



**Análisis de los instrumentos de gobierno implementados en la Política Pública del  
Deporte, Recreación y Actividad Física -DRAF- de Medellín**

Alejandro García Sánchez

Trabajo de grado presentado para optar al título de Politólogo

Asesor

María Isabel Pérez Hincapié, Magíster (MSc) en Gobierno y Políticas Públicas

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Ciencia Política

Medellín, Antioquia, Colombia

2024

<b>Cita</b>	(García Sánchez, 2024)
<b>Referencia</b>	García Sánchez, A. (2018). <i>Análisis de los instrumentos de gobierno implementados en la Política Pública del Deporte, Recreación y Actividad Física -DRAF- de Medellín</i> [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	



Centro de Documentación Instituto de Estudios Políticos

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## Tabla de contenido

Resumen	5
Abstract	6
Introducción	7
1. Generalidades Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física -DRAF- de Medellín	10
1.1 Marco Nacional	10
1.2 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. Resolución 1723 de 2018	12
1.3 Marco Departamental	15
1.4 Antecedentes	17
1.5 Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física -DRAF- de Medellín – 2018	20
2. Referentes teóricos y conceptuales	23
3. Componentes metodológicos	35
3.1 Metodología implementada	35
3.2 Revisión documental	35
3.3 Técnicas conversacionales	37
4. Análisis de los instrumentos de intervención pública	39
4.1 Descripción de la tipología y los instrumentos encontrados	39
4.2 Planeación local y Presupuesto participativo	42
4.3 Mesas DRAF	43
Conclusiones	46
Recomendaciones	48
Referencias	50

### **Lista de tablas**

<b>Tabla 1</b> Normatividad asociada al deporte a nivel local	19
<b>Tabla 2</b> Tipología de Eugene Bardach	31
<b>Tabla 3</b> Cantidad de instrumentos utilizados por categoría	41
<b>Tabla 4</b> Cantidad de instrumentos utilizados por categoría/año	41
<b>Tabla 5</b> Tipo de iniciativa vs tipo de instrumento	43

### **Lista de figuras**

<b>Figura 1</b> Relación entre conceptos	34
--	----

## Resumen

Uno de los componentes básicos en la fase de implementación de las políticas públicas son los instrumentos de intervención pública o instrumentos de gobierno, toda vez que estos permiten orientar y concretar la intervención y el aporte a la solución de la problemática identificada y que está conectada a la demanda social de resolución estatal, lo cual posibilita establecer parámetros claros de actuación en términos de las herramientas, acciones y tipo de iniciativas que se ejecutan en el marco de la operación de las políticas. De acuerdo con esto, el presente artículo propone un análisis de los Instrumentos de Gobierno utilizados en la ejecución de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física (DRAF) en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Este abordaje posibilita evidenciar, mediante el análisis de dichos instrumentos, el porqué de su selección y la forma en cómo estos aportan en la resolución de los problemas públicos identificados.

*Palabras clave:* política pública, deporte, recreación, actividad Física, instrumentos de gobierno, implementación.

## **Abstract**

One of the basic components in the implementation of public policies are government instruments, since these allow guiding the intervention and processing of the affected problem, making it possible to establish clear parameters of action in terms of the tools, actions and initiatives that are executed within the framework of the operation of policies. In accordance with this, this article proposes an analysis of the government instruments used in the Public Policy of Sport, Recreation and Physical Activity (DRAF) of the city of Medellín, in its implementation process. This approach will make it possible to demonstrate, through the analysis of instruments, the reason for their selection and the way in which they intervene in the identified public problems.

*Keywords:* public policy, sport, recreation, physical activity, government instruments, implementation.

## **Introducción**

El deporte, la actividad física y la recreación han tenido, a lo largo de la historia, un rol fundamental en la configuración de las sociedades, toda vez que posibilitan, no solo mejorar las condiciones de salud física, sino también emocionales, de convivencia, de sociabilidad, entre otras. Es por esta razón, que, con el paso del tiempo, este sector ha comenzado a adquirir gran importancia para los gobiernos respecto a sus procesos de planeación, priorización y ejecución. En este sentido, uno de los principales medios a través de los cuales los gobiernos apuntan a la satisfacción de diversas necesidades y a la tramitación de múltiples problemáticas son las políticas públicas, las cuales, a su vez, se han convertido en un elemento clave para impulsar el desarrollo en esta materia.

Como evidencia de lo mencionado anteriormente, se puede referenciar la existencia de algunas políticas públicas en el escenario internacional entre las que destaca la política pública DRAF de Medellín, tanto por sus propuestas como por su innovación. La Política Pública del Deporte de Irlanda en 2016 que por su parte da un paso en el uso de modelos de gobernanza y de la tecnología como herramienta para la gestión y ejecución de acciones puntuales al respecto. Australia y su Marco Nacional de Políticas del Deporte y Recreación sobresalen con una guía generalizada ejecutable para toda su mancomunidad con un enfoque participativo. El Programa de Promoción de la Actividad Física y Recreativa del Ministerio de Salud de Perú parte de un ministerio ajeno al del deporte, en este caso es ejecutado por el ministerio de salud (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2018), siendo estas algunas muestras de cómo el deporte y la actividad física se han incluido en las agendas y prioridades gubernamentales mediante políticas públicas y programas de alcance nacional y local como es el caso de la política pública DRAF de Medellín.

Ahora bien, de conformidad con lo presentado anteriormente, es oportuno señalar que el hecho de que esta política pública sea de carácter local no merma su importancia, de hecho, es una muestra de consolidación de capacidades territoriales para el agendamiento, la formulación y ejecución de acciones en materia de recreación y deporte. Al centrar la mirada en Medellín, se logra destacar que los ciudadanos de este territorio han logrado transformar

y fortalecer los procesos asociados al deporte, la recreación y la actividad física a lo largo del tiempo, proceso que comenzó con la diversificación de las prácticas habituales entre diurnas y nocturnas (gracias a la llegada de la energía eléctrica a la ciudad, que se da entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX) y que continuó con el desarrollo urbano del sector Otrabanda<sup>1</sup> y finalizó con el perfilamiento a la participación deportiva en escenarios internacionales<sup>2</sup> (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2018). La existencia de algunos de estos factores, sumado al cambio de prácticas han hecho que el deporte se convierta en un tema relevante, ya que por medio de este, la población logra mantener hábitos saludables que mejoran significativamente su calidad de vida.

En concordancia con esto, una de las apuestas de la ciudad de Medellín para potenciar y fortalecer las iniciativas en torno al deporte, la recreación y la actividad física, ha sido la configuración de una política pública que permitiera posicionar el deporte competitivo y de alto rendimiento, diversificar las prácticas deportivas, ampliar los escenarios de esparcimiento y, de manera particular, gestar un modelo conveniente a la generación de articulaciones entre actores del primer, segundo y tercer sector.

En la misma vía de lo mencionado en el párrafo anterior, se tienen como antecedentes directos que en año 2001 mediante el Acuerdo 037 se institucionaliza en Medellín el programa denominado: Escuelas Populares del Deporte y la Recreación y su funcionamiento y manejo se adscriben al INDER. Luego, en el año 2004 se aprueba en la ciudad la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física (DRAF) mediante el Acuerdo Municipal, la cual se actualizó posteriormente en el año 2018 a partir de la sanción del Acuerdo Municipal 064 de 2017<sup>3</sup>. De manera puntual la política pública DRAF aborda la necesidad de hacer frente a la constante transformación que vive la ciudadanía en lo social,

---

<sup>1</sup> La zona de Otrabanda es lo que se conoce como la zona occidental de Medellín, donde se ubican los barrios Laureles, Estadio, Suramericana entre otros (*Corpus Sociolingüístico de Medellín*, s. f.).

<sup>2</sup> La participación en certámenes deportivos internacionales ayudó a la percepción de la ciudad como un centro deportivo de talla internacional terminándose de concretar con la celebración de los Juegos Panamericanos de 2010 (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2018).

<sup>3</sup> Un proceso de actualización de política pública parte de la necesidad de afrontar los nuevos desafíos y cambios que trae el pasar del tiempo, luego de ejecutada y a partir de evaluaciones y decisiones. No es lo mismo la población objetivo actual a la de hace 10 años como ejemplo (Gutiérrez Ossa et al., 2017).



de manera que reafirma el deporte como una estrategia que ayuda al fortalecimiento de la convivencia y la equidad de la ciudadanía en la medida en que se convierte en un pilar para la incorporación y ampliación de oportunidades, la conectividad estratégica entre actores, y la proliferación de más y mejores espacios físicos en los que se promueve la cultura ciudadana.

