden guiar el análisis desde el antes, el durante y hasta el después de que finalice la ejecución de una política pública, con la necesidad de que la sociedad, cumpla un papel activo en todo su proceso.

Ilustración 11 Preguntas del Proceso de Políticas Públicas

PREGUNTAS DEL PROCESO

ETAPA	INTERROGANTES	PRODUCTOS
Antes	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	Ideas / problema social. DP.
	¿Qué hace que el gobierno actúe frente al problema?	Alternativas de solución.
	¿Qué alternativas de solución se plantean?	Política. PPA y APA.
	¿Qué proceso se sigue para tomar la decisión?	
Durante	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno?	PA.
	¿Ha cambiado la decisión inicial?	Resultado de la intervención.
	¿Quién incide en esos cambios?	
	¿Existe coherencia y coordinación?	
Después	¿Cuáles han sido los logros de la política?	Impacto. Terminación o retroalimentación
	¿Cuáles son los retos?	

Fuente: Eslava (2010, p. 117) a partir de Subirats et al (2008).

4.2.1.1. El proceso de formulación

Por ser un trabajo monográfico, solo se describirá de forma somera, la primera parte del ciclo de políticas públicas en lo que se conoce como el proceso de formulación, el cual parte de la comprensión y construcción colectiva del problema público que determina unas necesidades sociales y que desembocan en la decisión formalizada de la política pública según Méndez (2013, citado en Gracia, 2018):

1. Diagnóstico y análisis. Recopilación de información (contexto, necesidades, dificultades, problema) y definición de posibles alternativas de solución.

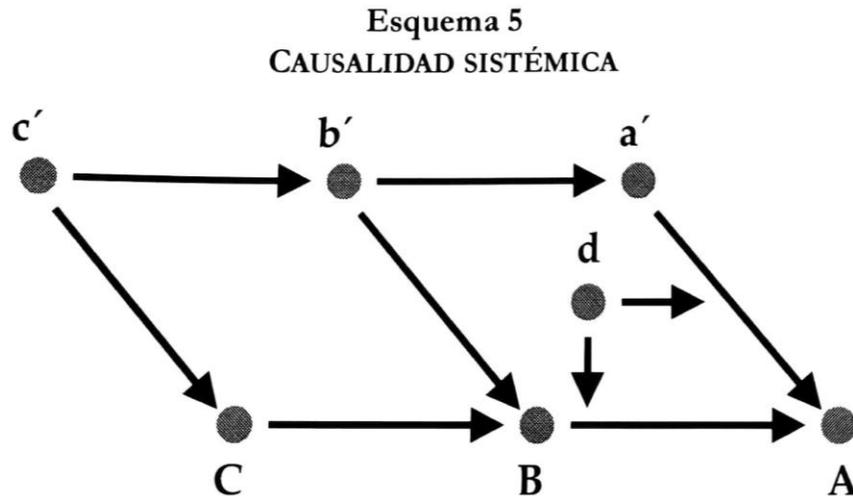
2. Selección de alternativas de solución. Tener en cuenta las experiencias y los avances de otros sectores que posibiliten avanzar creativamente.
3. Actividad de legitimación. Debatir, construir y deliberar desde el consenso la mejor opción.
4. Formalizar los lineamientos de la política pública para su posterior ejecución, control y evaluación.

Teoría Causal en las políticas públicas

Sabatier (1999) menciona que uno de los principales inconvenientes del enfoque secuencial, es la ausencia de la teoría causal, estableciendo lineamientos sin conocer el problema real de un sector específico. Todo ello, podría recaer en la implementación de recomendaciones bajo una sensación problemática desconociendo el verdadero problema que causa dicha sensación (Ordóñez, 2013), y que podría realizar acciones sobre un “coco” vacío de realidad ofreciendo soluciones a la ligera desde ejercicios de escritorio. Por el contrario, los actores deben tener claridad sobre los problemas que se presentan, las decisiones que se toman frente a estos y la forma de controlarlas, medirlas y evaluarlas (Gutiérrez, 2015). El problema de las políticas públicas de nuestro sector, es la desarticulación de los actores frente a tres premisas menesteres para una mejor gestión pública: identificar las demandas de la comunidad, garantizar sus derechos constitucionales y construir desde las dinámicas territoriales (Brunal, 2013), que para ello, es indispensable la movilización de todos actores a través de todos los medios posibles, para que “se ofrezca

una respuesta a necesidades colectivas, o consideradas como tales” (Roth, 2010, p. 22) en el marco de la definición de problemas públicos.

Ilustración 12 Causalidad sistémica



Fuente: Adaptado por Eslava (2010, p. 120) a partir de Scharpf (1997).

La teoría causal permite identificar los problemas de la sociedad como públicos, pertinentes de mitigar a través de acciones del Estado que cuenta con unos recursos en un tiempo determinado y de manera razonable (2021, 8 de octubre, apuntes del Seminario virtual de Política Pública sectorial en Antioquia). Sin embargo, el no poner la lente bajo la realidad de las percepciones que posee la sociedad (no identificar el problema público), podría presentarse que se estructure mal un problema. Según el autor antes mencionado puede suceder que:

- Se establecen objetivos y metas vagas y ambiguas que son imposibles de medir en el tiempo.
- Se generan dificultades para establecer alternativas de solución coherentes y eficaces para resolver el problema público.

- Se dan imprecisiones y confusiones a la hora de implementar la política pública.
- Imposibilidad de evaluar los resultados o impactos de la política en el mediano y largo plazo.

4.3. Respaldo normativo para el proceso de formulación de política pública municipal del sector de las expresiones motrices

Tabla 11 Respaldo Normativo Internacional del Sector

Año	Organización	Relación con el sector
1948	ONU	Art. 24. Retoma la declaración de los derechos humanos quienes ratifican al deporte y la recreación como derecho social
1948	Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre	Art. Toda persona tiene derecho a descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico.
1978	Unesco - MINEPS	Adopción de la Carta Internacional de Educación Física y Deporte donde se ratifica en el artículo 2, la importancia del deporte, la educación física y la recreación como elementos esenciales dentro del sistema de educación, la formación de las personas y el enriquecimiento de la cultura.
1978	Carta Olímpica	Aunque su adopción viene desde inicios del siglo XX, es adoptada con este nombre por primera vez en 1978.
1996	ONU	Conferencia sobre Asentamientos Humanos, Hábitat y Medio Ambiente, que define a la recreación como necesidad fundamental del hombre contemporáneo.
	Carta Olímpica	Regula las políticas y procesos del movimiento olímpico internacional
2010	ISPAH	Un compromiso político, de medidas políticas y sistemas de apoyo para la promoción y mantenimiento de la mejora de la salud por la actividad física.
2015	UNESCO	La Educación Física y el Deporte como derechos fundamentales.
2015	ONU	Se reconoce al deporte como contribuyente al desarrollo y la paz promoviendo la tolerancia y el respeto, que respalda el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, las personas y las comunidades, así como los objetivos en materia de salud, educación e inclusión social.
2020 - 2021	Conferencia Iberoamericana del Deporte (CID)	Iniciativas en materia de deporte frente a la pandemia.
2018 - 2030	OMS	Plan de Acción Mundial sobre la Actividad Física.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12 Respaldo Normativo Nacional del Sector

Año	Organización	Relación con el sector
1991	Constitución Política de Colombia	Art 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación hacen parte de la educación y constituye gasto público social. Se le reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.
1995	Congreso de la República	Ley 181 de 1995 por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. Art 366. El Gasto Público Social es prioridad sobre cualquier asignación presupuestal.
1995	Presidencia	Por el cual se revisa la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado con objeto de adecuarlas al contenido de la Ley 181 de 1995.
2002	Corte Constitucional de Colombia	Sentencia C-758. El deporte y la recreación se integran a los derechos de la salud y la educación, por lo que adquieren el carácter de derechos fundamentales dentro de la Constitución Política de Colombia.
2009 - 2019	Coldeportes	Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz.
2013	Coldeportes	Plan Nacional de Recreación 2013 - 2019
2018 - 2028	Coldeportes	Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Hacia un Territorio de Paz 2018 – 2028.
2019	Congreso de la República	Por la cual se transforma el departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13 Respaldo Normativo Departamental del Sector

Año	Organización	Relación con el sector
2011	Asamblea Departamental de Antioquia	Ordenanza 024 de 2011. Por medio de la cual se adopta la política pública departamental del deporte, la recreación, la educación física, y la actividad física, para el departamento de Antioquia.
2018	Asamblea Departamental de Antioquia	Ordenanza 18 de 2018. Por medio de la cual se crea la política pública para promover el uso de la bicicleta en el departamento de Antioquia y se toman otras decisiones
2018	Asamblea Departamental de Antioquia	Ordenanza 40 de 2018. Por medio de la cual se crea el programa Escuelas Populares del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Elaboración propia.

4.4. La intersectorialidad

Al reconocer el campo como un fenómeno social, político, económico, cultural e histórico (Gutiérrez, 2019) y en constante tensión entre las dinámicas globales y locales (Arboleda, 2004; Gutiérrez, 2019), la intersectorialidad, desde las necesidades territoriales, cumple una función importante al asumir los retos de la sociedad desde una lógica integral, multifactorial y multidimensional que la convierte en una apuesta necesaria; aunque no siempre esta, se desenvuelve de la misma manera. Para Cunill (2014), lo sectorial puede desplegarse en dos ámbitos de acción e integración:

1. Lógicas de acción colectiva, distinguiéndose así entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades.
2. Especialidades del conocimiento que se manifiestan en la estructura de los gobiernos: educación, salud, agricultura, deporte, entre otros.

El primer ámbito de acción busca mejorar el desempeño en la garantía de servicios públicos de la sociedad, pero que requieren la suma de esfuerzos de otros sectores que no pertenecen al aparato público. En la segunda esfera, sí bien también se busca brindar garantía en materia de derechos a través de los servicios públicos, aquí se asumen diversas circunstancias de forma compleja, es decir, el desempeño interdisciplinario que comprende los problemas como multicausales y multifactoriales. En ese marco, Cunill (2014) ejemplifica de la siguiente manera:

“El supuesto es pues, que, si aspiramos a lograr, por ejemplo, el desarrollo integral de la primera infancia no basta con que cada sector (salud, educación, etc.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos (proveer de cuidados a los niños para prevenir enfermedades, curarlos oportunamente, brindarles educación, etc.); ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.” (p.8)

Por consiguiente, se busca que las distintas definiciones del Estado, puedan desarrollarse de forma coherente entre los diversos sectores. Cuando el juego de actores se desenvuelve en red, produce mayor sentido que sí cada uno trabajara de manera aislada. Para Jolly (2010) identificar, formular y ejecutar cualquier política pública es propio de actores que interactúan en red, teniendo como valor agregado, la descentralización del proceso.

Ilustración 13 Actores que participan en el proceso intersectorial del Sistema Nacional del Deporte



Fuente: Coldeportes (2009).

4.4.1. Juego de actores involucrados en el ciclo de políticas públicas

Desde una mirada institucional, con corte asistencial y vertical, podría mencionarse que el actor más importante en el proceso de formulación de política pública es el sector público. Sin embargo, el llamado es a comprender que se presenta un juego de intereses de todos los actores que se interconectan o entran en tensión a partir de apuestas sobre las mismas necesidades o problemas públicos de un contexto específico. Es válido entonces, inicialmente reconocer que no solo el sector público está inmerso en la construcción del problema, sino también el mercantil, el privado no mercantil (ONG, Corporaciones, Cajas de Compensación, Asociaciones, entre otros), la academia, las comunidades organizadas y líderes territoriales.

Los diferentes actores involucrados, pueden disponer de recursos no solamente económicos, sino también técnicos, y además, del apoyo del talento humano para el mejor desarrollo de un proceso de política pública, que implica en términos de un mejor desarrollo intersectorial, establecer inicialmente bases de confianza, consenso para la definición de los objetivos comunes anclados a unas necesidades concretas, atendidas e intervenidas bajo las competencias, cualidades y capacidades que cada actor pueda aportar. En ese sentido, bajo la voluntad de construir en red con orientaciones claras, atravesadas por los niveles de compromiso, reciprocidad, reconocimiento (Carreño, 2019) podría traer como consecuencia, un mejor desempeño en el ciclo de políticas públicas.

Ordóñez (2013) propone un modelo reflexivo para la identificación de los grupos relevantes de actores afectados o con interés en el proceso de formulación de política pública desde la caracterización de los roles, las percepciones, los intereses, las capacidades y los posibles acuerdos o conflictos que puedan derivarse de su participación.

Ilustración 14 Modelo de tabla de análisis de involucrados

Actor involucrado	Características Estatuto o rol del actor	Percepción del actor respecto del problema	Intereses del actor	Capacidad de incidir	Acuerdos o conflictos potenciales
Identificación de los grupos relevantes de actores afectados o con un interés en el problema	¿Qué tipo de persona y organismo es el actor? ¿Qué rol y funciones tiene a su cargo? ¿Cuáles son sus características principales relacionadas con la problemática dada?	¿Cómo percibe cada actor el problema? ¿Cuáles son desde su punto de vista las causas principales y los problemas asociados que determinan el problema? Este análisis implica entender las representaciones que el actor ha construido respecto de la problemática.	¿Cuáles son los intereses que cada actor posee y defiende en relación con el problema fundamental? En algunos casos los intereses surgen de mandatos formales definidos por la ubicación del actor en un contexto institucional y en otros, reflejan intereses subyacentes del actor.	¿Cuáles son los recursos de poder sean económicos, políticos, institucionales o de cualquier otra índole que poseen los actores para imponer o defender sus intereses o sus mandatos en relación con la problemática analizada?	¿Cuáles son las relaciones del actor con otros actores involucrados? ¿Cómo el actor se podría ver afectado por las alternativas de solución? ¿Qué acuerdos o conflictos se podrían generar con cada uno de los actores involucrados?

Fuente: Ordóñez (2013, p.133)

4.4.2. La descentralización

Uno de los cuestionamientos de las políticas públicas, son las formas como estas se implementan desde una lógica centralista, que incluso a veces, se remite a la recolección de información (bases de datos) para el cumplimiento de los indicadores propuestos. Mideplan (2004) propone que para un buen desempeño de diversas organizaciones que actúan en clave intersectorial, es actuar desde la descentralización. Dice el autor, que esta, posibilita adoptar un marco de acción desde la lógica territorial, teniendo en cuenta, que un mejor y eficaz programa social, podría desdoblarse de mejor manera, a través de una integración de los propósitos desde los espacios, lugares y territorios donde residen los destinatarios o la población

objeto. En consecuencia, la planificación y estructuración de los programas en el plano local, que contenga un carácter participativo y plural, fomenta la implementación de la intersectorialidad (Gutiérrez, 2019).