En este punto, es oportuno anotar que, para que lo planteado en la política pública pueda llevarse al plano de la realidad, se requiere seleccionar y aplicar instrumentos de intervención pública idóneos al funcionamiento óptimo y objeto mismos de la política pública. Este trabajo resalta su importancia y centra su análisis en los instrumentos como el engranaje que permite que la política pública logre ejecutarse. El objetivo de este trabajo es identificar cuáles son los instrumentos escogidos a lo largo de la puesta en marcha de la política pública DRAF y en ese mismo orden, proponer una clasificación útil al empeño de comprender bajo que premisas o argumento se escogieron.

# **1. Generalidades sobre la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física -DRAF- de Medellín.**

## **1.1 Marco Nacional**

Para comprender el trayecto de la política DRAF de Medellín es necesario revisar el contexto nacional, departamental y municipal en términos de deporte, recreación y actividad física. Al partir de esta premisa se tiene que el inicio de la historia del deporte colombiano se da desde del período del Renacimiento (1886-1899), que coincide con el período de "hegemonía conservadora" (1900-1930) y la celebración del centenario de la independencia española, como un hito especialmente significativo. Esta celebración estuvo guiada por el espíritu central de la Constitución Nacional de 1886, en el marco de la cual el país concluyó un acuerdo con la Santa Sede, denominado Concordato<sup>4</sup>, donde sigue vigente el lema "Reconstrucción total o catástrofe". (cortando la línea a la República Radical) y "Un Pueblo, Una Raza y Un Dios" (El Tiempo, 2014), dando un salto en el tiempo y después de luchas bipartidistas y disputas regionales que desembocaron en guerras civiles, las élites se unieron en torno a la centralización política, un modelo económico y la modernización del Estado: cambios estructurales en la vida social y política, una élite rural dirigida por funcionarios [que a su vez estaban] dirigidos por una burguesía nacional en ascenso. Fue en este ambiente que surgieron los clubes sociales en el país, los cuales fueron incentivando en Colombia diversos deportes, a los que la mayoría de la población no tenía acceso, o simplemente ni siquiera conocía, siendo estos en su mayoría deportes importados por visitas de extranjeros que iban de paso u optaron por establecerse en país.

Ahora bien, el Club de Soto, fundado en 1873 durante la migración alemana en Santander, fue el primer club del país; luego aparecen el Gun Club de Bogotá, en 1882; el Club Barranquilla, en 1888; el Club Unión de Medellín, en 1894, y el Polo Club de Bogotá, en 1896. Del mismo modo, a inicios del siglo XX aparecen nuevos clubes en Barranquilla y

---

<sup>4</sup> El Concordato entre la Santa Sede y Colombia es un conglomerado que ubica la Religión Católica Apostólica y Romana en un puesto destacado de la República. Está compuesto por 32 artículos que responden a varias materias, y también contiene un Protocolo Final (Castro Orduz, 2016).

Cartagena, en algunos de los cuales se agruparán las élites inmigrantes de Italia, Alemania y España. Los clubes deportivos surgen como derivaciones de los clubes sociales o en algunos casos, desde su nacimiento tenían como característica la promoción del deporte entre sus socios (como es el caso del Polo Club, el Country Club y el prado de La Merced) (El Tiempo, 2014). Siendo estos creados por iniciativa extranjera, es coherente que sus creaciones fueran en locaciones costeras siendo los clubes de regiones en el centro del país creados posteriormente.

La década del 30, es sin duda la edad de oro del entrenamiento amateur. Las discusiones se basan en la creación de figuras jurídicas deportivas como la Federación Colombiana de Fútbol (1924), el Instituto Nacional de Educación Física (INEF) (1936) y el Comité Olímpico Colombiano (1936). Se consolida entonces un período de democratización del deporte, de los clubes sociales cerrados a las ligas y federaciones más democráticas; un período de fuerte competencia que ayudó a construir comunidades, como los Juegos Olímpicos Nacionales, campeonatos de fútbol y Vuelta por Colombia. Fue también una época en la que los talentos deportivos se exportaron al exterior, signo seguro de progreso y testimonio de modernidad (Quitián Roldán, 2013), esto debido a la llegada del deporte a más personas.

Para la década del 50 se celebran dos eventos deportivos que resonaron a nivel nacional y fueron los pilares de este período: el campeonato de fútbol profesional, fundado en 1948, y la Vuelta Colombia en bicicleta, que comenzó en 1951. Ambos se formaron en un ambiente de violencia generalizada, incluido el golpe militar de 1953 (Quitián Roldán, 2013), esto condujo a un "apaciguamiento de arriba hacia abajo" al firmar el Frente Nacional, que había estado dividido alternativamente entre liberales y conservadores durante 16 años. Luego de este periodo el deporte como derecho en la Constitución de la República de Colombia se encuentra potenciado por el deber de promoción, entendido como la máxima norma jurídica que recoge los principios del Estado. En este orden de ideas, el artículo 526 de la Constitución Política de 1991 de la República de Colombia adoptó la categoría de deporte y la definió como un derecho social cuya función es la educación integral y el sano desarrollo. El artículo en mención, establece que: La preparación física y sus formas de

expresión recreativas, competitivas y locales tienen la función de promover la formación general de la nación, y son determinantes para el buen desarrollo y mantenimiento de la salud humana; el deporte y la recreación forman parte de la educación de la sociedad y representan un importante eslabón del gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a disfrutar de la actividad física, el deporte y la recreación; por ello se sostiene que el Estado promoverá estas actividades y fiscalizará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas.

Los mencionados derechos sociales están especialmente protegidos por la Corte Constitucional como derechos fundamentales, por conexidad con otros derechos, como la educación, la salud, el acceso a la cultura, el libre desarrollo personal, etc. El instrumento antes referido se adopta por la Ley de 1994 no. 115 o la Ley de Educación General, que define claramente la educación física y su finalidad. Además, los poderes constitucionales fueron establecidos por la Ley 181 de 1995, que introdujo el sistema deportivo nacional y otorgó otras disposiciones generales (Quiñones Valero et al., 2016). Dada la categorización del deporte como derecho, se establecen acciones en pro de garantizarlo, siendo estas desde el ámbito nacional hasta el municipal. Una de las acciones que vale la pena retomar se da en el año 2018 con una política pública que se revisará a continuación.

## **1.2 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. (Resolución 1723 de 2018).**

En los últimos años, el deporte también ha sido reconocido como una herramienta para promover la inclusión social, la reconciliación y la unidad nacional. Colombia ha dado un paso significativo en esta dirección al presentar la Política Pública Nacional para la Promoción del Deporte y la Paz en 2018. Esta política tiene como objetivo “promover y concertar un pronunciamiento del deporte asociado en relación con el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 para su consideración e incorporación en el pacto por Colombia, pacto por la equidad, propuesto por el señor Presidente de la República y sometido

a discusión de la sociedad civil y de las entidades territoriales en la primera etapa prelegislativa que buscó formular recomendaciones al texto del plan nacional de desarrollo” (COLDEPORTES, 2018, p. 1), por consiguiente La Política Pública Nacional es una medida ambiciosa que tiene como propósito hacer del deporte una herramienta útil a la promoción de iniciativas tales como: la inclusión social, la reconciliación, y la unidad nacional. La política reconoce el papel de los deportes en la construcción de comunidades fuertes y la creación de un sentido de pertenencia. Su objetivo es brindar acceso a programas deportivos a todos los colombianos, independientemente de su origen o condición socioeconómica (COLDEPORTES, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo de esta política pública se fundamenta en el contexto legal, cultural, social, organizacional e institucional de la realidad deportiva colombiana. Dado esto, se presentan los aspectos más relevantes, que se toman en cuenta e influyen en la creación de la política pública. En primer lugar, para repasar brevemente la historia de Coldeportes desde sus inicios hasta la actualidad, a continuación, se presenta el proceso y las principales transformaciones que ha sufrido la entidad. Asimismo, se revelan los aspectos más relevantes para la formación, implementación y evaluación de la política pública del sector deportivo nacional. A partir de ahí, se manifestó el papel del deporte como derecho (COLDEPORTES, 2018). Finalmente, con base en esto, se forma la definición más adecuada de la política y se propone el problema público que la política busca resolver.

La formulación de esta política Nacional del deporte, fue liderada por miembros del Sistema Nacional del Deporte, la ciudadanía colombiana y la academia especializada. Por tanto, el objetivo del Ministerio del Deporte fue la promoción del crecimiento del sector desde el nivel local, liderando un proceso participativo entre los entes públicos y privados territoriales, los miembros públicos del Sistema Nacional del Deporte, los deportistas y ciudadanos de todos los rincones del territorio nacional.

Ahora bien, la Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Hacia un Territorio de Paz, ha dado lugar a varias instancias del orden nacional que buscan promover el deporte y la actividad física en el país. Una de estas instancias es el Ministerio del Deporte, que es el

encargado de diseñar, coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a las políticas públicas relacionadas con el deporte y la recreación en Colombia. Además, el Ministerio del Deporte trabaja de manera articulada con otras entidades públicas y privadas para fomentar la práctica deportiva en el país. En compañía de Min Deporte, se encuentra también el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), que es el encargado de promover y coordinar el deporte y la recreación en Colombia, así como de desarrollar programas y proyectos que estimulen la práctica deportiva en todo el territorio nacional. Coldeportes también es responsable de la formación de deportistas y entrenadores, así como de la construcción y mantenimiento de infraestructuras deportivas en Colombia. Adicional a lo anterior, la Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Hacia un Territorio de Paz, también ha dado lugar a la creación de eventos deportivos importantes en Colombia, como el Día Internacional del Deporte para el Desarrollo y la Paz, que se celebra anualmente el 6 de abril.

Uno de los mayores logros en el desarrollo de la política nacional del deporte, es el reconocimiento del deporte como elemento de cambio social, de satisfacción personal del individuo, que se relaciona significativamente con el bienestar general y el desarrollo general. El conocimiento global muestra que la actividad física es una medida de mitigación esencial para reducir las dificultades sociales y sus consecuencias, como el comportamiento antisocial, el abuso de sustancias, los problemas familiares y las enfermedades mentales. Lo anterior, conlleva a evaluar diferentes enfoques de la política pública deportiva desde su conceptualización social. Los planes nacionales de desarrollo deben integrarse con el alcance de las inversiones deportivas que reflejen las condiciones, necesidades y propuestas locales /o de los gobiernos regionales. Por lo tanto, en las etapas de implementación y evaluación, es necesario involucrar a la ciudadanía, a todo el sistema deportivo nacional y a las entidades que se involucran y ayudan de alguna manera al medio ambiente.

La Resolución 1723 de 2018 cuenta con 5 líneas estratégicas, que son a saber: fortalecimiento de la capacidad y asistencia técnica de Coldeportes dirigida a la población general con enfoque diferencial, es decir, teniendo en cuenta la diferencia y promoviendo la equidad de género. Consecución y sostenibilidad de altos logros, posicionamiento y liderazgo

deportivos, con el objetivo de potenciar a Colombia como un gran referente, tanto a nivel regional como a nivel internacional. Fortalecimiento al Sistema Nacional del Deporte y el fomento y desarrollo sin ánimo de lucro, entendiendo que el deporte es salud y que contribuye a una sana recreación, vital para el acondicionamiento físico. Mejoramiento, adecuación y construcción de la infraestructura en materia deportiva y recreativa del país, en pro de contar con escenarios óptimos para llevar a cabo actividades deportivas. Investigación científica y académica, promoviendo estudios relacionados al deporte, la salud, el acondicionamiento físico, etc. (COLDEPORTES, 2018). En definitiva, la política nacional unge como un marco de acción que guía y da bases para encaminar políticas existentes y crear políticas públicas nuevas a nivel departamental y municipal como se evidencia en el siguiente apartado.

### **1.3 Marco Departamental**

En la misma línea del contexto trazado hasta este punto, es momento de hablar del ámbito departamental. El año 1924, el Club Unión, el Club de Tenis Pichincha, el Club de Tenis Colombia, el Antioqueño Tenis Club y los equipos de fútbol Unión y Medellín participaron en actividades organizadas por la Asociación Deportiva Colombiana, la primera organización fundada en Bogotá, que incluía principalmente clubes sociales, escuelas e instituciones educativas, así como algunos equipos privados (Vásquez Gil, 2020).

Dicha asociación nació con el objetivo de estructurar y fortalecer el deporte colombiano y centralizar actividades, pero su vida fue corta. Sus semillas germinaron solo un año después, cuando el gobierno nacional promulgó la Ley No. 80 sobre "Educación física, cursos de educación física y precios de becas estatales" (Vásquez Gil, 2020). De esta forma, el país aceptó el desafío del sector privado, aprobó una legislación integral en la materia y pasó a crear los Juegos Nacionales, originalmente conocidos como Olimpiadas Nacionales.

Por su parte, Antioquia, y en especial Medellín, comenzó a consolidarse como centro deportivo nacional en la década de 1930. Dos hechos marcaron un hito histórico: en 1931, la ciudad fue sede de los primeros campeonatos nacionales de tenis, que dieron paso a los

Segundos Juegos Nacionales de 1932, que contaron con ocho deportes y nueve divisiones (Vásquez Gil, 2020). Antioquia anotó la mayor cantidad de puntos en estos partidos. Fue la primera gran victoria nacional de Antioquia en el deporte y vale la pena recordar un evento histórico y competitivo en Antioquia, que en 1937 cimentó las bases de la incipiente organización deportiva de Colombia: la creación e implementación de los primeros juegos intercolegiales (Vásquez Gil, 2020). En el mismo año se crea la Unión de Atletismo de Antioquia, marco de otros deportes que se irán acreditando a lo largo del siglo.

En 1968, mediante el decreto 2743 se creó el Consejo Nacional de la Juventud y el Deporte y el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), cuyas funciones se condujeron a orientar al Gobierno Nacional en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas deportivas, el bienestar nacional, la promoción de la recreación y el deporte juvenil a nivel nacional (Contecha Carrillo, 1999). Generándose como se lo ha visto anteriormente, una consolidación más influyente del deporte debido a su formalización.

Con la promulgación de la Ley 181 de 1995, se buscó organizar y difundir el conocimiento en torno al deporte y la recreación, y se promovió la creación de escuelas deportivas con este propósito. En el año 1995, se estableció el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia mediante la Ordenanza 8E de 1996. Posteriormente, en el año 2000, la mencionada Ley 181 de 1995 experimentó una reforma gracias a la Ley 582, la cual incorporó el deporte asociado para personas con discapacidad, tanto físicas, sensoriales como mentales. El Decreto 641 de 2001 se encargó de reglamentar esta ley reformada.

Más adelante, en el año 2011, en el departamento se emitió la Ordenanza N°24, la cual fue posteriormente derogada por la Ordenanza N°12 de 2023. Esta última dio lugar a la actual política pública del deporte para el departamento de Antioquia.

La Ordenanza N°12 de 2023, titulada "Por medio de la cual se adopta la Política Pública del Deporte, la Educación Física, la Recreación y la Actividad Física, define los lineamientos básicos de la misma y deroga la ordenanza 24 de 2011", tiene como objetivo principal:



Impulsar el desarrollo humano desde los enfoques del derecho, territorio, inclusión, diversidad étnica, poblacional y de género, entre otros, mediante el establecimiento de los mecanismos institucionales y de gestión por la garantía del derecho de las personas al deporte, la educación física, la recreación y la actividad física en todo el departamento de Antioquia y la articulación de los diferentes organismos públicos y privados (Asamblea departamental de Antioquia, 2023, p. 1).

Esta política pública se estructura en torno a cuatro líneas estratégicas, las cuales son: formación y capacitación, desarrollo y cualificación del deporte formativo y los juegos deportivos, diversificación y permanencia de la actividad física en el territorio. Estas líneas estratégicas se establecen con el propósito de orientar la política hacia el logro de sus objetivos. Además, cabe destacar que esta política pública representa el último hito en la serie de avances en materia de deporte, recreación y actividad física en el departamento de Antioquia.