Muller (2006) establece una relación entre principios para el análisis de políticas públicas y la descentralización desde la cual, Jolly (2013) lo aterriza al caso colombiano:

Primero: *no se debe ni se puede separar el juego político de la acción pública.* Política pública de descentralización es una manera de resolver el problema de Colombia desde la época republicana; regir el territorio y gobernar unos territorios gracias a políticas públicas, cuya lógica es a la vez horizontal (descentralización) y vertical (centralismo). Gobierno local.

Segundo: *(Considerar las políticas públicas como la construcción y puesta en marcha de normas con el fin de lograr una cohesión social).* Plantear la siguiente hipótesis: la política pública de descentralización es una estrategia que busca asegurar la gobernabilidad de los territorios gracias a una “territorialización” parcial de la acción pública que promueve la gobernanza (reconocimiento de una multiplicidad de actores).

Tercero: *las políticas públicas como aprendizaje e invenciones intelectuales.*
Mediadores.

Cuarto: conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos (Muller, 2006): valores, normas, algoritmos, imágenes.

Quinto: los mediadores. Quienes realizan la construcción del referencial de una política pública.

Ilustración 15 Implementación Top-Down vs Bottom-up

Modelo de implementación <i>Top-Down</i>	Modelo de implementación <i>Bottom-Up</i>
Concepción clásica de la implementación en donde la administración pública es concebida como el actor ideal para ejecutar las decisiones políticas.	Concepción moderna de la implementación. Surge como una crítica al modelo centralizado y jerarquizado de implementación.
Esta etapa depende exclusivamente del rol de la administración, en donde ésta pondrá en marcha la recomendación del analista para alcanzar los objetivos planteados en su fase técnica.	Tanto la ciudadanía como la administración son actores esenciales en el proceso de implementación tanto el formulador como el ejecutor son claves para obtener una política exitosa.
Ejecución de la política del centro hacia la periferia.	La puesta en marcha se va a caracterizar por la ejecución de una política que busca resolver problemas desde el punto más cercano a la situación problemática.
Mayor control de los procesos por parte de la administración. Hay una clara distinción de responsabilidades y tareas entre el formulador y el ejecutor.	Este modelo considera la participación ciudadana en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas, en donde es necesaria la negociación y la construcción de consensos, así como la implementación compartida.
Asume información constante y clara del entorno político y económico. Considera que existen objetivos claros y consistentes.	La incertidumbre es una variable con la que se debe trabajar. Se entiende que las políticas y las circunstancias están en constante cambio. Por ende, los objetivos pueden cambiar.
Evaluación del impacto de la política sólo al final de la implementación.	La evaluación es periódica, constructiva y participativa.
Brecha entre lo político y lo técnico al implementar.	Construcción participativa de política pública, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos.
No permite observar cambios en la política, ni proceso de aprendizaje.	Los ejecutores son flexibles al cambio, y están abiertos al cambio y al aprendizaje continuo.
Es mayormente usada en países en vía de desarrollo, en donde no hay canales suficientes de participación y la sociedad civil está poco organizada.	Predomina en los países desarrollados en donde la sociedad civil juega un papel importante (capital social) dada su organización en sindicatos, ONG, y otras formas de organización y participación ciudadana.

Fuente: Ordóñez (2013, p. 216).

4.5. Mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas públicas

En nuestro sector las diferentes instituciones rectoras (nacionales y departamentales) han desarrollado los lineamientos de política pública a partir de la participación ciudadana, como un actor indispensable en la identificación de las necesidades que puedan ser materializadas en diversos planes para su corrección, intervención, solución o mitigación. No obstante, la participación ciudadana se ha reducido al carácter consultivo para la definición de los lineamientos que realizan pocos desde la esfera de la “experticia”, que si bien es importante contar con el talento humano idóneo para un mejor análisis del proceso de política pública, la sociedad, las organizaciones sociales y los líderes de los territorios, reclaman mayor democracia en la construcción del problema público y la definición de alternativas de solución, permitiendo una mayor planificación local participativa (Gutiérrez, 2019, p.84) dentro del proceso de formulación de política pública:

- Se caracteriza por ser comunitaria e intersectorial.
- Siempre se realizan convocatorias abiertas.
- En primera instancia, los actores caracterizan la población, el territorio, la cultura, los intereses, los recursos, las empresas del sector y las necesidades.
- Se llega a cabo a un diagnóstico participativo.
- Se desarrolla la programación conjunta donde se asignan las

diferentes responsabilidades.⁷

- Se pone en ejecución.
- Se realiza el monitoreo y se presentan los informes permanentes de evaluación según el cronograma del plan.⁸

Ilustración 16 Algunos mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Empero la participación ciudadana al limitarla a un proceso consultivo, solo se ha visionado para buscar legitimar el proceso de formulación de política pública, es decir, sin gestar el empoderamiento social y comunitario sobre lo que se le consulta y las definiciones

⁷ Hasta aquí llega dentro del ciclo de política pública el proceso de formulación.

⁸ Para ello, podría ser importante profundizar en los recursos técnicos que posibiliten una mejor ejecución, control y evaluación de políticas públicas de nuestro sector. Para el presente, no será el caso debido al tipo de investigación desarrollada.

que se expresan en lineamientos y estrategias para la ejecución de planes, programas y proyectos. Bajo estas dificultades, es imprescindible reconocer algunos mecanismos legales⁹ que la ciudadanía colombiana, posee a su disposición, aclarando previamente el concepto de Mecanismos de Participación Ciudadana a partir de la Ley 1757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” (Julio 6, 2015):

“**ARTÍCULO 3. *Mecanismos de participación.*** Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular. La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.”

⁹ No se profundizará sobre acciones de participación legítimas relacionadas a la movilización social o desarrolladas en espacios informales como las mesas de diálogo.

Tabla 14 Mecanismos legales de participación ciudadana. Ley 1757 de 2015

Mecanismo de participación	Respaldo Jurídico	Propósitos	Relación con el ciclo de políticas públicas	Apuesta
Cabildo Abierto	Ley Estatutaria 1757	Artículo 22 y 23	cualquier asunto de interés para la comunidad	Formulación, control y evaluación de políticas públicas.
Rendición de cuentas	Ley Estatutaria 1757	Artículo 48, 49 y 50	Obligación de rendir cuentas a la ciudadanía: gestión, resultados y avances.	Control ciudadano
Audiencias Públicas Participativas	Ley Estatutaria 1757	Artículo 55	Mecanismo de rendición de cuentas	Control ciudadano
Veedurías ciudadanas	Ley 850	Reglamento para veedurías ciudadanas	La política Pública como unos lineamientos públicos de interés general.	Control ciudadano
Peticiones, quejas, reclamos, solicitudes o denuncias	Ley 1755	Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma		Formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia

Según Velásquez, González, Martínez, Peña, Arévalo y Vargas (2020) sobre la encuesta de participación ciudadana en Colombia (2003 – 2018) la ciudadanía en Colombia ha manifestado diversas razones por las cuales no participa en espacios institucionales. Es preocupante que sea mayoritariamente por falta de información, recursos y conocimientos al respecto, lo que invita a la reflexión de la necesidad de fortalecer los diversos mecanismos legales y legítimos para la inclusión de la ciudadanía en las apuestas nacionales, regionales y locales de nuestro sector.

Ilustración 17 Razones para no participar en espacios institucionales en Colombia

RAZONES	PORCENTAJE
Falta de información sobre su funcionamiento	29,6 %
No tengo el tiempo o los recursos para hacerlo	31,7 %
No tengo conocimientos ni habilidades de líder	14,4 %
Hay muy poca colaboración de la gente	9,2 %
Para eso hay personas que sí tienen vocación	4,2 %
Esos espacios no ayudan a resolver los problemas	7,0 %
Esos espacios representan los intereses de las autoridades y no las de la comunidad	3,9 %
Total	100,0 %

Fuente: Velásquez y otros (2020).

Otras maneras de fomentar la participación ciudadana, se desarrolla a través de la organización de la sociedad civil (colectivos, corporaciones, veedurías, entre otras) la cual tiene unas dinámicas propias, autónomas, más democráticas y deliberativas que están más en el orden de la legitimidad social. Allí, se puede encontrar acciones como la organización de escuelas comunitarias; talleres de formación en diversos temas de interés y relacionados a las políticas públicas; foros ciudadanos de discusión social y política; asambleas populares de deliberación local y los presupuestos participativos, los cuales son los consensos entre las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil para la asignación de recursos públicos. Según la Encuesta Nacional sobre participación ciudadana en Colombia, tanto la participación en espacios institucionales, como la movilización activa y la protesta social y pacífica; y la participación en espacios informales, son válidos y eficientes.

Ilustración 18 Modalidad más eficiente para resolver problemas de la ciudadanía en Colombia

MODALIDAD MÁS EFICIENTE PARA RESOLVER PROBLEMAS DE LA CIUDADANÍA	%
La participación en espacios institucionales establecidos por la norma	16,0
La movilización activa y la protesta social	12,3
La participación en espacios informales (mesas de diálogo con autoridades, etc.)	18,3
Las tres son igualmente eficientes	35,0
No sabe/No responde	18,4
Total	100,0

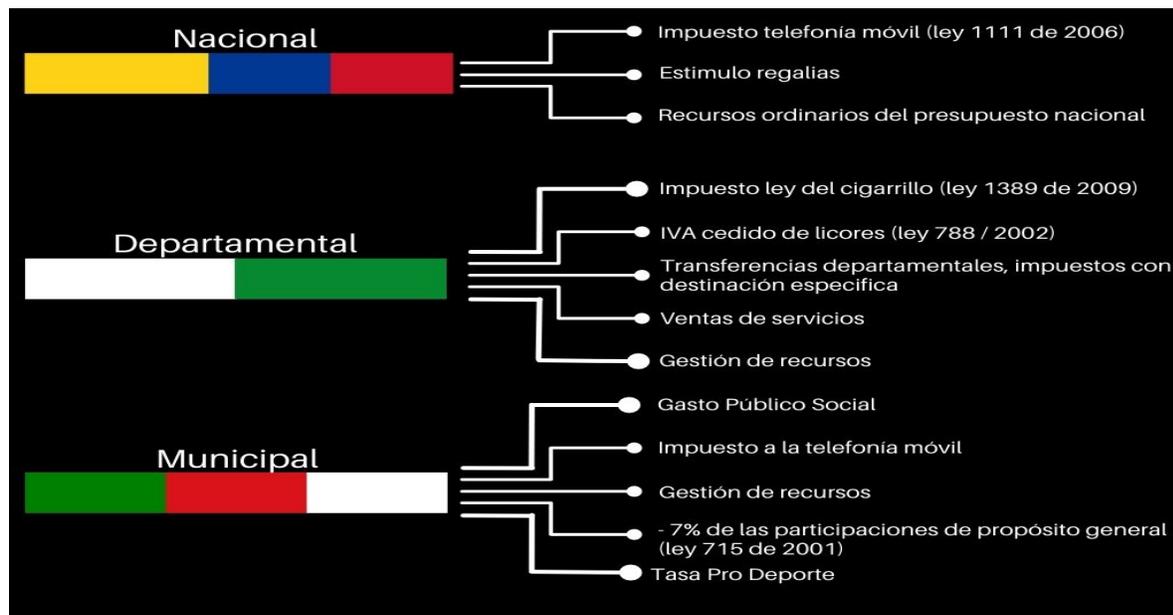
Fuente: Velásquez y otros (2020).

4.6. Estrategias de financiación para la formulación de políticas públicas del sector

Hay diferentes formas de financiación en el sector que varían según los territorios, las condiciones sociales, económicas y políticas. Sí bien gran parte de los recursos económicos son expuestos por el estado, también interesan los recursos privados en el marco de las alianzas público-privadas¹⁰. Sin embargo, en un diálogo horizontal y de construcción intersectorial, el famoso dicho de “quien tiene la plata, posee las condiciones” debe comenzar también a desdibujarse hacia nuevos paradigmas más horizontales, consensuados y bajo la confianza. Se trata, de buscar una participación más activa de la empresa privada en el desarrollo mismo del sector (Gutiérrez, 2019); y por ahora, se comparto la fuente de recursos económicos planteados por Coldeportes (2009) en el Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009 – 2019:

¹⁰ Una de las formas de materializarse la intersectorialidad, debe ser a través de las alianzas público-privadas.

Ilustración 19 Fuente de recursos para el sector deporte



Fuente: Elaboración propia a partir de Coldeportes (2009)

Es importante destacar también que en el año 2019, el Congreso de la República sancionó la Ley 2023 La Tasa Pro Deporte y la Recreación (junio 23, 2020) Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación que en su artículo 8 define una Tarifa presupuestal y que posibilita a las entidades deportivas, acceder a un recurso distinto al destinado por el Sistema General de Participación y los impuestos:

“Tarifa. La tarifa de la Tasa Pro-Deporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede exceder los dos puntos cinco por ciento (2.5%) del valor total del contrato determinado en el comprobante de egreso que se establezcan entre el ente territorial y las personas naturales y/o jurídicas, públicas o privadas.” (p. 2).

Ilustración 20 Contexto Legal y Gasto Público Social del Sistema Nacional del Deporte



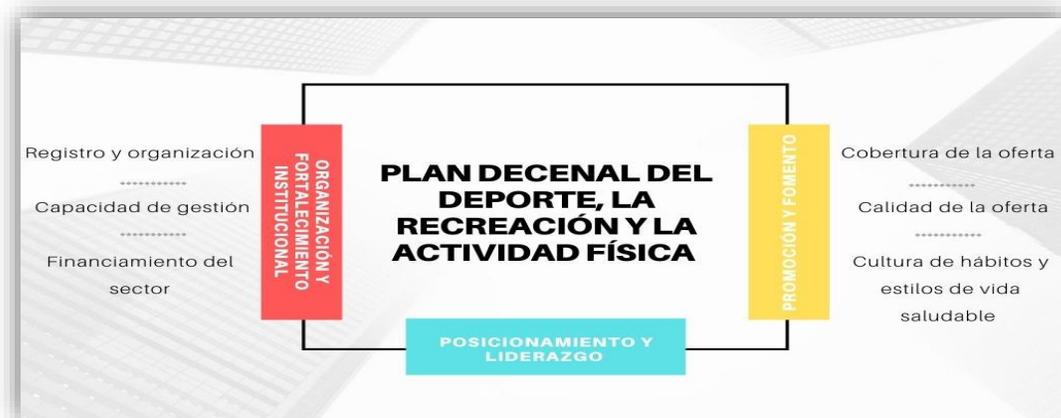
Fuente: Coldeportes (2009). **Nota:** Sistema Participativo de Garantías (S.P.G) o Sistema General de Participación.