#### **1.4 Antecedentes**

Los acuerdos municipales anteriores al de actualización en el 2018 no mencionan la palabra política pública, sino que dichas acciones son tomadas como un programa en el Acuerdo 37 2001 “Escuelas populares del deporte y la recreación”. Se inicia en el 2001 con la atención ciudadana en términos de deporte y recreación, y se suma la capacitación de líderes y educadores en deporte y la administración de este. Para el 2004 se reestructura y se adhieren elementos, nutricionales y psicológicos los que hacen del programa uno más integral, y brindan a su vez permisos al INDER sobre contratación. Se destina también un presupuesto diferenciado en el plan de desarrollo todo esto bajo el Acuerdo 054 2004 – se modifica y reestructuran las Escuelas Populares del Deporte. Para la actualización del 2018 se menciona ya el término de política pública, en el marco de lo cual se adopta un modelo de gobernanza, y se adhieren a su contenido las nuevas tendencias en deporte, recreación y actividad física, se realizan estudios sobre potencialidades del territorio y se establecen

objetivos más generales encaminados al desarrollo de la Cultura y prácticas deportivas con la “Cultura D” que involucran la ampliación y creación de nueva infraestructura, creación y manutención de escenarios deportivos y recreativos con “Distrito D”, por último se plantean lineamientos que permiten potencializar a los distintos actores del sistema DRAF.

En los últimos diez años, Medellín ha desarrollado un proyecto continuo de implementación de la política pública local para el deporte, la recreación y la actividad física que permitió consolidar una importante propuesta: dotar a los ciudadanos de prácticas y equipamientos, formar alianzas con otros gestores municipales, diseñar indicadores de progreso y logros e iniciativas para construir espacios para el deporte, renovar y mantener espacios deportivos y actividades recreativas, como posibilidad de garantizar el derecho al deporte y al entretenimiento (Tabares Fernandez, 2017). En la siguiente tabla se puede evidenciar la evolución del deporte en términos de proyectos, programas y políticas públicas, e incluso cómo han evolucionado sus objetivos propuestos.

**Tabla 1***Normativa sobre el deporte a nivel local*

Acuerdo 37 2001 Escuelas populares del deporte y la recreación	Acuerdo 054 2004 – se modifica y reestructura escuelas populares del deporte.	Política pública DRAF – cultura D -2018
Atención a la población de todos los estratos socioeconómicos.	Se agrega el factor psicológico, nutricional y medido al acompañamiento de las escuelas a la población.	Se habla directamente de política pública en su documento de actualización.
Capacitación del sector educativo en las áreas del deporte, la recreación y actividad física.	Se garantiza a los niños asistentes el complemento alimentario acorde para desarrollo de las actividades.	Su modelo se establece en términos de gobernanza, dando voz a los diferentes sectores que influyen en el desarrollo de la política pública.
Capacitación a líderes comunitarios en las áreas de entrenamiento deportivo, administración deportiva, recreación y Juzgamiento deportivo.	Se les otorga a las escuelas populares del deporte prelación en su ejecución en escenarios deportivos propiedad del municipio así estos hayan sido entregados en comodato.	Acorde al modelo se identifican las potencialidades del territorio con el objetivo de tener una proyección que permita la expansión y garantías.
Creación del centro de documentación bibliográfica en deporte.	El municipio otorgara presupuesto independiente acorde al plan de desarrollo.	Se hace un sondeo de nuevas tendencias en el deporte, recreación y actividad física.
Para el desarrollo de las Escuelas Populares del Deporte y la Recreación, el INDER queda autorizado para realizar convenios con Universidades, Ligas Deportivas u ONG's, que cumplan programas similares.	El INDER queda autorizado para realizar todo tipo de contratos y/o convenios con personas naturales o jurídicas del derecho público o privado de conformidad con las normas vigentes y que cumplan los requerimientos propios para el adecuado desarrollo del programa.	Se piensa la ciudad a largo plazo 2018-2031 potencializando todos los actores y brindando lineamientos para potenciar las acciones de todos los actores del sistema DRAF
El INDER reglamentará el funcionamiento y la ubicación de las Escuelas Populares del Deporte y la Recreación a través de su personal científico y de planeación.	El INDER reglamentará el funcionamiento y ubicación de las escuelas populares del deporte a través de criterios de planeación.	Consolidar el deporte, la recreación y la actividad física como estrategias para el fortalecimiento de la convivencia, la equidad, la sostenibilidad, la seguridad y la cultura de la legalidad en Medellín, en el marco de un modelo de gobernanza que orienta las relaciones entre los actores del sistema municipal DRAF para cumplir este objetivo.

## **1.5 Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física -DRAF- de Medellín – 2018**

La Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física (DRAF) de Medellín surge a partir de un proceso de actualización en noviembre de 2017, pues la política precedente fue publicada en el año 2004 teniendo esta 13 años de antigüedad, en este lapso la ciudad sufrió importantes transformaciones culturales y en materia deportiva, estas transformaciones dieron como resultado que la política perdiera vigencia para el año en que es actualizada, siendo esta actualización encargada a la Universidad Nacional luego de que estos ganaran el respectivo concurso de méritos para la consultoría, diseño y desarrollo del proceso de actualización.

En este proceso de actualización se hizo necesario una recapitulación de los diferentes cambios que, en materia de prácticas deportivas, recreacionales y de actividad física han desarrollado el panorama contemporáneo de la política pública DRAF. La llegada de la luz eléctrica (1898) y la creación de clubes sociales (1905) catapultó a Medellín como una ciudad “lúdica” para luego ir transformando y adaptando estas prácticas con el uso de distintos escenarios tales como el circo, el teatro y actividades al aire libre (excursiones y grupos Scout). La utilización del sector Otrabanda (más conocido como el occidente de la ciudad) con la construcción del estadio Atanasio Girardot y la plaza de toros “La macarena” sirvieron como importantes hitos en el desarrollo de la ciudad lúdica que hoy se conoce. Paralelamente también se desarrollaba la higienización de la ciudad lo cual permitió que se adoptaran distintos hábitos de salubridad que posicionaría a la ciudad como un referente, una de las herramientas que aportó significativamente en la consecución de este propósito de instaurar prácticas en el hogar, en el colegio y en la sociedad fue el manual de urbanidad de Carreño (1903).

En materia estrictamente deportiva Medellín se comenzó a desarrollar a partir del anterior surgimiento de los clubes sociales junto a la importación de distintos deportes tales como: el fútbol, el tenis, el golf, el baloncesto y la gimnasia, la mayoría de estos, implementados por extranjeros residentes, turistas, personas que viajaban por estudios o negocios al extranjero y traían consigo estas nuevas prácticas.

El desarrollo de justas deportivas locales y nacionales en la ciudad de Medellín sirvieron como impulso para luego ser un referente internacional hasta llegar a ser sede de juegos centroamericanos en el año 1978 y como punto cúspide los juegos suramericanos en el año 2010 donde Medellín es escogida como sede, siendo este último hito un impulso para un importante desarrollo en la infraestructura deportiva para la ciudad. Con los importantes avances en materia de prácticas DRAF es justificable la actualización de la política pública municipal, para servir a estos cambios y que se pudiera continuar con el desarrollo de la ciudad en prácticas deportivas, recreación y actividad física.

Sumado a lo anterior, pero siendo más contemporáneos, se han generado nuevas tendencias deportivas y recreativas, nuevos deportes emergentes que resaltan por innovación e inclusión, estas nuevas tendencias y prácticas presentan retos y tensiones, pero también oportunidades y relacionamientos, además, la política pública opta por incluir una visión territorial que se plantea desde el plan de desarrollo territorial, un territorio integrado, ecológico y espacial. Una ciudad pensada como parte de una región metropolitana, en la que se otorga importancia a los espacios rurales pero que no se olvida de su carácter de gran ciudad y capital del departamento.

Así pues, esta política se concibe como una hoja de ruta que posibilitará una articulación del accionar de diferentes actores enmarcados en el sistema municipal DRAF los cuales, a lo largo de los años, se han involucrado como gestores, mediadores y participantes de la escena del deporte, la recreación y la actividad física medellinense, estos actores se caracterizan como, el sector comunitario, sector educativo, sector asociado, sector empresarial, cajas de compensación y el Instituto de Recreación y del Deporte INDER, este último como el ente rector, encargado principalmente de la ofertar programas, fomentar el deporte, la recreación y la actividad física, todo ello encaminado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín.

Los actores mencionados influyen directamente en el sector DRAF y tienen puntos de encuentro pero también tensiones, debido a esto la política pública se gestiona mediante un modelo de gobernanza que regula las relaciones entre los distintos actores que influyen en la construcción, desarrollo y evaluación de la política pública, y para ello incorpora en su

hoja de ruta mecanismos de implementación tales como la gestión sostenible del territorio, la potencialización de deportistas de rendimiento, la innovación, las nuevas tendencias y los sistemas de información y monitoreo. Dentro de sus objetivos, busca promover e implementar acciones y estrategias enfocadas en la transformación social y la generación de oportunidades para los proyectos de vida en torno al deporte, la recreación y la actividad física y así lograr que la población adopte estilos de vida saludables y entornos protectores que les permitan tener una mejor calidad de vida con inclusión social, participación, cultura ciudadana, paz y convivencia. Siendo esta política pública finalmente debatida y aprobada en el Honorable Concejo de Medellín mediante el Acuerdo 064 de 2017, esta política pública tiene una característica especial y es que “no cuenta con un documento reglamentario, lo que ha permitido libertades en su ejecución” (comunicación personal, de octubre de 2022).

## 2. Referentes teóricos y conceptuales

Para un artículo como el que se construye es fundamental abordar los referentes teóricos y conceptuales siendo estos la base explicativa que permite construir y desarrollar los objetivos que se abarcan. En ese orden de ideas, este artículo parte de tres conceptos relevantes: política pública, implementación de políticas e instrumentos de gobierno. Para cada uno de los conceptos se podrá encontrar posturas que ayudarán a comprender este trabajo investigativo.

Al tratarse este artículo del análisis de los instrumentos de gobierno seleccionados e incorporados en el marco de implementación de acciones de la política pública DRAF en Medellín, cabe hacer énfasis en la importancia del concepto de política pública como un marco, teniendo en cuenta que este se puede considerar como algo que un Estado decide hacer o no hacer, una definición amplia, pero que no detalla la complejidad que este campo trae consigo en tanto la política pública va más allá de la toma de decisiones. Por otro lado, la definición de André Noël Roth (2002) trasciende esta definición, ya que vislumbra relaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, no es solo una decisión que tome el Estado, sino que tiene en cuenta a la sociedad, lo que permite ofrecer una conceptualización de política pública de la siguiente manera: Una política pública, de acuerdo a lo propuesto por Roth, se define como:

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth Deubel, 2002, p. 27)

La definición de Roth no deja atrás lo esencial en cuanto a la toma de decisiones, pero la complementa con una visión más horizontal, similar a la definición dada por Eugenio Lahera

Prada, quien define el concepto de política pública como: “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004). Esta definición concuerda con la naturaleza de la política pública DRAF de Medellín, una que se construye en gobernanza con la comunidad y el sector privado.

Es de anotar que durante el largo recorrido que ha tenido el estudio de las políticas públicas, se ha tratado de dar a estas una estructura que permita su análisis. Una de las más utilizadas por su amplitud es la estructura de ciclo, denominada en inglés *policy cycle* y que consiste en un modelo de análisis de política pública precedido por Charles O. Jones en 1970. Roth (2002) lo retomó para explicarlo de la siguiente manera: “El *policy cycle* propone una descomposición de la política pública en una sucesión de secuencias lógicas” (p. 49). Este ciclo es, entonces, una sucesión lineal (en su estructura) de las etapas que una política pública tiene. Tales etapas son la “identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación de la política pública” (Roth Deubel, 2002).

De igual forma, este ciclo interpreta la vida de una política pública como “una sucesión de frecuencias que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores” (Roth Deubel, 2002), lo que convierte al ciclo de Jones en uno ideal (pero no real en su totalidad) y en un marco explicativo para analizar las políticas públicas, ya que su estructura posibilita una delimitación del objeto de estudio y permite que se adapte a cualquier política pública, de manera que este tipo de modelo ofrece un marco concreto para un problema complejo como lo es una política pública (Parsons et al., 2007). No obstante, este ciclo debe entenderse como un modelo que varía constantemente y puede mutar o evolucionar dependiendo de quién lo utilice.

Aunque el ciclo no cambia drásticamente, se puede notar la diferencia en el número de fases que se maneja en este; así, mientras el ciclo de Jones (1970) muestra uno que se divide en cinco fases, el de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile se divide en seis, además, brinda más detalle al momento de la identificación del problema que se puede ver en el ciclo de Jones (1970).



Hay que tener en cuenta que una de las desventajas más importantes para el ciclo como un modelo analítico es que este puede inducir a errores por cuanto puede dar una coherencia poco precisa y artificial, una creación de relaciones causales que muchas veces no se dan en una política pública y se tiende a dar resultados o atribuciones a la política pública cuando en realidad puede que provengan de otros factores (Boussaguet et al., 2016). No obstante, resaltan más sus ventajas en tanto brindan una forma pedagógica de explicar una política pública. Frente a lo anterior resulta válido citar las ideas de Díaz (2018) cuando realiza la siguiente observación:

Otras de las virtudes del enfoque han sido las de propiciar una visión menos reductiva y sesgada —al menos como hipótesis de trabajo— del arco de actores involucrados en una determinada política, al menos cuando se lo adopta desde perspectivas teóricas menos ligadas al funcionalismo, ya sea en sus versiones sistémicas, institucionalistas o estructural-funcionales. (Díaz, 2018, p. 10).

Es por estas razones por las cuales escoger el modelo analítico del ciclo de la política pública es tan importante para este artículo, pues este modelo permite enmarcar la realidad de una manera más sencilla sin caer en el error de suponer que esta se puede simplificar con un modelo. Además de esto, puede brindar con facilidad un análisis muy concreto (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009) que permite darle una relación más armónica con los conceptos que se tratan en este apartado.

En ese sentido, la construcción de una opción de política surge luego de delimitar el problema por tratar. Después de esto, se escogen los fines que en su interpretación vendrían a configurar la definición de los objetivos propios de la política pública, modificándose éstos en objetivos generales, siendo estos amplios y centrados en la especificación del propósito que quiere comunicar la política pública; y los objetivos específicos, los cuales tienen una función operativa de la política pública (Torres-Melo & Santander, 2022) y que son desarrollados en la fase de implementación de políticas públicas.

La implementación entonces se configura como un proceso que implica la puesta en marcha de un conjunto de acciones y medidas destinadas a alcanzar los objetivos y metas establecidas en una política pública. En este sentido, se pueden identificar varios elementos clave que conforman el concepto de la implementación de políticas públicas.

Es importante destacar que la implementación de políticas públicas es un proceso dinámico que implica la participación de múltiples actores y la interacción entre diferentes niveles de gobierno y sociedad civil. En este sentido, se requiere una supervisión rigurosa y una coordinación efectiva entre los diversos actores involucrados (Gutiérrez Ossa et al., 2017). La implementación implica la consecución de recursos y la utilización de herramientas y técnicas de gestión para los resultados esperados. En este sentido, es fundamental garantizar la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales necesarios para llevar a cabo la implementación de la política pública, pero sin quitarle importancia a la evaluación y monitoreo de los resultados obtenidos (Gutiérrez Ossa et al., 2017). En este sentido, es necesario establecer indicadores de desempeño y mecanismos de seguimiento y evaluación para medir el impacto de la política pública y hacer ajustes en caso de ser necesario.

La implementación de políticas públicas debe estar basada en la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones. En este sentido, es necesario promover la participación activa de la sociedad civil en todas las fases del proceso de implementación de la política pública, desde la planificación hasta la evaluación (Gutiérrez Ossa et al., 2017).

Del mismo modo, es importante destacar que la implementación de políticas públicas debe estar basada en principios de equidad y justicia social. En este sentido, es fundamental garantizar que la política pública se implemente de manera justa y equitativa, y que se tenga en cuenta a los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad (Mejía Jiménez, 2012). Por tanto, la implementación es un proceso complejo que implica la participación de múltiples actores, la asignación de recursos, la evaluación y el monitoreo de resultados, la participación ciudadana, la transparencia y los principios de equidad y justicia social. Todos estos elementos conforman el marco conceptual de la implementación de políticas públicas, que debe ser considerado para garantizar el éxito y la eficacia de cualquier política pública implementada por el gobierno (Mejía Jiménez, 2012).

Ahora bien, en cuanto a la implementación de las políticas públicas, debe considerarse que también, su desarrollo, puede estar desligado al diseño y posterior evaluación de una política pública, creándose así una brecha importante entre la fase toma de decisiones y la implementación, por lo que, esta última vendría siendo la fase de la política en la que se generan actos y efectos a partir de un marco normativo, con intenciones y discursos de por medio (Thoening & Meny, 1992). Por consiguiente la implementación de una política pública busca cumplir los objetivos establecidos con anterioridad en el diseño, transformando decisiones en principios operativos (Van Meter & Van Horn, 1975), no obstante se suele considerar esta etapa como un “eslabón perdido” en donde los resultados pueden variar a lo esperado en los objetivos, debido a los diferentes factores y actores que influyen en ese momento o fase (Vaquero, 2007), finalmente se puede ver que partir de este punto se produce una clasificación en el análisis de la implementación de políticas públicas en cuanto su enfoque, los Top-Down, Botton-up y un emergente enfoque híbrido o mixto.