Capítulo Específico

5. Lineamientos Nacionales de Política Pública y Plan Decenal del Sector

5.1. Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz

Ilustración 21 Lineamientos Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Actividad Física 2009 - 2019



Fuente: Elaboración propia

Fue la carta de navegación publicada en el año 2009 por el Instituto Colombiano del Deporte Coldeportes (ahora Ministerio del Deporte) en el marco de una gran consulta nacional para la construcción del plan que recogiera todos los sentires, expresiones, manifestaciones, saberes y conocimientos de los actores del Sistema Nacional del Deporte, que permitiera la integración nacional del sector con base en una política pública, donde el deporte, la recreación, la actividad física y la educación física contribuyeran al Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz. Para su desarrollo, se plantearon 3 lineamientos de política pública:

1. Organización y fortalecimiento institucional del sector. Compuesto por 3 programas a desarrollar que desembocan en objetivos estratégicos.

- ✓ Registro y organización, el cual posee 4 objetivos.
- ✓ Capacidad de gestión, el cual abarca 7 objetivos.
- ✓ Financiamiento del sector, que contiene 5 objetivos.

Ilustración 22 Lineamiento 1. Organización y fortalecimiento institucional del sector

Programa 1. Registro y Organización	Programa 2. Capacidad de gestión	Programa 3. Financiamiento del sector
1. Reconocer en el Sistema Nacional del Deporte la recreación, la educación física y la actividad física	5. Crear un Observatorio Nacional de Política Pública para el deporte, la recreación, la educación física y la actividad física	12. Garantizar el reconocimiento fiscal del deporte como gasto público social
2. Establecer el registro único para la inscripción de los organismos públicos y privados que conforman el Sistema Nacional del Deporte	6. Certificar los municipios para la asignación de los recursos para el sector	13. Optimizar el uso de los recursos del sector
3. Descentralizar y fortalecer la presencia institucional del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil	7. Acreditar los servicios deportivos de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte	14. Establecer la estampilla pro-deporte
4. Promover la creación del Ministerio del Deporte	8. Promover el reconocimiento deportivo entre los organismos del deporte asociado y la evaluación de los mecanismos de vigilancia y control	15. Crear el Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional
	9. Coordinar a través de la Comisión Intersectorial de Actividad Física la política de bienestar, salud, educación y desarrollo social	16. Promover la vinculación de la empresa privada en la financiación del sector
	10. Mantener canales efectivos de comunicación desde y entre los distintos componentes del Sistema Nacional del Deporte	
	11. Formular un documento CONPES que incluya los lineamientos y objetivos del Plan Decenal	

Fuente: Coldeportes (2009, p.42)

2. Promoción y fomento de la recreación, la educación física, la actividad física, el deporte escolar y social comunitario.

- ✓ Cobertura de la oferta, que posee 4 objetivos estratégicos.
- ✓ Calidad de la oferta, con 2 objetivos.
- ✓ Cultura de hábitos y estilos de vida saludable. Contiene 3 objetivos.

Ilustración 23 Lineamiento 2. Promoción y fomento de la recreación, la educación física, la actividad física, el deporte escolar y social comunitario.

Programa 4. Cobertura de la oferta	Programa 5. Calidad de la oferta	Programa 6. Cultura de hábitos y estilos de vida saludable
17. Fomentar las prácticas del deporte social comunitario en sus múltiples manifestaciones	20. Crear el programa de investigación y formación para el deporte, la recreación, la educación física y la actividad física	22. Promover el desarrollo de la educación física a partir de los currículos escolares en todo el país
18. Fomentar y desarrollar la recreación, con criterios de inclusión	21. Establecer el Sistema Nacional de Deporte Estudiantil	23. Caracterizar los hábitos y estilos de vida saludables de los colombianos y colombianas
19. Promover la universalización de la actividad física en el país		24. Incentivar el desarrollo de competencias ciudadanas a través de la práctica del deporte, la recreación y la actividad física

Fuente: Coldeportes (2009, p. 58).

3. Posicionamiento y liderazgo deportivo.

- ✓ Colombia, una potencia deportiva continental. Contiene 5 objetivos estratégicos.

- ✓ Modelo de organización y gestión del deporte asociado. 3 objetivos estratégicos.

Ilustración 24 Posicionamiento y liderazgo deportivo

Programa 7. Colombia, una potencia deportiva continental	Programa 8. Modelo de organización y gestión del deporte asociado
25. Mejorar los logros deportivos de Colombia en los eventos competitivos del ciclo Olímpico y Paralímpico	30. Fortalecer la capacidad de gestión, planeación, evaluación, financiación y promoción de los organismos del deporte asociado
26. Armonizar el Plan Nacional de Medicina Deportiva a las metas de desarrollo deportivo orientadas al alto rendimiento	31. Elaborar el Mapa Deportivo Nacional
27. Garantizar la sostenibilidad de los procesos de preparación y participación de los deportistas colombianos en eventos mundiales, continentales y del ciclo Olímpico	32. Aprovechar la cooperación internacional para el intercambio y la promoción de oportunidades
28. Establecer el sistema de detección de talentos y preparación de reservas estratégicas para el deporte de altos logros	
29. Construir, dotar y mantener instalaciones deportivas de acuerdo con las exigencias reglamentarias y de alta tecnología del deporte contemporáneo	

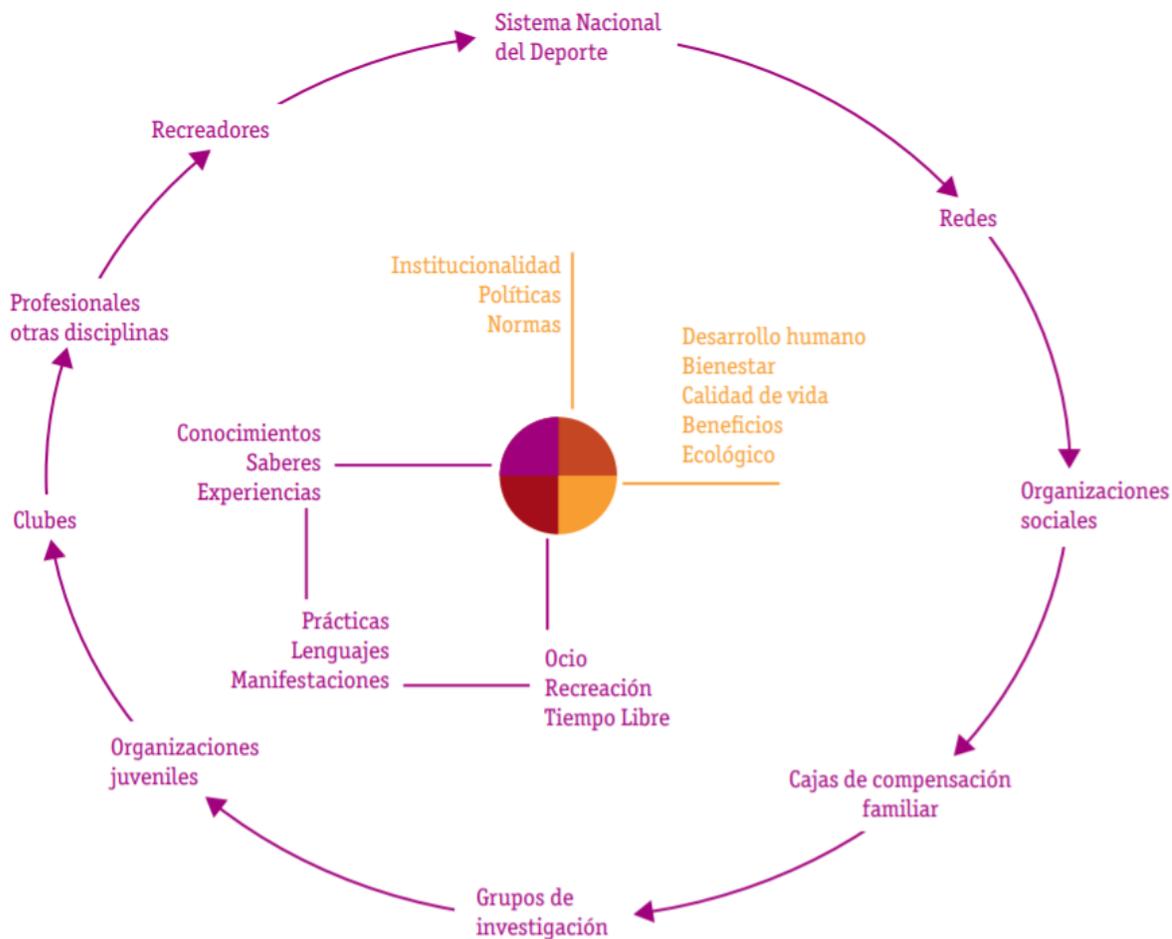
Fuente: Coldeportes (p. 67).

5.2. Plan Nacional de Recreación 2013 – 2019

Aunque la recreación sea un derecho constitucional en Colombia, se reconoce que ha sido relegada en un plano secundario debido a la mayor concentración de esfuerzos para el fortalecimiento del deporte de altos logros. Es por esto, que Coldeportes buscó equilibrar la planeación y la inversión de la recreación con las áreas de actuación del Sistema Nacional del Deporte, comprendiendo que este sector, posee sus dinámicas y manifestaciones propias en el país; asumiendo también, ser un campo social que se expresa

de forma particular y que se deriva en múltiples relaciones en el ámbito local, departamental y nacional:

Ilustración 25 La recreación como campo social

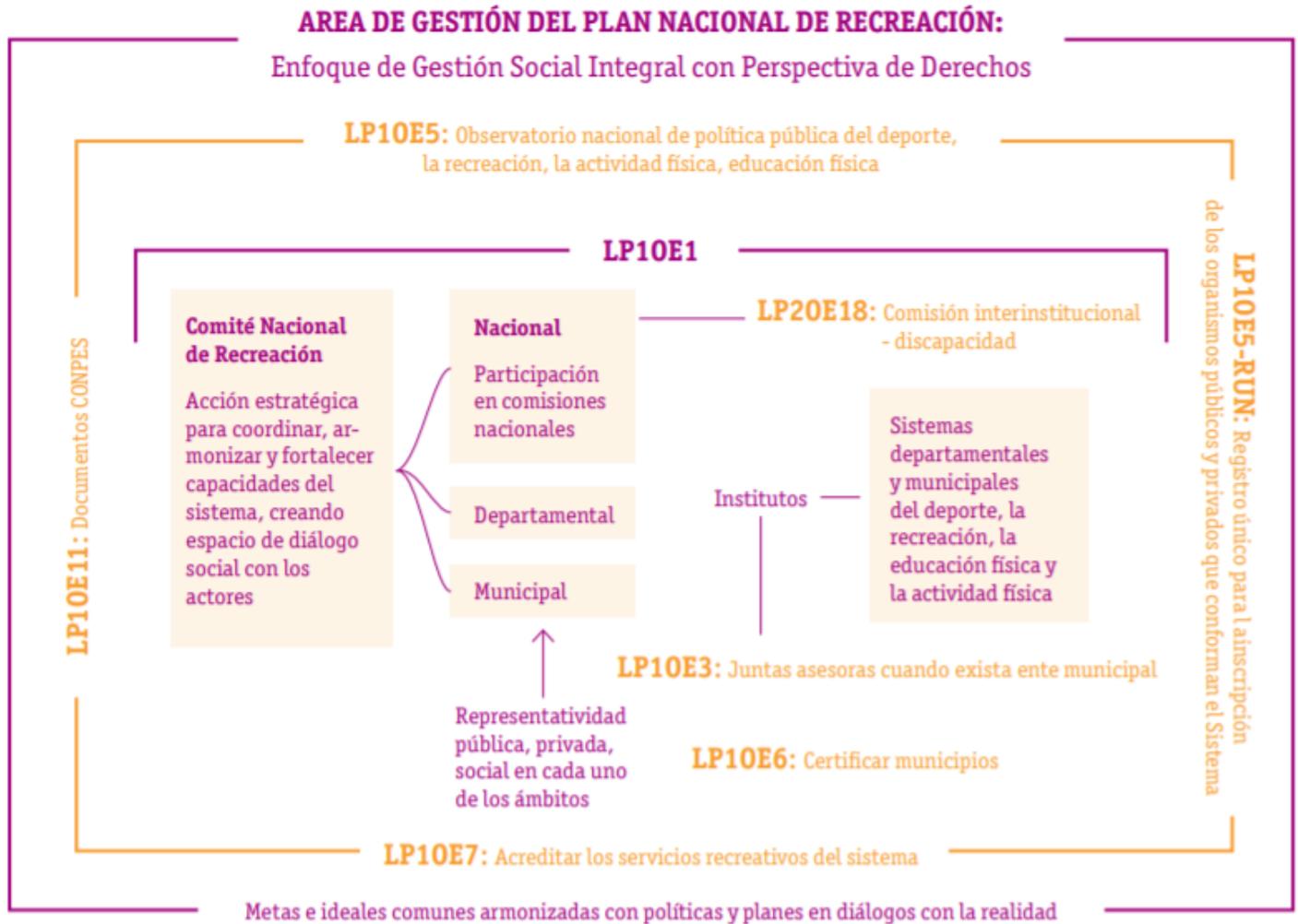


Fuente: Coldeportes (2013, p. 15).