El Top-Down o “de arriba hacia abajo” es un enfoque en donde impera una versión administrativa y jerárquica en la cual la ejecución se da por coordinación y control (Thoening & Meny, 1992). En crítica a este enfoque surge el denominado Botton-up que sugiere un análisis de los comportamientos concretos en el nivel donde surge el problema y la construcción de una política poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras, un proceso ascendente en vez de descendente. Se reemplaza entonces la concepción clásica administrativa enfocada en el cumplimiento de leyes y decretos al pie de la letra por una concepción centrada en la consecución de resultados.

Un enfoque mixto del análisis en la implementación de políticas públicas trata de sintetizar el enfoque Top-down y el Botton-up entiendo este proceso como uno cambiante influenciado por distintos actores y factores, donde confluyen actores públicos, privados y organizaciones, este enfoque interesa en la medida en que la política pública que se trata en este artículo se caracteriza por ser una diseñada bajo un modelo de gobernanza que permite que confluyan estos actores en su implementación. Dicho esto, es necesario para este artículo que se eche un vistazo a los instrumentos de gobierno, estas herramientas que se utilizan para implementar una política, en este caso la política pública DRAF de Medellín.

Una vez se definen los objetivos, se procede a decidir cómo van a ser llevados a cabo, es allí donde los instrumentos toman relevancia, pues son parte fundamental de una política pública haciendo énfasis en su implementación. Tales herramientas son denominadas instrumentos de políticas o instrumentos de gobierno y de acuerdo con Salamon y Lund (1989), se entienden como “un método a través del cual el gobierno busca un objetivo de política”. Se trata de una caja de herramientas disponible para que un gobierno que refleja su accionar con políticas públicas haga uso de ellas (Leyva Botero et al., 2015), siendo entonces estos entes gubernamentales quienes las escogen, experimentan, utilizan y evalúan constantemente.

Este concepto surge a raíz de una evolución continua de cuatro décadas atrás, según lo demuestra la literatura, esta tomó fuerza en la década de los 80 por mano de Dahl y Lindbom (1992) de modo que, se desarrolla en clave para entender la selección de uno u otro instrumento en torno a la formulación de una política pública y de esta manera mejorar las capacidades de acción que puede tener esta (Leyva Botero et al., 2015).

Los gobiernos, tanto nacionales como locales, emplean instrumentos y como se ha planteado anteriormente, están abiertos a la experimentación y, por ende, son susceptibles al fracaso. Por esta razón se utilizan evaluaciones de impacto y plurales que ayuden a reducir fallas futuras (Linder & Guy Peters, 1993). La elección de estos instrumentos, la cual se da en la fase de formulación de la política pública, debe tener en cuenta que estos reaccionan con cada contexto de forma particular, es decir, así como en una caja de herramientas no todas son útiles para la misma necesidad, un instrumento puede que no funcione de igual manera en una política pública de seguridad vial a una centrada en el deporte, la actividad física y la recreación de la ciudad. Según su contexto se puede tener una funcionalidad diferente, de ahí la importancia de su selección vinculada directamente con la formulación de la política pública.

Por tanto, los instrumentos de intervención pública o instrumentos de gobierno son herramientas que el Estado utiliza para intervenir en la economía y en la sociedad con el fin de lograr objetivos específicos. En Colombia existen varios instrumentos de intervención públicos que se pueden clasificar en diferentes categorías.

En primer lugar, se encuentran los instrumentos fiscales, que se refieren a la utilización del presupuesto del Estado para financiar programas y proyectos que buscan el desarrollo económico y social del país. Estos instrumentos incluyen la política fiscal, que se enfoca en la recaudación y el gasto público, y la política tributaria, que se enfoca en la regulación de los impuestos y las tasas (Franco Vargas & Roldán Restrepo, 2019). En segundo lugar, se encuentran los instrumentos monetarios, que son utilizados por el Banco de la República para controlar la oferta de dinero y la inflación. Estos instrumentos incluyen la política monetaria, que se enfoca en la regulación de la tasa de interés y la oferta de dinero, y la política cambiaria, que se enfoca en la regulación del tipo de cambio (Franco Vargas & Roldán Restrepo, 2019). En tercer lugar, se encuentran los instrumentos de regulación y control, que son utilizados por el Estado para regular y controlar las actividades económicas y sociales. Estos instrumentos incluyen la regulación de los mercados, la protección al consumidor, la regulación del medio ambiente, la regulación laboral y la regulación del sector financiero. En cuarto lugar, se encuentran los instrumentos de fomento y promoción, que son utilizados por el Estado para estimular el crecimiento económico y la competitividad. Estos instrumentos incluyen el apoyo a la investigación y el desarrollo, el fomento a la exportación y la promoción de la inversión extranjera.

Finalmente, se encuentran los instrumentos sociales, que son utilizados por el Estado para promover el bienestar social y mejorar la calidad de vida de la población. Estos instrumentos incluyen la política de salud, el deporte, la política educativa, la política de vivienda y la política de inclusión social.

En conclusión, los instrumentos de intervención pública en Colombia son herramientas que el Estado utiliza para intervenir en la economía y en la sociedad con el fin de lograr objetivos específicos. Estos instrumentos se pueden clasificar en diferentes categorías, como los instrumentos fiscales, los instrumentos monetarios, los instrumentos de regulación y control, los instrumentos de fomento y promoción y los instrumentos sociales. Es importante que el Estado utilice estos instrumentos de manera efectiva y eficiente para lograr el desarrollo económico y social del país.

A raíz de lo anterior y de la importancia que la elección de instrumentos plantea, surge la necesidad de clasificar los instrumentos de gobiernos en categorías o más concretamente en **tipologías** que abarquen sus manifestaciones. Como es natural, estas clasificaciones varían según quién las aborde. Al respecto, Salamon y Lund (1989) distinguen cuatro dimensiones de los instrumentos de gobierno: la naturaleza de la actividad, la estructura de entrega (directa o indirecta), el grado de centralización y el grado de automaticidad.

Por su parte, Linder y Guy Peters (1993) señalaron que los instrumentos se pueden clasificar en siete categorías: provisión directa, subsidio, impuesto; contrato, autoridad, regulación y exhortación. Woodside (1986), entretanto, los clasificó en cuatro categorías: impositivos, regulatorios, propiedades públicas, presupuesto y disuasión moral. Si bien las clasificaciones anteriormente planteadas tienen algunas diferencias, es necesario acotar que son formas de abordar un tema amplio y complejo como lo es el de los instrumentos de política pública, pero hay consenso en que para que una política pública sea excelente esta debe tener instrumentos funcionales en razón de los objetivos propuestos en la fase de formulación de la política.

Por tanto, los instrumentos de intervención pública son herramientas que el gobierno utiliza para intervenir en la economía y la sociedad con el fin de lograr objetivos específicos. En Colombia, se pueden identificar diferentes tipologías de instrumentos de intervención pública, como lo son la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria, la regulación y control, el fomento y promoción, y los instrumentos sociales (Herrera-Kit & Centeno, 2022). Siendo esta una tipología más con la que se podrían clasificar los instrumentos de intervención.

En conclusión, es importante que el gobierno utilice estos instrumentos de manera efectiva y eficiente para lograr el desarrollo económico y social del país. Para este análisis se han seleccionado una categoría específica y es la planteada por Eugene Bardach (1998) donde se exponen once tipos de instrumentos, es decir, el autor brinda una amplia gama en la que los instrumentos utilizados en la política pública se pueden escoger.

El análisis de políticas como lo indica Bardach es una ciencia, cuyos resultados impactan en un gran número de personas, siendo un trabajo que trae consigo el planteamiento del análisis de políticas públicas de una manera racional o secuencial, planteando ocho pasos para este proceso (Mosquera Morales, 2012). Bardach plantea una hoja de ruta constituida con algunas recomendaciones para el análisis de las políticas públicas, los ocho pasos que plantea Bardach son los siguientes: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decida y cuente su historia. Bardach hace referencia a que estos pasos pueden repetirse y que la secuencia no siempre es sucesiva y todos los pasos no son necesariamente pertinentes en el análisis, ya que es dependiente de la situación particular que puede tener cada política pública (Bardach, 1998). La tipología que se ha tomado para el presente trabajo es referenciada en la construcción de alternativas donde se incluyen los instrumentos que se utilizan en política pública, detallando las posibilidades con las que cuenta cada uno y por qué se escogerían esos instrumentos dependiendo la problemática que se desea tratar.