Con base en lo anterior, la entidad nacional del sector diseñó el Plan Nacional de Recreación 2013 – 2019 con miras a posicionarlo dentro del Sistema Nacional del Deporte, amparándose en la Ley 181 de 1995 y garantizando los derechos constitucionales a la

ciudadanía. Bajo este pretexto, buscaron armonizar el plan de recreación con el Plan Decenal 2009 – 2019 (Véase ilustraciones 26, 27, 28):

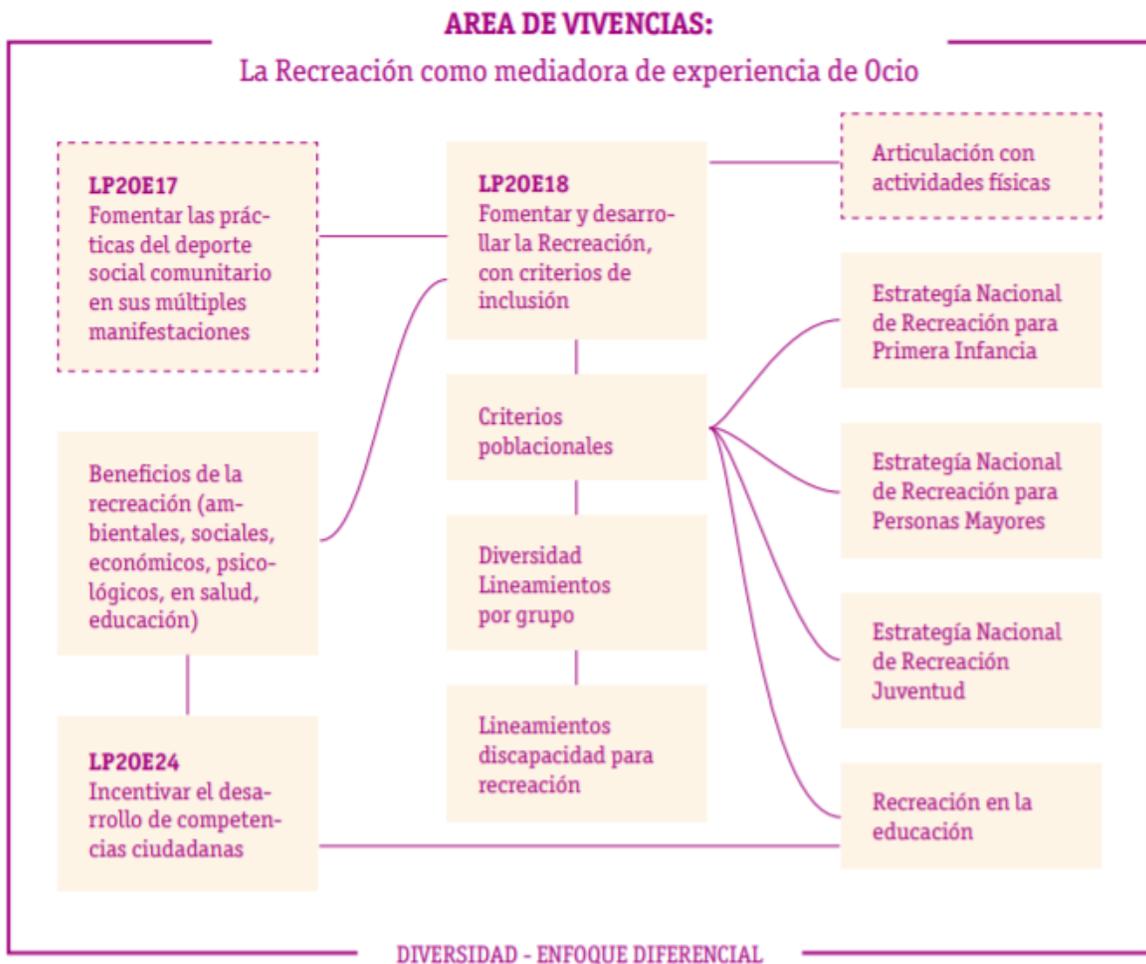
Ilustración 26 Armonización del Plan Nacional de Recreación con los Lineamientos de Política del Plan Decenal 2009 – 2019.



Fuente: Coldeportes (2013, p. 6). **Nota:** Lineamiento (L); Política (P); Objetivo

Estratégico (OE).

Ilustración 27 Armonización del Plan Nacional de Recreación con los lineamientos de política pública del plan decenal 2019 – 2019.



Fuente: Coldeportes (2013).

Ilustración 28 Armonización del programa de investigación del Plan Nacional de Recreación 2013 – 2019 con el Plan Nacional Decenal del Deporte 2009 – 2019



Fuente: Coldeportes (2013, p.10).

5.3. Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Hacia un Territorio de Paz 2018 – 2028.

El Decreto 4183 de 2011 determina las funciones del Ministerio del Deporte, el cual, en su artículo 6 menciona:

“Artículo 6. Diseñar políticas, estrategias, acciones, planes y programas que integren la educación y las actividades físicas, deportivas y recreativas en el sistema educativo general en todos sus niveles, en coordinación con las autoridades respectivas.”

Es en se marco político, que impulsaron desde Coldeportes en el año 2014, la construcción de una política pública sectorial, la cual lograron materializar a partir del año 2018, buscando mayor articulación, investigación, y fortalecimiento del sector dando como garantía, una mayor participación de la ciudadanía e incluyendo el enfoque diferencial de las comunidades en Colombia.

Ilustración 29 Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre hacia un territorio de paz 2018 – 2028.



Fuente: Coldeportes (2018, p. 53).

Allí, aparecen como lineamientos nuevos: el desarrollo social a partir del enfoque diferencial; la infraestructura y la investigación diferente al Plan Nacional 2009 – 2019. Sin embargo, no quiere decir que este último, en cuanto a desarrollo social desconocía la necesidad de fomentar el sector en todos los actores. La actual política pública, sí tiene mayores claridades respecto a la necesidad de proyectar la infraestructura y la gestión del conocimiento, como estrategias diferentes.

6. Lineamientos departamentales de Política Pública del sector

Ilustración 30 Ordenanzas departamentales



Fuente: Elaboración propia.

6.1. Ordenanza 024 de 2021.

La ordenanza fue expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia en el año 2011, con el fin de adoptar la política pública departamental del deporte, la recreación, la educación física y la actividad, para el departamento de Antioquia como una estrategia de inclusión y cohesión social y donde se definieron los lineamientos:

Tabla 15 Lineamientos de la ordenanza 024 de 2021 del departamento de Antioquia.

Lineamientos	Metas
1) Liderazgo a través del deporte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar un modelo de desarrollo deportivo para el alto rendimiento. 2. Construir, adecuar y controlar los escenarios deportivos necesarios para el alto rendimiento.
2) Aumentar la cobertura para el acceso, práctica y disfrute	<ol style="list-style-type: none"> 3. Apoyar el proceso de certificación de la totalidad de los municipios mediante la implementación del mínimo vital. 4. Conformar una mesa departamental asesora de la política pública.
3) Contribuir al desarrollo humano	<ol style="list-style-type: none"> 5. Promover la práctica regular de la actividad física de toda la población. 6. Contribuir a fortalecer las capacidades técnicas, de planeación, organización, gestión y financiación de los organismos públicos y privados mediante el sistema departamental de capacitación.

Fuente: Ordenanza 024 de 2011. Asamblea Departamental de Antioquia.

6.2. Ordenanza 18 de 2018

La ordenanza fue expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia en el año 2018, con el fin de crear la política pública para promover el uso de la bicicleta en el departamento de Antioquia como una estrategia de promoción para el uso de transporte no motorizado; la práctica de la actividad física, el deporte, la recreación y aprovechamiento del tiempo libre y el cuidado del medio ambiente a través de 9 lineamientos de acción:

1. Sostenibilidad Ambiental.
2. Movilidad.
3. Infraestructura.
4. Actividad física deportiva, recreativa, educativa y de aprovechamiento del tiempo libre.
5. Reconocimiento cultural.

6. Promoción.
7. Educación.
8. Inclusión social y generacional.
9. Consumo de espacio público y armonía social.

6.3. Ordenanza 40 de 2018.

Fue expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia en el año 2018, con el fin de crear el programa de escuelas populares del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre haciendo parte integral de la educación¹¹, la salud y el deporte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 18 años. Los objetivos secundarios del programa son:

- ✓ Contribuir a la formación de un ser humano integral.
- ✓ Contribuir con el fortalecimiento de una adecuada interacción social y con el desarrollo personal integral.
- ✓ Proponer metodologías deportivas y recreativas que contribuyan al desarrollo.
- ✓ Servir de intermediario entre el departamento y los municipios.
- ✓ Acompañar las administraciones municipales en la elaboración de planes, programas y proyectos relacionados al objeto de la política pública.

¹¹ Formación de un ser humano integral: cultura ciudadana, cultura de paz, convivencia y la no violencia.

7. Proceso de Formulación de política públicas del sector en el oriente de Antioquia

“El encuentro lleva un sentido fundamental, el de empezar a avanzar en la construcción de propuestas para la vida digna, como un eje estratégico que nos permita garantizar condiciones de permanencia en los territorios.” (Bernal y Osorio, 2018, p. 230)

7.1. Contextualización del territorio regional

El Oriente de Antioquia es una de las subregiones del departamento de Antioquia y se encuentra en la zona del suroriente al limitar con el norte del departamento de Caldas. Ha sido históricamente reconocido como un territorio rico en aguas lo que conllevó a ser una de las causas generadoras del conflicto armado y la generación de miles desplazamientos de las comunidades, especialmente de mujeres, niños y niñas del campo. Al respecto, Higuita (2018, p. 22) comparte una periodización sobre la historia del oriente antioqueño en el marco de las luchas cívicas y populares:

 **Período 1960 – 1981:** llegada del discurso del desarrollo; una planificación regional desde arriba; imposición de los megaproyectos (autopista, aeropuerto, hidroeléctricas, economía verde) y organización de resistencia comunitaria en diferentes localidades.

 **Período 1982 – 1997:** Articulación regional con el surgimiento del Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño; disputa del poder político; agudización de la confrontación armada y oleada de violencia política a líderes del movimiento y las comunidades.

 **Período 1998 – 2006:** ocaso del movimiento social y las alternativas

políticas del oriente; agudización de la confrontación armada y catástrofe humanitaria; surgimiento de organizaciones de víctimas en resistencia a la guerra e intervencionismo de ONG's y el Estado.

 **Período 2007 – 2018:** Resurgimiento del movimiento social en el Oriente Antioqueño con el Movete¹², la Mesa de Derechos Humanos; reconstrucción del tejido social y organizativo; nueva oleada de imposición de mega – proyectos (ingresa la dinámica de exportación, expansión urbanística, turismo de consumo excesivo y dependencia al uso de agrotóxicos) y resistencia social al modelo de desarrollo extractivista.

En lo que se refiere al deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, en todos los municipios hay dinámicas de gestión muy diferentes, con matices particulares relacionadas a sus contextos y subregiones; pues, no es lo mismo las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que se dan en el oriente cercano (Valle de San Nicolás) y el oriente lejano (Páramo, Bosques y aguas). Para ello, se presentará la división político-administrativa de la región por municipio:

Tabla 16 División Político-Administrativa de la región del oriente.

Zona Páramo	Zona Altiplano 2	Zona Altiplano 1	Aguas	Bosques
Abejorral	La Unión	La Ceja	San Rafael	San Luis
Nariño	San Vicente	El Carmen	Concepción	Cocorná
Argelia	Guarne	Rionegro	Alejandro	San Francisco
Sonsón	El Retiro	Marinilla	San Carlos	
		El Santuario	Granada	
			El Peñol	
			Guatapé	

Fuente: Elaboración propia.

¹² Movimiento Social por la Vida y la Defensa del Territorio – MOVETE.

7.2. Identificación de políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia

Con el uso de la Ley 1712 de Derechos de Transparencia y Derechos de Acceso a la Información Pública (2014) y la Ley 1474 de 2011 en su artículo 74. Sobre Plan de Acción de las Entidades Públicas, se realizó un derecho de petición (ver anexos) a todas las alcaldías municipales del oriente antioqueño solicitando:

- ✚ Documento oficial de política pública del sector.
- ✚ En su defecto, el plan decenal del deporte, la actividad física, la recreación y la educación física formulada y ejecutada (o en ejecución) del municipio en el período 2005 – 2021.

Este fue enviado el 28 de octubre de 2021 con el ánimo de recibir según la ley, a más tardes en los próximos 13 días hábiles. En respuesta al derecho de petición, se obtuvo

- ❖ El Plan de Desarrollo Decenal Municipal del Deporte, la Recreación, La Educación Física y la Actividad Física del período 2011 – 2021 de los municipios de Alejandría, San Carlos y el Retiro.
- ❖ Plan de Desarrollo del Deporte, la Educación Física, la Recreación y la Actividad Física 2009 – 2019 del municipio del Carmen de Viboral.
- ❖ Acuerdo Municipal para el uso de la bicicleta para promover la cultura autosostenible, la salud y el deporte en el municipio de Cocorná.
- ❖ Acuerdo Municipal para la creación de política pública para promover el uso de la bicicleta en el municipio de Argelia, Antioquia, en aplicación de la ordenanza 018 de 2018 del departamento de Antioquia.

Adicional a ello, los municipios de La Unión, Argelia, Sonsón y La Ceja enviaron respuesta oportuna al derecho de petición¹³ respondiendo lo siguiente:

La Unión: No cuentan con política pública ni plan decenal del sector en el período solicitado. Sin embargo, afirman que dentro del Plan de Desarrollo Municipal La Unión en Buenas Manos 2020-2023, se estableció en el Programa de Fomento “La Formulación de dicha política pública o plan decenal” (Ver anexos). Agregan que su proceso de gestión se articula al Plan Decenal Departamental 2009 – 2019, desconociendo el acuerdo 024 de 2011 del Departamento de Antioquia y que el Plan Decenal obedece a los lineamientos nacionales.

Argelia: No cuentan con política pública ni plan decenal del sector en el período solicitado. Sin embargo reconocen la importancia de la formulación de esta que sirva como ruta de trabajo de la comunidad argelina. (Ver anexos).

Sonsón: No conocen evidencia documental respecto a la existencia de política pública o plan decenal del sector en el municipio. Hacen mención de que se acogen a los lineamientos establecidos por Indeportes Antioquia.

¹³ Es pertinente contar a manera de anécdota que a parte de la respuesta de los derechos de petición por parte de las entidades, algunas establecieron contacto con el autor de la monografía para manifestar lo siguiente: **Primero.** La opción de Peticiones, Quejas, Reclamos o Sugerencias (PQRS) que se encuentra de forma pública y oficial en las páginas de las Alcaldías Municipales, incomodó a uno de los funcionarios públicos precisando que se sentía presionado. Fue necesario aclararle que era un derecho ciudadano y que sí no tenían documentación relacionada, simplemente de daba respuesta al respecto. **Segundo.** Algunos funcionarios públicos manifestaron que si bien compartían el Plan Decenal Municipal del Sector, sí no hubiese sido por el derecho de petición, no tenían idea de que existía un documento en su municipio al respecto. Eso da cuenta por ejemplo, que muchas administraciones municipales cada cuatro años, hacen borrón y cuenta nueva.

La Ceja: No disponen de una política pública o plan decenal municipal del sector. Reconocen que los lineamientos de este tipo de alcances se han venido desarrollado bajo los Planes de Desarrollo Municipal que para el caso, tiene vigencia 2020 – 2023 como en el resto de los municipios.

Por otra parte, aunque no se identificó política pública o plan decenal del sector en los municipios de Rionegro y La Ceja, sí se obtuvo a través de comunicación directa con fuentes primarias el acceso a tres documentos académicos, los cuales son:

- **El deporte municipal colombiano. Dos experiencias de innovación**, capítulo de libro en el cual se describen algunos asuntos del sector en el municipio de Rionegro a partir de Arboleda (2013).
- **Desarrollo Deportivo Local. Estudio de caso municipio de la Ceja del Tambo (Colombia)** trabajo de maestría desarrollado por Gutiérrez (2015).
- **Calidad en el servicio en el ente municipal para el deporte y la recreación del municipio de la Ceja en Antioquia Colombia**, monografía elaborada por Granados y Cepeda (2021).

En cuanto a los objetivos establecidos inicialmente en este proyecto monográfico, relacionados a los mecanismos de participación ciudadana, las estrategias financieras y relación de políticas públicas con el departamento y la nación, entre el ítem 7.3. y el 7.4. se presentarán los resultados en 3 bloques:

- **Primero:** Planes decenales de desarrollo 2011 – 2021 del Retiro, Alejandría y San Carlos debido al formato similares que construyeron.
- **Segundo:** Plan Decenal 2009 – 2019 del Carmen de Viboral.

- **Tercero:** Acuerdos para el uso de la bicicleta en los municipios de Argelia y Cocorná.

7.3. Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia

Ilustración 31 Mecanismos de participación en procesos de política pública en oriente



Fuente: Elaboración propia

7.3.1. Planes decenales de desarrollo del sector 2011 – 2021

Como se mencionó anteriormente, los municipios que respondieron oportunamente a la solicitud del derecho de petición fueron El Retiro, Alejandría y San Carlos, aclarando que los tres coinciden en gran parte del diseño y propuesta del plan. Inicialmente en la presentación, asumen que el Plan Decenal fue construido de forma descentralizada, diversa, consensuada y participativa contando con el acompañamiento de Indeportes Antioquia. Se

refieren en haber realizado una consulta con diversos actores del municipio¹⁴ en cuanto a las experiencias que buscaran armonizar con los lineamientos departamentales y nacionales con base en un diagnóstico participativo. Las temáticas que consultaron fueron: cobertura, calidad de los servicios, infraestructura, oferta de programas, entre otros.

Los tres municipios coinciden también, en que una de las dificultades ha sido el Bajo Nivel de Organización Social y Comunitaria para el Liderazgo y que por lo tanto, se necesita mayor número de capacitaciones de líderes en el territorio. Sin embargo, El Retiro sí se destaca por contar con un acompañamiento en los procesos de diversos grupos sociales, mientras que San Carlos cuenta con las iniciativas de los clubes organizados, diferente a Alejandría, que no posee ningún grupo que lidere en su municipio los procesos. Pero, al revisar los tres documentos, aunque haya diagnósticos diferentes y condiciones territoriales diversas donde participaron comunidades de todos los sectores de cada municipio coinciden en que:

- Hay problemas de oferta institucional y equipamientos.
- La conclusión del diagnóstico es que hay baja cultura en las oportunidades de acceso.
- Lo que se les consulta a los líderes, queda por fuera de las metas y los objetivos estratégicos; o por lo menos, así lo evidencia la ruta del plan.
- Los líderes solicitan la necesidad de aumentar la capacitación, sobre todo, en las dinámicas de gestión del sector.

¹⁴ Cada Plan Decenal en sus anexos, incluyen todos los actores de diversos sectores que participaron en el proceso.

- Piden ser incluidas no solo en el uso de los escenarios sino también en su mantenimiento. Consideran que la población debe empoderarse más de los espacios públicos.
- Finalmente, proponen estimular la participación organizada de la comunidad bajo mecanismos de consulta y concertación a través de consejos municipales de participación ciudadana, como iniciativa para conformar las juntas municipales asesoras de las políticas del sector en el municipio.

7.3.2. Plan Decenal 2009 – 2019 Carmen de Viboral

Inicialmente, el plan reconoce la necesidad de contar con la voz de los actores protagonistas del sector en el municipio. Para ello, fue necesario establecer una convocatoria con los clubes deportivos, comités deportivos municipales, las secretarías de educación y salud, los líderes veredas y padres de familia. La estrategia que se utilizó para el diálogo colectivo con los actores fue a través de talleres y reuniones los cuales se desarrollaron bajo la metodología de Marco Lógico: árbol de problemas y diagnóstico, árbol de objetivos, alternativas de solución, estrategias y elaboración del plan.

Algo importante por destacar, es que consideraron que para la construcción del plan decenal no solo era importante la participación de adultos sino también la de niños, niñas y adolescentes, sin ningún tipo de discriminación de género, racial, étnica o religiosa.

Respecto al compromiso de la ciudadanía con algunos lineamientos, se habla de la necesidad de involucrarla en el cuidado y mantenimiento de los escenarios urbanos y

rurales; y además, de la necesaria capacitación que requieren los líderes comunitarios que apoyen la promoción y el fomento del sector en la sociedad carmelitana.

Finalmente, proponen como mecanismo de control y evaluación, la implementación de una veeduría ciudadana conformada por todos los grupos organizados y no organizados de la comunidad.

7.3.3. Acuerdos municipales para el uso de la bicicleta

El acuerdo municipal para el uso de la bicicleta se celebró en el presente año y el año 2020 para Argelia y Cocorná respectivamente. En cuanto a la participación ciudadana, el municipio de Argelia, en su artículo 7 propone la conformación de la red municipal de la bicicleta, integrada por: alcalde, secretario de educación, secretario de participación ciudadana, secretario de planeación y un representante de los colectivos de la bicicleta. Eso permite que la sociedad tenga un espacio para el trabajo en red. Adicional a ello, el mismo acuerdo en la definición de las funciones de la red, propone que además de la promoción del uso de la bicicleta, sea el de controlar y evaluar el mismo desarrollo de la red y la política pública.

Por parte del municipio de Cocorná, en el artículo 2 del acuerdo, delega al ente deportivo, clubes de ciclismo y personas recreativas que utilicen la bicicleta para que impulsen la construcción del plan para la promoción de la bicicleta. Ello implica, que diversos actores, estarían involucrados en la proyección estratégica del mismo.

7.4. Estrategias financieras de políticas públicas del sector en el oriente de Antioquia

7.4.1. Planes Decenales de Desarrollo del Sector 2011 – 2021

Los tres municipios coinciden en lo siguiente:

Tabla 17 Estrategias financieras de los planes decenales de desarrollo 2011 – 2021

Financiación para la formulación del Plan Decenal	Recursos para la ejecución del plan decenal	Lineamientos del Plan relacionados a la financiación en la ejecución
Destinación por parte de Coldeportes de un % de los recursos del tabaco para la elaboración de algunos planes decenales municipales	Gasto Publico social y el Sistema General de Participación	1. Fortalecimiento de la organización institucional del deporte municipal.
	Impuesto al tabaco	
	Impuesto a la telefonía móvil. Cofinanciación del departamento.	Meta 3. Financiación
	Alianzas público – públicas y público – privadas	OE7. Incorporar en el presupuesto municipal lo necesario para el desarrollo del plan.
Nota: Los tres municipios son enfáticos en que: la destinación de los recursos para infraestructura no puede absorber los recursos para promoción y fomento del deporte, la recreación y la actividad física.		OE 8. Coordinar esfuerzos hacia la racionalización y consecución de nuevos recursos.

Fuente: Elaboración propia. **Nota:** Objetivo Estratégico (OE).

7.4.2. Plan Decenal 2009 – 2019 Carmen de Viboral

Sí bien al final del documento describen cómo se van a gastar el presupuesto en relación a los lineamientos del plan decenal, no es preciso de dónde salen los recursos.

7.4.3. Acuerdos Municipales para el uso de la bicicleta

El acuerdo municipal del municipio de Cocorná define en el artículo 2. Que el alcalde deberá garantizar el presupuesto anual para el desarrollo de la política pública. Adicional a ello, invitan a gestionar en el ámbito departamental y nacional nuevos recursos.

Respecto al municipio de Argelia, en el artículo 11 del acuerdo, establecen que gestionar recursos de la ordenanza 018 de 2018 del Departamento de Antioquia (Política Pública del uso de la Bicicleta en Antioquia), adicional a los recursos destinados por la administración y la generación de convenios.

7.5. Relación de las políticas públicas con el departamento y la nación

A continuación, se presentará en una tabla la relación del plan decenal y los acuerdos de los municipios con relación a los lineamientos departamentales y nacionales del sector.

Tabla 18 Relación de lineamientos locales, departamentales y nacionales

Planes o acuerdos	Lineamientos municipales	Lineamientos Departamentales	Lineamientos Nacionales
Planes Decenales del sector 2011 – 2021 El Retiro, San Carlos y Alejandría	1/ Fortalecimiento a la organización institucional del deporte municipal. 2/ Equipamientos para el acceso, práctica y disfrute y disfrute del sector 3/ Oportunidades de acceso a la práctica y disfrute 3 lineamientos, 9 metas y 24 objetivos estratégicos.	1) Liderazgo a través del deporte. 2) Aumentar la cobertura para el acceso, práctica y disfrute. 3) Contribuir al desarrollo humano. 3 lineamientos y 6 metas.	1/ Organización y fortalecimiento institucional del sector. 2/ Promoción y fomento de la recreación, la educación física, la actividad física, el deporte escolar y social comunitario 3 lineamientos, 8 programas y 32 objetivos estratégicos
Plan Decenal 2009 – 2019 Carmen de Viboral	Construcción de lineamientos desde 5 subsectores: deporte, recreación, actividad física, área rural, educación física y cultura deportiva. Cada uno con diferentes estrategias. ¹⁵		
Acuerdo Municipal para el uso de la Bicicleta Argelia y Cocorná.		Se relacionan con el acuerdo 018 de 2018 del Departamento de Antioquia	
Todos describan la necesidad de establecer alianzas público – públicas y público – privadas, además, de gestionar recursos a partir de convenios distintos a los presupuestos definidos por la administración municipal. Reconocen que si solo se ejecutan estos, los recursos serán pocos y escasos para el desarrollo de los planes y los acuerdos.			

Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ La metodología abordada en el Carmen de Viboral fue diferente a la descrita en los municipios del Retiro, San Carlos y Alejandría. Sin embargo, el proceso metodológico decanta una suerte de construcción de abajo hacia arriba, reconociendo los lineamientos nacionales y departamentales, pero en especial, basado en la teoría causal para la definición del problema con base en el contexto y los actores del territorio.

Capítulo de balance

8. Ampliar las miradas

8.1. Abriendo el debate a posibles propuestas

Como se presentó en el capítulo anterior, los planes decenales 2011 – 2021 del municipio del Retiro, Alejandría y San Carlos tuvieron mucha relación en la definición de sus lineamientos, diagnósticos y estructura general del diseño. Sí bien fueron apoyados por Indeportes a través de recursos de impuesto al tabaco, quedan dudas sobre la metodología aplicada cuando afirman que lo hicieron de forma consultiva, participativa, consensuada en reuniones con líderes de la comunidad y de diversos sectores, pero que en la práctica, toda la apuesta política es similar. Sobre esto, dice Sabatier (1999) que la principal dificultad en el proceso de política pública es la ausencia de la construcción a partir de la teoría causal y la identificación del problema pública de cada contexto.

Es por ello que en muchos de los casos, se convierten en intervenciones del Estado desarrolladas en una lógica vertical de arriba hacia abajo, desconociendo la realidad de cada localidad y eliminando la participación ciudadana activa, y por lo tanto, la necesidad de implementar democracia, diálogo y la participación (Fischer, 2003). Por lo tanto, el análisis de política pública necesita contribuir a la deliberación pública bajo la crítica y la autocritica que brinde argumentos reales para la defensa desde los actores sociales de cualquier política pública (Majone, 1997)

Aunque en varios de los planes de destacó el ejercicio de consulta para el proceso de formulación, vale la pena destacar también que se han definido diversos mecanismos de participación ciudadana con el fin no solo de implementar los planes y las políticas sino

también el ejercicio de control y evaluación de estas. La red municipal de la bicicleta, la veeduría ciudadana, los consejos municipales de participación ciudadana, los colectivos y organizaciones deportivas, son indispensables en el ejercicio del proceso de políticas públicas: es deber de la ciudadanía exigir su cumplimiento a través de los mecanismos ya establecidos, los que se pueden utilizar bajo la ley y las acciones de la sociedad civil legítimas: asambleas, foros, talleres, escuelas, entre otros.

Respecto a lo anterior, se conocen diversos casos de organización social del sector que cansada de injusticias y definiciones autoritarias, presionan la institucionalidad para que cumpla con la ley y garantice los derechos de la ciudadanía. Estas presiones se realizan en el marco de la protesta pacífica legítima y ha posibilita como mecanismo de presión, exigir que se cumpla lo incumplido.¹⁶

Adicional a lo anterior, toda política pública, dentro del enfoque secuencial o el ciclo de políticas, está en la necesidad de establecer no solo el proceso de formulación (como se ha conocido en los planes y acuerdos previamente presentados en el análisis) sino también la implementación, el control y la evaluación. Es uno de los retos enormes que se tienen, en relación a las claridades sobre cómo la ciudadanía participa, cómo se destinan los recursos, y cuáles son las garantías para su cumplimiento, control y evaluación, que posibilite más allá de construir un ciclo sobre vacíos, proponer nuevos lineamientos en espiral. Así, las políticas públicas no se convierten en una carta de navegación de papel y

¹⁶ A manera de ejemplo, ver noticia sobre protestas pacíficas en las instalaciones del Inder Medellín: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/protesta-por-contratacion-y-presuntas-presiones-politicas-en-el-inder-NC15350629>

mucho menos, en la negación de la negación de unos intereses sobre otros. El sector debe madurar en sus procesos de acción pública, y entender que aunque la política es un ejercicio de poder, la única manera para que esta pueda desarrollarse, es garantizando la participación y el empoderamiento de las comunidades.¹⁷

Ilustración 32 Representación simbólica de una apuesta del proceso del ciclo de políticas públicas en forma de espiral



Fuente: Pixabay. Consultado el 30 de noviembre de 2021. disponible en:

<https://pixabay.com/es/vectors/giro-remolino-v%c3%b3rtice-tornado-1454979/>

¹⁷ En la ciudad de Medellín se celebra anualmente la Carrera de Rodillas con mucha acogida popular y con un alto nivel de legitimidad. Pregunta reflexiva ¿Qué pasaría si un dirigente del sector decide eliminar esta actividad?

Por otra parte, tanto en los planes decenales 2011 – 2021 de los tres municipios como los acuerdos municipales para el uso y promoción de la bicicleta, dan lineamientos sobre la destinación de los recursos, encargando a las administraciones de dar definiciones anuales al respecto. Sin embargo, es pertinente que las políticas tengan definiciones claras sobre los porcentajes de destinación, pues en la práctica, se ha conocido que muchas administraciones locales amañan la designación del recurso a valores mínimos, puesto que su mayor interés recae sobre la infraestructura y todo lo que implique cemento. Aquí es válido ejemplificar con el acuerdo 024 de 2011 de la ordenanza del departamento de Antioquia, donde se establece claramente en el parágrafo 2 del artículo cuarto que del presupuesto anual de Indeportes Antioquia, el 10% debe ser destinado para el Programa Por su Salud Muévase Pues con el fin de promocionar la actividad física en todo el departamento. Aunque parezca un simple número, el hecho que esté en el papel es garantía de exigir su cumplimiento.