Los instrumentos que hacen parte de la tipología son: Impuestos, regulación, subsidios y concesiones, presupuestos de las organizaciones, información, modificación de la estructura de los derechos privados, modificación de la estructura de la actividad económica, educación y consulta, financiamiento y contratación y por último reformas burocráticas (Bardach, 1998).

En la siguiente tabla se ejemplifica lo anterior, haciendo énfasis en la primera línea de la tabla que indica, en primer lugar, el instrumento del que se está hablando, en el orden que mencionaba, en segundo lugar ¿qué hace?, es decir, cuál es su función o funciones a cumplir y en tercer lugar ¿por qué escogerlo?, siendo una justificación al mismo.

## **Tabla 2**

## Tipología de Bardach

Instrumento	¿Qué hace?	¿Por qué escogerlo?
Impuesto	Agregar, abolir, mejorar recolección de impuestos	Regulación de impuestos y sus beneficios para la economía.
Regulación.	Agregar, reforzar, estandarizar, relajar, prohibir, normatividad, aumentar, disminuir (sanciones) agregar, mejorar mecanismos de denuncia.	Regulación de precios, consumo, salud pública, importación y exportación.
Subvenciones o ayudas.	Agregar, abolir, cambiar, formular, modificar, flexibilizar y reforzar subsidios o ayudas.	Estimulación de actividades, teniendo efectos sobre la riqueza.
Prestación de servicios	Agregar, ampliar la variedad, vincular, unir, reducir la brecha de accesibilidad en los servicios prestados.	Para brindar servicios solicitados y prestar servicios potencialmente beneficiosos.
Presupuestos de la agencia	Añadir, mantener, recortar, eliminar presupuestos	Para ajustar presupuesto de una agencia de acuerdo al grado de satisfacción de la misma.
Información	Divulgar, certificar, estandarizar, simplificar y producir información.	La producción, difusión y validación de la información está vinculada al costo/beneficio de la misma.
Estructura de los derechos privados.	Regulación en términos de derecho privado.	Encontrar formas de reducir los costos administrativos y adjudicativos.
Marco económico	Fomentar, controlar, incentivar y abolir actividades económicas.	Intervenir en mayor o menor medida desde el gobierno las distintas actividades económicas.
Educación y consulta	Advertir sobre peligros, Concienciar a través de la exhortación o inspiración, Brindar asistencia técnica, Mejorar habilidades y competencias, Cambiar valores, Profesionalizar a los proveedores de un servicio a través de capacitación o certificación o licencia	Estandariza la información o capacitación y difundir la información en un tema o problema social
Financiamiento y contratación.	Crear/abolir (mercado gubernamental), licitaciones (modificar), empresas públicas (creación y abolición)	Los mercados de capital y/o de seguros pueden estar funcionando de manera ineficiente. Es posible que la maquinaria gubernamental de contratación y adquisición no esté funcionando.
Reformas burocráticas y políticas	Abarca actividades tales como reorganizaciones, reemplazo del personal de supervisión superior, mejora de los sistemas de información y aumento de sueldos y salarios.	Las consideraciones políticas a menudo implican aumentar el poder de un interés o punto de vista social a expensas de otro.

(Bardach, 1998).



Por tanto, la tipología de Bardach es una herramienta esencial para la Ciencia Política, ya que ofrece una metodología estructurada para el análisis y resolución de problemas públicos. Esta tipología se enfoca en identificar los problemas, las alternativas de acción, los criterios de evaluación y los efectos de las decisiones tomadas, siendo importante porque permite identificar los problemas públicos de manera sistemática y rigurosa, en lugar de simplemente reaccionar ante los problemas que surgen, esta metodología propone un enfoque proactivo y orientado a la solución (Bardach, 1998). De esta manera, se pueden identificar los problemas de manera temprana y abordarlos antes de que se conviertan en crisis. Además, la tipología de Bardach ayuda a establecer prioridades enfocándose en los problemas más importantes y urgentes

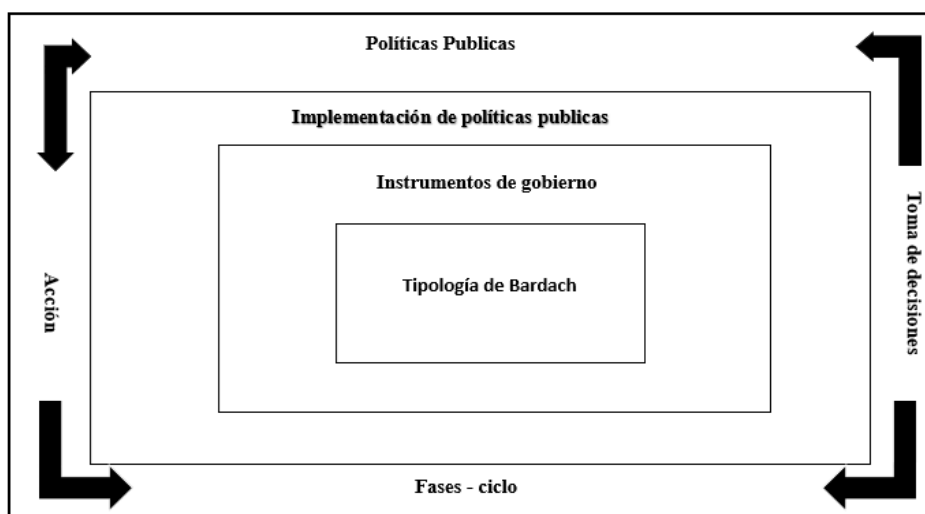
Por consiguiente, la tipología de Bardach es útil para identificar las alternativas de acción disponibles para resolver el problema público. En lugar de limitarse a una sola opción, esta metodología propone una exploración exhaustiva de las diferentes opciones disponibles. Esto permite evaluar las opciones de manera crítica y seleccionar la mejor alternativa para abordar el problema público en cuestión. Además, la identificación de múltiples opciones ayuda a evitar soluciones simplistas y considera todas las posibles soluciones (Bardach, 1998), al mismo tiempo la tipología de Bardach es importante porque permite establecer criterios de evaluación claros y medibles para cada alternativa. Esto permite evaluar las alternativas de manera objetiva y justa, en lugar de basarse en opiniones o preferencias personales. La evaluación de las alternativas a través de criterios objetivos también ayuda a identificar los efectos potenciales de cada opción ya tomar decisiones informadas y racionales (Bardach, 1998).

En conclusión, como ya se dijo, la tipología de Bardach es una herramienta importante para la Ciencia Política porque ofrece una metodología estructurada para el análisis y resolución de problemas públicos. La metodología propone un enfoque proactivo y orientado a la solución, identifica las alternativas de acción disponibles y establece criterios de evaluación claros y medibles. La tipología de Bardach ayuda a mejorar la toma de decisiones políticas al proporcionar una guía sistemática y rigurosa para abordar los problemas públicos.

En este análisis, se genera una relación de conceptos. Se inicia con un concepto macro, que es la política pública, la cual implica la generación de acciones y toma de decisiones frente a un problema social (Lahera P, 2004). En consecuencia, las políticas públicas pueden ser analizadas desde un modelo de ciclo que cuenta con fases. Cabe resaltar que estas fases no necesariamente son consecutivas (Roth Deubel, 2002), siendo la fase implementación aquella en la que, al ejecutarse, se utilizan instrumentos de intervención seleccionados con anterioridad o instrumentos de gobierno (Van Meter & Van Horn, 1975). Estos últimos funcionan como una caja de herramientas disponible para elegir y utilizar, dependiendo del contexto.

Los instrumentos son amplios y se caracterizan por su elección y efectividad (Leyva Botero et al., 2015). Debido a esto, en la literatura para su análisis, se dividen en categorías o tipologías, que van desde amplias concretas. Para este análisis, se seleccionó una categoría con un espectro amplio propuesta por Eugene Bardach. Esta categoría permite elegir entre una amplia gama de instrumentos, proporcionando explicaciones sobre sus funciones y los contextos en que deberían ser seleccionados. En el siguiente gráfico de elaboración propia, se presenta la relación entre los conceptos mencionados.