También, es curioso que todos los planes tengan intenciones de apuestas colegiadas a través de la inter-institucionalidad y la intersectorialidad. Empero, todas las políticas han relacionado este proceso desde el componente financiero, desconociendo lo fundamental que podría ser – dentro de un juego de actores – el aporte equitativo desde factores como: recursos técnicos, económicos, talento humano, escenarios, entre otros, como posibilidad de dinamizar las alianzas público – públicas (cuando dos sectores institucionales comparten objetivos comunes) y público – privadas.

Algo que invita a reflexionar y que podría ser punto de partida para próximos ejercicios académicos sobre este proceso, era que varios de los funcionarios de las

localidades, no conocían el documento público. Manifestaron obtenerlo a partir del recibimiento del derecho de petición (que para otros fue incómodo) lo que conlleva a cuestionarse sí realmente lo definido hace 10 años pudo desarrollarse de la mejor manera, o sí por el contrario, fue un ejercicio más de papel. Sería un proceso cíclico en el vacío sin medir las consecuencias, y que pone como reto, la necesaria indagación sobre la implementación, control y evaluación de estos. Sumado a esto, y con base en la experiencia práctica, las políticas públicas se han convertido en acuerdos y definiciones públicas que se “privatizan” de ser conocidas por la sociedad, empolvándose y desgastando los procesos, muchas veces, por imposiciones de gobernantes de turno o simplemente, por desconocimiento total.

Ilustración 33 Marco de diálogo para posibles rutas propositivas



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al plan decenal 2009 – 2011 del Carmen de Viboral, se destaca que sea el único que reconozca la necesidad de construir bajo el enfoque de derechos (Gutiérrez,

2015) cuando hacen mención de que incluyen en el proceso a niños, niñas y adolescentes con perspectiva de género, sin discriminación racial, étnica, religiosa o política. Debemos ganar más en ello y más aún, en el marco del acuerdo para la finalización del conflicto (2016) donde se destacan los enfoques territoriales, género, participativos, entre otros. Para esto, las metodologías participadas, horizontales (de abajo hacia arriba), dialógicas, innovadoras, creativas (cocreación) y co-formativas son imprescindibles, para que no solo se converse alrededor de la inclusión social, el desarrollo humano, la convivencia y la paz (Marco conceptual del Plan Nacional Decenal 2009 – 2019) sino también, de las apuestas para la generación de vida digna y permanencia territorial, teniendo en cuenta, los retos que poseemos en el siglo XXI frente a: el desarrollo de la tecnología; la urbanización y el aumento de la población en zonas urbanas y cerradas, la necesidad de fomentar hábitos y estilos de vida saludable contra la pandemia silenciosa del sedentarismo y la obesidad (abdominal y sarcopénica); la disminución del tiempo de ocio social y el aumento del turismo consumista poco ecológico.

Ilustración 34 Tendencias de la política social



Fuente: Coldeportes (2009, p.37)

8.2. Consideraciones finales. Retos territoriales para el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas municipales del sector

Ilustración 35 Retos Territoriales en el proceso de formulación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Primero. La política pública en la esfera de lo público.

No podemos desconocer que la política es un ejercicio de poder donde hay constantemente un juego de actores. Aunque para nuestro sector, en muchas ocasiones el político ha decidido lo que quiere construir sin que la sociedad lo necesite (Gutiérrez,

2021)¹⁸ urge de un mayor protagonismo social en la toma de decisiones, en la exigencia de los derechos y especialmente, en la organización comunitaria y académica, para la construcción conjunta del problema público y sus alternativas de solución hasta las dinámicas de implementación, control y evaluación, es decir, “sí no haces la política pública, padécela” (Gutiérrez, 2021).

Hay que buscar entonces, la posibilidad de una sociedad posestatal desde la organización social y comunitaria. Se trata de superar el asistencialismo del Estado y el “¿qué van a dar?” (acción de arriba hacia abajo). Para ello, dice Roth (2010) que hace falta probar otros modelos donde prime la democracia participativa, dialógica y directa, donde el Estado puede convertirse en un actor más (proveedor de algunas necesidades) que posibilite la organización para la deliberación conjunta, más que la imposición de una mirada.

Segundo. La intersectorialidad y el trabajo en red

Debemos reconocer en la intersectorialidad, la suma de esfuerzos para atacar un problema de forma multidimensional, aunque esta no siempre tenga los mismos alcances a partir de quienes la integran: el reconocimiento del juego de actores. Se establece como reto, la eliminación de las islas (cada uno por su lado) y la imposición vertical de apuestas sin contexto. Para ello, Cunill (2014) ilustra el nivel de acción intersectorial (*ver figura 27*) cuando su intensidad es baja o alta, y propone tres tipos de procesos que

¹⁸ Apuntes a partir de la exposición de Gutiérrez en el Seminario virtual de Política Pública del Sector en Antioquia. 8 de octubre de 2021.

deben darse en la integración de los sectores (donde confluyen apuestas en común para objetivos comunes) como garantía de la eliminación de las islas de trabajo a través de la modelación de la intersectorialidad:

- a) **Grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas (Gestión).** Sí los espacios creados para facilitar la integración de los sectores se realizan con posterioridad a la formulación de políticas públicas (no se incluye en la formulación), tornan a ser escenarios estériles (Correa, 2001). **Por ejemplo:** Inclusividad en la información como posibilidad de unificar bases de datos y mitigar los retrocesos en los procesos de sistematización desde objetivos compartidos. (Winkworth y White, 2011).
- b) **Mancomunidad en la ejecución y financiamiento de las acciones (Ejecución).** En la lógica de integrar recursos técnicos, de infraestructura y financieros; talento humano y el fomento de la participación ciudadana en los territorios donde es pertinente, pensar en clave de la descentralización.
- c) **Cobertura de las estructuras orgánicas intersectoriales (integración).** Por ejemplo en mesas intersectoriales u observatorios.

Vale aclarar también, que precisamente porque suelen existir intereses sectoriales que en algunos aspectos pueden divergir e incluso ser conflictivos frente a los de otros sectores, la participación alcanzada por medio del diálogo (horizontalidad), se revela

más eficaz que la lograda a través de la autoridad (verticalidad). El diálogo es pues, uno de los principios organizativos estratégicos de la intersectorialidad donde incluso, ya no solamente es la invitación a la comunicación bidireccional, sino de forma omnidireccional (Cunill, 2014) que permita mayores alcances. Todo el entramado posible de construir de manera distinta es el reconocimiento de la integración entre instituciones (públicas y privadas) y organizaciones comunitarias, que a su vez, están siendo representadas por sujetos permeados por un contexto socio-histórico y sus prácticas, no podrían desdibujarse.

Ilustración 36 Intensidades de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión, ejecución (sic) y de las estructuras organizativas

<i>Alta integración</i>	<i>Baja integración</i>
<p><i>Se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las asignativas) y su seguimiento y evaluación</i></p> <p>(Inclusividad del ciclo de políticas)</p> <p>Planificación conjunta</p> <p>Programación presupuestaria común</p> <p>Seguimiento y evaluación compartidos</p>	<p><i>Sólo se abarca una parte del ciclo de políticas</i></p> <p>Por ejemplo, un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico</p> <p>Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente</p>
<p><i>Se comparte la ejecución de las decisiones, la información y los recursos</i></p> <p>(Mancomunidad)</p> <p>Acciones, recursos y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red.</p>	<p><i>Sólo se comparten asuntos operacionales</i></p> <p>Por ejemplo, transferirse información sobre un mismo público</p> <p>El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central</p>
<p><i>Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales</i></p> <p>(Estructuras orgánicas suprasectoriales al menos para la gobernanza común)</p>	<p><i>No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial</i></p>
<i>Intersectorialidad de alta intensidad</i>	<i>Intersectorialidad de baja intensidad</i>

Fuente: Cunill (2014).

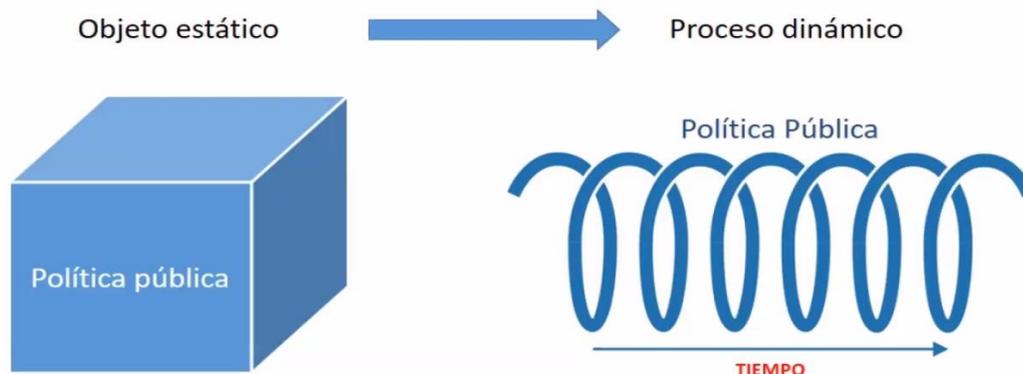
Es una premisa que la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas del sector, tengan un fundamento convincente de la actuación a partir de la intersectorialidad, en la lógica de que todas las políticas públicas que persiguen apuestas integrales a problemas sociales deberían ser planificadas o ejecutadas “intersectorialmente” (Cunill, 2014).

Tercero. La sociedad es un actor importante dentro del ciclo de políticas públicas

Los resultados del presente proyecto monográfico ponen en evidencia cómo se instrumentaliza la sociedad con fines consultivos que posteriormente “expertos” interpretan y diseñan las políticas públicas. Sí bien la diversidad de actores incluye la idoneidad en las acciones hacia un bien común, también implica comprender que la sociedad hace parte de todo el proceso del ciclo de política pública como un actor con el que se consensua, se construye, se delibera y principalmente, quien incide sobre su propio futuro en sus territorios.

Este proceso bajo el argumento de la necesidad de poner en lo público el problema de forma colectiva, posibilita desde la acción pública, tomar decisiones colectivas sobre las mejores alternativas de solución, implementación, control y evaluación. Así, la política pública no sería un ciclo de fases estáticas donde se cierran las puertas a uno y/o a otros, por el contrario, se convierte en un proceso dinámico y en territorio, es decir, fuera del escritorio (2021, 8 de octubre. Apuntes del Seminario virtual de Política Pública Sectorial en Antioquia)

Ilustración 37 Política Pública como proceso dinámico



Fuente: Apuntes Seminario virtual de política pública sectorial en Antioquia. 8 de octubre de 2021.

Cuarto. Enfoques para la construcción de paz territorial desde las políticas públicas municipales.

Menciona Grajales (2016) que las políticas públicas serán una forma de liderazgo en prospectiva hacia las reformas de leyes, planes, programas y proyectos. Esos cambios, deben considerarse en el marco de aportes significativos desde el sector para la construcción de paz, o en su defecto, en la generación de acuerdos y consensos a través del diálogo del futuro propio en nuestra nación. Para ello, surge una apuesta a partir del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016) que estimula el diseño de nuevas políticas, planes, programas y proyectos teniendo en cuenta los enfoques para la paz:

Enfoque diferencial. se enmarca en una perspectiva de la defensa de los derechos humanos como base para construir modelos educativos sin ningún tipo de exclusión, ofreciendo respuesta y alternativas de solución, eliminando cualquier tipo de barrera física,

pedagógica y actitudinal, teniendo en cuenta que la diversidad, es un elemento enriquecedor para el desarrollo humano. (Gracia, 2018)

Enfoque territorial. Reconocer y tener en cuenta las necesidades, características económicas, cultural, sociohistóricas de cada territorio y de todas las comunidades, buscando defender el cuidado del planeta bajo la sostenibilidad socio-ambiental y propiciando la participación activa de la ciudadanía.

Igualdad y enfoque de género. reconocimiento de las mujeres como autónomas, con unos derechos que independientemente de su condición civil, económica, política, religiosa y cultural, tendrá acceso en situaciones de igualdad respecto a los hombres en todos los ámbitos posibles de acuerdo con su ciclo vital, sus afectaciones y necesidades.

8.3. El nuevo horizonte académico

Finalmente, el proceso de formulación de política pública en los municipios del oriente antioqueño es un punto de llegada pero a la vez de partida para establecer las apuestas de investigación en el marco del análisis integral del ciclo de políticas públicas desde la formulación hasta la evaluación de esta. Lo que sí no está en duda, es que este análisis dialógico, diverso y consensuado sobre la política pública en la región, abre camino para potencializar una democracia participativa y deliberativa, como una opción diferente a la democracia representativa verticalista hoy agotada y desprestigiada (Fischer, 2003)

9. Referencias

Arboleda, Rodrigo. (2010). El deporte en la Constitución Nacional. Una aproximación a la construcción de la política pública para el sector. En Mesa, R.J., Arboleda, R., Gaviria, N. y Guzmán, K, *Estado de desarrollo de las organizaciones deportivas en Colombia* (21 – 40). Universidad de Antioquia.

Arboleda, Rubiela. (2013). *Las Expresiones Motrices*. Armenia: Kinesis.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2011). Ordenanza 024 de 2011 Por el cual se adopta la política pública departamental del deporte, la recreación, la educación física, y la actividad física para el departamento de Antioquia.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2018). Ordenanza 018 de 2018 por medio de la cual se crea la política pública para el uso de la bicicleta en el departamento de Antioquia.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2018). Ordenanza 040 de 2018 por medio de la cual se crean las escuelas populares del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el departamento de Antioquia.

Atehortúa, F. (2007). Aplicación de sistemas de gestión de la calidad. En Gutiérrez, J. F. (Coord.), *Gestión y economía del deporte. Aproximaciones teóricas y aplicaciones* (81 – 102). Medellín: Funámbulos Editores.

Beltrán, J.A. y López, J.A. (2018). *Evolución de la administración*. Medellín: Universidad Católica Luis Amigó.

Bernal, J. y Osorio, O. (2018). Plan estratégico, balances y proyecciones del Movete. En: Osorio, O. (Coord.). *Memorias y Resistencias. Las luchas por la vida y la defensa del territorio.* (pp 207 – 232). Medellín: Periferia.

Betancur, M. y Arboleda, R. (2013). El deporte municipal colombiano: dos experiencias de innovación. En Martínez, D (coord.), *La gestión deportiva municipal en iberoamérica: historia, teoría y práctica (189 – 207)*. Librerías Deportivas Esteban Sanz, S.L.

Blank, L. (1990). *La administración de las organizaciones. Un enfoque estratégico.* Cali: Centro Editorial Universidad del Valle.

Blejmar, B. (2006). *Gestionar es hacer que las cosas sucedan.* Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.

Bronzo, C. (2007). *Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas publicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.*

Brunal, D.P. (2013). El deporte municipal en Colombia. En Martínez, D. (Coord.). *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica (161 – 187)*. Madrid: Librerías Deportivas Esteban Sanz.

Calderón, A., Puentes, O. J. Durán, V. H. Alzate, R. A. y Barinas, G. V. (2012). *Concepciones pedagógicas y didácticas de las políticas, planes, programas y proyectos de actividad física a nivel local y nacional. Lúdica Pedagógica, 2 (17), 102 – 113.*

Cardona, L.M.; Padierna, J.C.; Córdoba, M. y González, E.V.. (2013). Fundamentos conceptuales en torno al área de la administración deportiva. *Revista Educación física y deporte*, 32(2), 1471-1478.

Cardona, L. M., Padierna, J. C., Córdoba, M. y González, E. V. (2017). Características y demandas administrativas de las organizaciones deportivas del municipio de Medellín. *Revista Ímpetus*, 11 (2), 9 – 18.

Carreño, A. (2014). Guía para la dirección y gestión acertada de escenarios destinados al deporte, la recreación y la cultura. Bogotá: Planeta Azul.

Carreño, A. (2019). Administración profesional de organismos deportivos. Bogotá: Editorial UD.

Carreño-Carreño, A. y Carreño-Barreto, R. (2019). Administración deportiva práctica. CEP – Banco de la República Biblioteca Nacional y Biblioteca Luis Ángel Arango.

Castaño, E. A. (2018). Caracterización de las revistas científico-académicas de educación física y áreas afines en Colombia, año 2018-1. *Educación Física y Deporte*, 38 (2), <https://doi.org/10.17533/udea.efyd.v38n2a01>

Coldeportes. (2009). Plan decenal del deporte, la recreación y la actividad física para el desarrollo humano, la convivencia y la paz.

Coldeportes. (2013). Plan Nacional de Recreación 2013 – 2019.

Coldeportes. (2018). Política Pública Nacional para el desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Hacia un

Territorio de Paz 2018 – 2028.

Congreso de la República. (1995). Ley 181 de 1995 por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

Congreso de la República. (2004). Ley 934 de 2004 por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República. (2014). Ley 1712 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República. (2015). Ley 1757 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Congreso de la República. (2020). Ley 2023 Por medio la cual se crea la Tasa Pro Deporte y la Recreación.

Consejo Iberoamericano del Deporte. (2020). 2ª conferencia iberoamericana de deporte en tiempos de covid-19.

Corbett, T. & Noyes, J.L. (2008), Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. *University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty*.

Correa, G. (2001). Descentralizar el Estado desde la región: Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas*.

Cucaita, R. (2019). Impacto de la gobernanza internacional y nacional en el deporte: una mirada actual. *R. Actividad fis. y deporte*, 5 (2): 96-119.

Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo*.

Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 32(1), 5 - 46.

Chiavenato, I. (2002). Administración en los nuevos tiempos. Bogotá: McGRAW-HILL INTERAMERICANA.

Chiavenato, I. (2007). Introducción a la teoría general de la administración. Bogotá: McGRAW-HILL INTERAMERICANA.

Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En Roth, A. N (ed.), *Enfoque para el análisis de políticas públicas* (97 - 122). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

De Sousa Santos, B. (2009). Una epistemología del sur. Buenos Aires: Siglo XXI.

Dye, t. (1975). *Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Gall, H. (1996). Gerencia Deportiva y aspectos interculturales. *Educación Física y Deporte*, 18(2), 117 - 123.

George, C. S. (1974). *Historia del pensamiento administrativo*. México: Prentice Hall.

Gobierno de Colombia y Farc-EP. (2016). acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana.

González, M. (2007). Aproximación a la dinámica organizativa, la estructura. En Gutiérrez, J. F. (Coord.), Gestión y economía del deporte. Aproximaciones teóricas y aplicaciones (49 - 80). Medellín: Funámbulos Editores.

Gracia, A. J. (2018). La importancia de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en la actividad física y el deporte en Bogotá D.C. *Revista Digital: Actividad Física Y Deporte*, 3(1). Recuperado a partir de <https://revistas.udca.edu.co/index.php/rdafd/article/view/358>

Grajales, D. (2016). Prospectivas del campo de la Educación Física, el Deporte, la Recreación y afines. En Arboleda, R. (Coord.), Modos de las Expresiones Motrices. Paisajes y Didácticas (629 – 645). Armenia: Kinesis.

Granados, J.E. y Cepeda, D. (2021). Calidad en el Servicio del Ente Municipal para el Deporte y la Recreación del Municipio de la Ceja en Antioquia Colombia. Tesis de Especialización en Gerencia del Deporte. UTP.

Guba, E. & Lincoln, Y. (1989). Fourth generation evaluation. Newbury Park: Sage Publications.

Gutiérrez, J. F. (2007). Gestión y economía del deporte. Aproximaciones teóricas y aplicaciones (Ed.). Medellín: Funámbulos.

Gutiérrez, J.F. (2015). Desarrollo deportivo local estudio de caso: municipio de la Ceja del Tambo (Colombia). Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de Medellín.

Gutiérrez, J. F. (2016). El desarrollo deportivo local. Estudio de caso: municipio de La Ceja del Tambo. Escuela de gobierno y Políticas Públicas U de A.

Gutiérrez, J.F. (2019). Dirección & Gestión Deportiva. Armenia: Kinesis.

Hecló, H. & Wildavsky, A. (1974). The private government of public money. London: Macmillan.

Instituto de Educación Física y Deporte – UdeA. (2021, 8 de octubre). Seminario de política pública sectorial del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física. Modalidad Virtual: Indeportes Antioquia.

ISPAH. (2010). Carta de Toronto para la promoción de la actividad física.

Jolly, J. F. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública?. En Roth, A. N (ed.), Enfoque para el análisis de políticas públicas (231 - 252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Maestro, J. C. (2007). Actitudes y aptitudes de los técnicos deportivos en la impartición de programas deportivos municipales. En Gutiérrez, J. F. (Coord.), Gestión y economía del deporte. Aproximaciones teóricas y aplicaciones (165 – 178). Medellín: Funámbulos Editores.

Majone, G. (1997). (Trad.). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: FCE.

Marín, F. y Delgado, J. (2000). Las técnicas justo a tiempo y su repercusión en los sistemas de producción. *Economía Industrial*, (331), 35-41.

Mény, A. & Thoenig, J.C. (1989). Politiques publiques, Paris: PUF.

Medina-Rodríguez, R. E., Ceballos, O., Medina-Villanueva, M., Peche, P. y López, R. (2019). Gestión eficaz de los recursos en las organizaciones deportivas. En Ceballos y otros (coord.), *Actividad Física y Deporte* (163 - 176). Bogotá: ECOE; Barcelona: INDE.

Mesa, R. J., Arboleda, R., Gaviria, N.A y Guzmán, K. (2010). Estado de desarrollo de las organizaciones deportivas en Colombia. Universidad de Antioquia.

Mesa, R. J., Arboleda, R., Gutiérrez, J. F., López, M., Marín, N. J., Gaviria, N. A... y Restrepo, M. I. (2006). Formulación de una política pública para el sector del deporte, la recreación y la educación física en Antioquia. Universidad de Antioquia.

Mestre, J. A. (2013). Componentes de la gestión deportiva. Una Aproximación. *Revista de Educación Física*, 2(2), 1-19.

Molina, J. y Castillo, I. (2009). Pensamiento sobre la gestión deportiva pública. Un estudio cualitativo con universitarios valencianos. *Revista de Actividad Física y Deporte: Ciencia y Profesión*, 10, 13-24.

Morales, C. A. (2014). Una mirada a la Educación Física en Colombia. *Revista Digital EfDeportes*, 18(190), disponible en: <https://www.efdeportes.com/efd190/la-educacion-fisica-en-colombia.htm>

Morales, M.A. (2009). *La Organización y Gestión de las actividades físico-deportivas en la Universidad: un caso práctico*. Málaga: Universidad de Málaga.

Muller, P. (1997). Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. *Tecnología administrativa*, 11(23), 137 – 168.

Muller, P. (2006). *Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L' analyse des politiques publiques*. Patis: Montchrétien.

ONU. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

OMS. (2018). *Plan de Acción Mundial sobre Actividad Física*.

Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Edición Aurora.

Roth, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En Roth, A. N (ed.), *Enfoque para el análisis de políticas públicas* (17 – 56). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Stone, D. (2002). *Plicy Paradox*. New York: W.W. Norton & Company.

Sabatier, P. (1999). *Theories of policy process*. Boulder: Westview Press.

- Tabares, J. F., Molina, V. A., Andrade, V., Vergara, E. J., Faria, F., Altuve, E...
Francos, S. A. (2013). Desigualdades socio-espaciales en la distribución de los equipamientos culturales en América Latina. Medellín: Funámbulos Editores.
- Thoenig, j. P. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión de la acción pública*, 1(6), 19 – 37.
- Unesco. (2015). Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte.
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena.
- Velásquez, F. E.; González, E.; Martínez, M. F.; Peña, J.; Arévalo, J. y Vargas, J. C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Villamarín, S. (2007). Plan de desarrollo de educación física, recreación y deporte en el municipio colombiano. En Gutiérrez, J. F. (Coord.), *Gestión y economía del deporte. Aproximaciones teóricas y aplicaciones* (199 – 220). Medellín: Funámbulos Editores.
- Winkworth, G. & White, M. (2011). Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems. *Australian Journal of Public Administration*, 70 (1).
- Zapata, R. (2017). Ensayos de psicología deportiva (trad.). Medellín: Epistemonauta.

10. Anexos

10.1. Formato Derecho de Petición

Fecha y lugar

Saludo

A quién va dirigido

Asunto:

Soy _____, habitante del municipio _____, con cédula de ciudadanía _____ . Actualmente, laboro como _____ en _____, y vengo realizando los estudios de _____ en _____

Con lo anterior, en el marco de la construcción del proyecto, como producto final para la obtención del título de _____, he definido como objeto de estudio el

De acuerdo a la Ley de Derechos de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública (1712 de 2014) y Ley 1474 de 2011, en su artículo 74. Sobre Plan de Acción de las Entidades Públicas. Solicito se me entregue la siguiente información:

1. Xxx

Agradezco su atención,

Nombre y Cédula.

10.2. Propuesta de cronograma de estudio

Cronograma

Meses	Mayo				Junio				Julio					Agosto				Septiembre					Octubre				Noviembre		
Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Inicia	3	10	17	24	31	7	14	21	28	5	12	19	26	2	9	16	23	30	6	13	20	27	4	11	18	25	1	8	15
Finaliza	9	16	23	30	6	13	20	27	4	11	18	25	1	8	15	22	29	5	12	19	26	3	10	17	24	31	7	14	30
Revisión bibliográfica	x	x	x	X	x	x	X	x	x	x	x	x	x	X	x	x	X	x	x	x	x	x							
Análisis bibliográfico														X	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Redacción del trabajo académico														X	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Asesoría														X		x		x		x		x		x		x		X	
Ajustes															x		X		x		x		x		x		x		x
Primer entrega y correcciones																													
Entrega Final																													

10.3. Respuesta a derechos de petición

	<p style="text-align: center;">MUNICIPIO DE SONSÓN</p> <p style="text-align: center;">SECRETARÍA DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTES</p> <p style="text-align: center;">DIRECCIÓN TÉCNICA DE DEPORTES</p>	CODIGO: 172
		<p>FECHA ACTUALIZACION:</p> <p>Resolución 032 de Marzo 15 de 2016</p>
		<p>VERSIÓN: 03</p>

Sonsón, Noviembre 23 de 2021.

Señor

Omar Osorio

Docente de Cátedra

Universidad de Antioquia

Asunto: PQRS

De manera atenta le informo que no existe evidencia documental sobre políticas públicas del deporte en nuestro municipio, toda vez que nos ajustamos a las políticas del departamento a través de Indeportes Antioquia.

De otro lado la mesa de educación física fue reactivada hace dos años y en ella no se tiene evidencia documental del plan decenal del deporte.

Agradecemos su interés en procura de generar espacios de academia a través de las políticas públicas.

Cordialmente,



LUIS ALFONSO OSSA ARENAS

Director Técnico de Deportes

3508337420

Alcaldía de Sonsón

Carrera 6 N° 6 - 58, Palacio Municipal, Parque Principal "Ruiz y Zapata"
Teléfono +57 (4) 869 4444 Fax: +57 (4) 869 4052
Correo electrónico: alcaldia@sonsón-antioquia.gov.co | Código postal 054 820
www.sonsón-antioquia.gov.co

**EL FUTURO
Es ahora**

 ANTOQUIA Nit: 890.981.786-8	COMUNICACIÓN OFICIAL MUNICIPIO DE ARGELIA	 Argelia por TODOS	Código: F-SS-008
			Fecha aprobación del formato: Marzo 17 de 2010
			Versión N° 002
			Página 1 de 1

Argelia Antioquia, Noviembre 08 de 2021

Señor:
OMAR ANDRES OSORIO GARCIA
 Docente de cátedra
 Universidad de Antioquia
 La Unión-Antioquia.



ALCALDÍA MUNICIPAL
 ARGELIA - ANTIOQUIA
 ARCHIVO

SALIDA

Rppr 67-11-11-21

ASUNTO: Respuesta Derecho de petición Ley 1755 de 2015 Artículo 23,
 con radicado n° 67, del 28/10/2021.

Cordial Saludo.

La Administración Municipal en cabeza del señor Alcalde EDWIN QUINTERO LOPEZ, a través de su programa "En Argelia Jugamos Tod@S", el cual lo desarrolla la Coordinación de Deportes Municipal y dando respuesta a su solicitud le informa que:

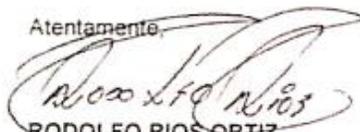
Actualmente el municipio No cuenta con Política Pública o Plan Decenal del Deporte. La Recreación, La Actividad Física y La Educación Física; cabe anotar que no desconocemos su importancia como Ruta de trabajo de la comunidad Argelina y la proyección que esta implica a futuro.

Entre las tareas adelantas se tiene conformada la Mesa de Actividad Física Municipal, se tiene pensado actualizar el Acuerdo por el cual se crea la mesa de Educación Física Municipal.

En el momento solo se posee Política publica para el Uso de la Bicicleta y el Acuerdo por el cual se Aprobó la Estampilla Pro-Deporte.

Desde la Administración Municipal seguiremos creando y generando espacios de Recreación, Articulación, Iniciación e integración con las diferentes Instituciones que apoyan el bienestar social y comunitario, y que están en constante apoyo a la Primera Infancia, niñez, juventud, población adulta y en esta oportunidad con la comunidad Argelina.

Atentamente,


RODOLFO RIOS ORTIZ
 Coordinador de Deportes.

ELABORÓ:	Rodolfo Rios Ortiz	Coordinador de Actividad Física y Deportes.
REVISÓ:	Rodolfo Rios Ortiz	Coordinador de Actividad Física y Deportes.



LA CEJA NUESTRO
COMPROMISO
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

GG10-435

INSTITUTO CEJEÑO DE RECREACION Y DEPORTE
Al Contestar cite este dato 0460
Fecha. Rad: 22/11/2021 03:04:00

La Ceja del Tambo,

Señor
OMAR ANDRES OSORIO GARCÍA
La Unión (Ant)

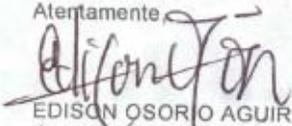
Asunto: Respuesta derecho de petición anónimo radicado 20211028737FA04 y radicado interno INCERDE 0587

Cordial saludo,

El Instituto Cejeño de la Recreación y El Deporte -INCERDE- es un establecimiento público del orden municipal creado mediante Acuerdo N° 018 de 1995 con autonomía administrativa y presupuestal; el cual tiene por objetivo general, administrar en el Municipio de La Ceja del Tambo los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos del sector deportivo, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Municipio a través de la prestación y oferta de los servicios en deporte, recreación, educación física y aprovechamiento del tiempo libre haciendo de la actividad física y deportiva una posibilidad real y recreacional para la mayoría de la población.

El pasado 29/10/2021 usted elevó solicitud formar a través del mecanismo de derecho de petición, solicitud a la cual se le da respuesta en el tiempo estimado por ley, de la siguiente manera, en la actualidad, no se ha dispuesto una política pública o plan decenal del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física; los lineamientos en este tipo de alcances se han venido determinando por los planes de desarrollo de los gobiernos actuales, por lo cual, se le anexa copia del Plan de Desarrollo denominado "La Ceja Nuestro Compromiso", para la vigencia 2020 - 2023.

Es importante recalcarle que, el Plan de Desarrollo es el instrumento de planeación territorial que orientará y regulará las acciones del período gubernamental 2020 - 2023 en las dimensiones económica, institucional, ambiental y social del Municipio La Ceja del Tambo. Por medio de este, se busca mejorar las condiciones de bienestar y calidad de vida de la población, en procura de cerrar brechas que obstaculizan la construcción de una sociedad equitativa e incluyente. Así, el Plan de Desarrollo "La Ceja Nuestro Compromiso" promoverá el progreso y el bienestar social del territorio municipal, de la mano de la promoción del desarrollo económico, el cuidado de los recursos naturales y la potencialización de las capacidades para el crecimiento humano integral de sus habitantes.

Atentamente

EDISON OSORIO AGUIRRE
Gerente General INCERDE

Proyecto. Abogado contratista de apoyo.
Anexo. Plan de Desarrollo vigencia 2020 - 2023.
Aprobó. Edison Osorio

📍 Calle 19 No. 13-94
☎ 448 44 97

✉ incerde@laceja-antioquia.gov.co
🌐 www.incerde-laceja-antioquia.gov.co





Municipio de La Unión
100.06.02-0179

0195-21

La Unión Antioquia, 23 NOV 2021

Señor
OMAR ANDRES OSORIO GARCIA

Docente de Catedra
Universidad de Antioquia
oandres.osorio@udea.edu.co
3219620178

Asunto: Respuesta derecho de petición No. 0197 de 2021

Cordial Saludo,

Conforme al derecho de petición presentado ante la Administración Municipal con radicado en referencia del asunto; en el cual solicita se le entregue copia del documento oficial de "política pública o plan decenal del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física del municipio, formulado y ejecutado (o en ejecución) en el periodo 2005-2021". En atención a su solicitud nos permitimos informar lo siguiente:

A la fecha y dentro del periodo 2005-2021, el municipio de La Unión Antioquia no cuenta con la formulación de la Política Pública Municipal del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física; sin embargo es pertinente aclarar que dentro del Acuerdo 02 de 2020 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal "La Unión en Buenas Manos" 2020-2023", se estableció en el programa *Fomento al Deporte, la recreación y la actividad Física*, la Formulación de dicha Política Pública o Plan Decenal; no obstante para llevar a cabo los diferentes procesos deportivos, recreativos y de actividad física en el municipio, se tienen en cuenta las competencia y/o lineamientos establecidos en la Ley 181 de 1995, el Plan Decenal del Deporte, la recreación, la educación física y la actividad física, para el desarrollo humano, la convivencia y la paz 2009-2019 del Departamento de Antioquia, además de los diagnósticos municipales, programas y proyectos de inversión que se formulan y se ejecutan en el municipio de La Unión.

Referente a lo anterior, y si lo considera pertinente lo invitamos acercarse a la Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social, para suministrarle copia del Plan Decenal del Departamento.

Cordialmente,


EDGAR ALEXANDER OSORIO LONDOÑO
Alcalde Municipal

Elaboró: Juan Fernando Buitrago López – Auxiliar Administrativo
Ever Zea Duque – Coordinador Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social

Administración Municipal

Dirección: Carrera 10 No 10-10 Parque Principal – **Conmutador:** 5560610 – **Código Postal:** 055020
www.launion-antioquia.gov.co – E-mail: alcaldia@launion-antioquia.gov.co

10.4. Algunas herramientas técnicas para el análisis de política pública

Ilustración 38 Métodos para el apoyo del análisis y diseño de políticas públicas

Estructuración del problema	Definición de criterios de decisión	Identificación de alternativas de solución	Evaluación de alternativas	Recomendación y argumentación	Diseño de plan de implementación	Diseño de plan de monitoreo y evaluación
<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de fronteras del problema - Análisis clasificacional - Análisis jerárquico de causas - Análisis causal - árbol del problema - <i>Synectics</i> - Análisis de múltiples perspectivas - Análisis de supuestos - Mapeo de argumentaciones y análisis del discurso - Análisis de decisión - Creación de definiciones operacionales - Análisis político - Análisis de actores relevantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de objetivos general y específicos - Definición de criterios de viabilidad técnica - Definición de criterios de viabilidad económica y financiera - Definición de viabilidad política - Definición de criterios de viabilidad administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis causal - árbol del problema - Análisis de inacción - Benchmarking - Desarrollo de tipologías - Uso de analogías, metáforas y <i>synectics</i> - Modelos lógicos y diseño de escenarios - Modificación de soluciones existentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Extrapolación - Pronosticación teórica - Pronosticación intuitiva - Realización de cálculos de descuento, VPN, TIR, costo de oportunidad, costo-beneficio, etc. - Análisis de sensibilidad - Diseño de fórmulas de asignación - Análisis de decisión, viabilidad política y administrativa - Elaboración de escenarios - Comparación por parejas o 'eliminadorias' - <i>Satisficing</i> o 'juego del limbo' - Calificación básica - Orden lexicográfico - Alternativas no dominantes - Criterios ponderados - <i>Goeller Scorecard</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Argumentación basada en la autoridad de una persona - Argumentación basada en la autoridad de un método - Argumentación basada en la intuición propia - Argumentación basada en principios éticos - Argumentación basada en las señales - Argumentación basada en la generalización - Argumentación basada en la analogía - Argumentación basada en casos paralelos - Identificación de saltos lógicos y falacias 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de fallas y riesgos de implementación - Modelos <i>bottom-up</i> - Modelos <i>top-down</i> - Identificación de pre-requisitos políticos, legales, administrativos, técnicos y financieros - Coordinación interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Operacionalización de objetivos, metas y actividades - Identificación de indicadores de insumo, proceso/ producto, resultado e impacto - Modelos económicos - Modelos no-paramétricos - Estudios de caso - Aproximaciones orientadas por la estimación de costos. - Uso de grupos de control - Comparación antes-después - Comparación con-sin - Comparación plan-realización - Diseño de sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación

Métodos de recolección de información: revisión literaria, análisis de contenido, encuestas, entrevistas, sondeos, lluvia de ideas, observación etnográfica, grupos focales, foros, seminarios, experimentos, etc.

Adaptado de PATTON & SAWICKI, 1993.

Fuente: Ordóñez (2013, p. 84) a partir de Patton & Sawicki (1993).

Ilustración 39 Contrastes entre objetivos y metas

Características	Objetivos	Metas
Propósitos	Expresado ampliamente. i.e., elevar la calidad del sistema de salud	Concreto. i.e., incrementar el número de médicos en 10 %
Definición de términos	Formal. i.e., la calidad del sistema de salud refiere al acceso a los servicios médicos de salud	Operacional. i.e., la calidad del sistema de salud refiere al número de médicos por cada 100.000 personas
Período de tiempo	No especificado. i.e., en el futuro	Especificado. i.e., ejemplo: En el período 2012-2015
Procedimiento de medida	No cuantitativo. i.e., adecuado seguro médico	Frecuentemente cuantitativo. i.e., cobertura de un 80%
Tratamiento de grupo objetivo	Ampliamente definidos. i.e., personas en necesidad de cuidado	Específicamente definidos. i.e., familias con un ingreso anual por debajo de los 40 millones COP

Fuente: Ordoñez (2013, p. 143) a partir de Dunn, 2004, p. 134

Ilustración 40 Lista de chequeo de la implementación exitosa.

Criterio	Sí	No
1. Buen diseño		
1.1 Están correctamente determinadas las causas del problema		
1.2 Hay consistencia entre las causas del problema y las alternativas implementadas.		
1.3. Los objetivos de la política están de acuerdo con la formulación del problema.		
1.4. Fueron consideradas las consecuencias de la implementación en el largo plazo.		
2. Buen apoyo administrativo		
2.1. Se cuenta con responsables con capacidades administrativas para la implementación de la decisión.		
2.2. Hay coordinación entre diferentes instituciones en el proceso de implementación		
2.3. Se cuenta con responsables aptos para el buen manejo del dinero.		
3. Buen entorno		
3.1. Se cuenta con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso para la implementación de la decisión.		
3.2. Existe un plan de monitoreo para determinar los cambios en el entorno y hacer los cambios necesarios.		
3.3. La población objetivo es consciente de la existencia del problema.		
Adaptación de las cinco condiciones de efectividad en la implementación de SABATIER y MAZMANIAN.		

Fuente: Ordoñez (2013, p. 226).

Ilustración 41 Ejemplo de tabla de plan de implementación

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de financiación
Elaboración del proyecto de ley de modificación de la legislación en materia penal	Ministerio de Justicia junto con Fiscalía General de la Nación y el INPEC	Establecimiento de una comisión de expertos (abogados) de la Fiscalía General de la Nación y el INPEC encargados de elaborar la propuesta. Estos deben tener en cuenta los elementos esenciales de dicha propuesta: limitación de la prisión preventiva	Noviembre 2009-Febrero 2010	En el INPEC	Presupuesto de la Fiscalía General de la Nación y el INPEC (en lo que se refiere al pago de personal encargado de elaborar la propuesta)
Presentación del proyecto de ley ante el Congreso de la República	Fiscalía General de la Nación	Hacer llegar el proyecto de ley e incluirlo en la agenda del Congreso por medio de la intervención de la Fiscalía General de la Nación	Marzo de 2010 (radicación)	En el INPEC	Ø

- 1 Plan de implementación y cronograma realizado en el marco de la materia métodos de análisis de políticas públicas del programa de gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia en el 2009 por las estudiantes Silvia Herrera, Michelle Hernández y Rossana Páez, en el trabajo académico titulado “Hacinamiento crítico en las cárceles Modelo y La Picota de Bogotá”, pp. 22-25.

Fuente: Ordóñez (2013, p.229)

Ilustración 42 Ejemplo de Plan de Implementación

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de financiación
Elaboración del proyecto de presupuesto del INPEC en el cual se incluye la propuesta de aumentar el presupuesto destinado a la creación de talleres y contratación de personal destinados a la educación de los internos	Encargado del presupuesto en el INPEC/DNP	Encargar a los contadores del INPEC que elaboren un presupuesto en el que se establezcan los recursos necesarios para la implementación de la política, las fuentes de financiación y en qué van a ser utilizados los recursos	Abril-Agosto de 2010	En el INPEC	Presupuesto de la Fiscalía General de la Nación y el INPEC (en lo que se refiere al pago de personal encargado de elaborar la propuesta)
Presentación de la propuesta ante la entidad	Encargado del presupuesto del INPEC	El contador o el encargado del gasto se dirige al ordenador del gasto de la entidad, en este caso el INPEC, para que evalúe y apruebe el proyecto presentado	Septiembre 2010	En el INPEC	Ø
Presentación del presupuesto ante el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación para su aprobación	Encargado del presupuesto del INPEC	Una vez aprobado por el ordenador del gasto de la entidad, se hace llegar al Ministerio de Hacienda para que se apruebe el presupuesto de la entidad en el cual se incluyó un rubro específico para la implementación de la política	Octubre de 2010	En el Ministerio de Hacienda	Ø
Realización de entrevistas para la contratación de personal idóneo que dicte talleres y que supervise el trabajo	Jefe de personal del INPEC o su delegado	La entidad abre un proceso de entrevistas en el cual pueden presentarse todas las personas que estén interesadas en trabajar en la política y que tengan los requisitos mínimos para ser contratadas. Los encargados de realizar la entrevista deben ser imparciales y escoger a las mejores, tanto en términos de educación como de aptitudes para trabajar con los internos	Enero-Abril de 2011	INPEC	Presupuesto del INPEC (en lo que se refiere al pago de personal encargado de llevar a cabo las entrevistas)

Fuente: Ordóñez (2013, p. 228).

Ilustración 43 Seguimiento a las metas de la concertación nacional para el desarrollo Panamá 2025. Ejemplo.

Propuesta de metas según concertación nacional - Panamá 2025							
n.º	Indicadores	Línea de base	Meta 2010	Meta 2015	Meta 2025	Responsable	
I	Crecimiento						
1	Ingreso por habitante	2007	4.000 USD		7.000 USD	12.000 USD	Ministerio Economía y Finanzas
2	Tasa de crecimiento	2000	5%	5%	5%	5%	Ministerio Economía y Finanzas
II	Bienestar						
3	Tasa de desempleo	2000- 2004	13.60%		4%		Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
III	Salud						
4	Esperanza de vida hombres - mujeres	2005	74-78				Ministerio de Salud
IV	Educación						
5	Cobertura preescolar				70%	90%	Ministerio de Educación
6	Cobertura secundaria				80%	100%	Ministerio de Educación
7	Cobertura educación superior				65%	90%	Ministerio de Educación
V	Modernización						
8	Promedio Accountability y Política IDD-AL	2006	5.05			10	Ministerio de Gobierno y Justicia
9	Percepción de la corrupción Transparency International	2007	3.2			10	Ministerio de Gobierno y Justicia

Fuente: Ordóñez (2013, p. 249).