**Figura 1**  
Relación entre conceptos



*Nota: elaboración propia.*

### **3. Componentes metodológicos**

#### **3.1 Metodología implementada**

En el desarrollo de este trabajo investigativo se han implementado dos herramientas metodológicas, la revisión documental y las técnicas conversacionales, cada una utilizada en un momento diferente, la revisión documental se inicial en el momento de solicitar documentos estatales, buscar fuentes de información que permitieran un acercamiento a datos sobre la política pública, su construcción y características. La revisión documental permitió validar los instrumentos de intervención pública utilizados en la política pública DRAF a través de seguimientos de planes de desarrollo, estos datos luego han sido contrastados utilizando a la entrevista como técnica conversacional, recolectando información sobre percepciones, expectativas e información de primera mano de actores que intervienen directa como indirectamente en el devenir de la política pública.

#### **3.2 Revisión documental**

La relevancia de utilizar el análisis documental parte desde el mismo objetivo de este artículo, el cual sugiere rastrear, recolectar y analizar material documental, cierto es que con esta “revisión” se da una vista al pasado (Valles Martínez, 1999), quizá no tan lejano pero no por eso menos relevante, para crear una política pública no solo basta con plantear la idea y acordarla en un papel, dado que, para esto se debe de investigar, debatir y decidir, y he ahí la importancia de los documentos que dejan plasmada la elaboración y construcción de una política pública de esta índole.

Es prudente advertir que esta no es la única metodología que se pensó utilizar para la elaboración de este ejercicio investigativo, No obstante, se escoge la técnica de análisis documental ya que esta tiene ciertas ventajas, que por la necesidad intrínseca del trabajo y su objetivo se vuelven relevantes e idóneas.

Las ventajas con las que cuenta el análisis documental serían: bajo coste, no reactividad, exclusividad e historicidad (Valles Martínez, 1999), estas ventajas son necesarias frente al alcance que pretende tener este ejercicio académico, ya que lo que se busca es realizar una descripción más no se pretende modificar la política pública de manera tajante. Los recursos son limitantes siempre presentes, por lo que buscar una técnica favorable económicamente como lo sería el análisis documental.

Teniendo en cuenta que esta metodología no solo cuenta con ventajas prominentes, también cuenta con importantes desventajas las cuales serían: El sesgo de selectividad, las múltiples y cambiantes interpretaciones, la posible alteración del material documental y el posible uso inadecuado de los documentos, textos y archivos (Valles Martínez, 1999). Las anteriores son desventajas importantes, pero apelando a la buena utilización de la documentación, estas pueden sobrellevarse sin que impidan el correcto desarrollo de un ejercicio investigativo.

Utilizando esta metodología se realizó la revisión de documentos Estatales, tales como proyectos de acuerdos, actas de Concejo y publicaciones oficiales del municipio de Medellín; también, se realizó el análisis a documentos que hablan sobre instrumentos de política pública y sus tipologías.

Ahora es posible ver que los documentos utilizados conforman un universo que se divide en tres temáticas generales; Textos teórico-conceptuales, textos, guías y manuales; por último, informes estatales como seguimientos a planes de desarrollo, todos estos se analizan con el objetivo de entender mejor, la política pública, su fase de implementación a la luz de los instrumentos de gobierno seleccionados.

El acceso a estos documentos y otros más fue utilizando herramientas como los motores de búsqueda de Google Scholar, distintas bases de datos como: Dialnet, EBSCO, Scielo, Bibliotecas físicas etc. y peticiones a entidades gubernamentales como el INDER y el Consejo de Medellín. Y de acuerdo con esto, el análisis de estos documentos se realizó a través de la elaboración de fichas bibliográficas y una matriz de seguimiento a proyectos referentes a la política pública DRAF para lograr la sistematización de la información

recolectada que dio luces sobre implementación de políticas públicas del deporte sus distintos modelos y las experiencias en la selección de instrumentos gubernamentales.

### **3.3 Técnicas conversacionales**

En cuanto a la técnica de la entrevista desde luego es relevante para el desarrollo de este ejercicio investigativo dado que sirve como una fuente de información de primera mano, permitiendo el intercambio de información relevante mediante la conversación entre el entrevistador y el entrevistado (Hernández Sampieri, 2014), en este orden de ideas lo que motiva el utilizar esta técnica es la importancia de recolectar información de la mano de personas participantes en la política pública y que pueden brindar más datos sobre el proceso de implementación que esta trae consigo.

La entrevista en el momento de su ejecución brinda ventajas tales como un amplio espectro de aplicación, no está limitada por datos espaciotemporales, permite tener control del tema y centrar si es necesario, estandarización de los resultados y además de esto permite traer la observación propia como la ajena y aun así no perder su importancia (Heinemann, 2003), aun así, la entrevista también tiene algunas desventajas que es importante mencionar. La entrevista si bien se trata de la conversación entre dos personas o más, por su calidad investigativa se convierte en un ambiente no cotidiano o más bien artificial, la entrevista también sufre por la veracidad de la información brindada, si esta no es real la entrevista no tendría validez y por último se encuentra el riesgo del sesgo tanto del entrevistador como del entrevistado (Heinemann, 2003).

La entrevista realizada fue de carácter semiestructurado, lo que permitió establecer una guía de preguntas, pero también permitió ser flexibles y de mente abierta frente a la información brindada por el o los entrevistados en el momento de ejecutar la entrevista. (Folgueiras Bertomeu, 2016)

Se llevaron a cabo cuatro entrevistas de las seis planificadas en el diseño del instrumento. Los criterios de selección incluyeron a tres actores de la sociedad civil con conocimiento o influencia en la política pública, ya sea en su diseño o implementación, y a

tres servidores públicos involucrados en distintos niveles de la política pública, desde aquellos que la ejecutan hasta quienes están a cargo de su administración. Para los actores de la sociedad civil se formularon preguntas enfocadas en reconocer su percepción frente al desarrollo de acciones gubernamentales, necesidades y propuestas. Para los funcionarios públicos las preguntas fueron encaminadas a la toma de decisiones, impacto, alcance y expectativas en la ejecución de la política. Se realizaron los correspondientes contactos y se llevaron a cabo las entrevistas con las personas que respondieron al llamado en promedio las entrevistas tuvieron una duración de veinticinco a treinta minutos. Realizándose dos de manera virtual por la plataforma Meet y dos en el lugar donde los entrevistados ejercían sus labores. Las entrevistas realizadas se encuentran detalladas en los anexos de este trabajo.

Haciendo uso de las herramientas metodológicas implementadas se pudo reunir la suficiente información que permitió confirmar conjeturas y aclarar el espectro de la política pública, identificando faltantes y constatando la información obtenida mediante los textos.

## 4. Análisis de los instrumentos de intervención pública

### 4.1 Descripción de la tipología y los instrumentos encontrados

El proceso de elaboración de políticas está definido por roles. Esto lo hace el operador del programa, principalmente usando relaciones entre ellos y los que toman las decisiones para los programas que han sido objeto del presente estudio. El análisis se lleva a cabo de manera sectorial para identificar los esfuerzos y compromisos del DRAF en temas de coordinación, particularmente a través del uso de espacios formales e institucionalizados de interacción. Para ello, se tuvo acceso a las bases de datos creadas por la alcaldía, las cuales brindan pautas para la ejecución del proyecto.

Mediante los documentos denominados "seguimiento de plan de acción" y seleccionando aquellos referentes a la fecha de diciembre desde el año 2016 hasta el año 2021, se identificaron los diversos proyectos y actividades relacionados con el deporte, la recreación y la actividad física. Cada uno de ellos fue analizado en términos de sus definiciones, objetivos y tipos de iniciativas, utilizando la tipología proporcionada por Bardach. De esta manera, se logró clasificar cada proyecto en una categoría de instrumento, ya que cada uno presenta características distintivas que permiten determinar a qué tipo de instrumento se ajusta mejor. Por ejemplo, la ejecución de un torneo de fútbol se diferencia de la adecuación de escenarios deportivos, y a su vez, la formación de árbitros y funcionarios se distingue de los subsidios o ayudas proporcionadas a clubes o deportistas.

Dentro de los tipos de instrumentos se hallaron los siguientes: **Prestación de servicios**, que se relacionan con las vías saludables (espacios destinados al deporte); los eventos deportivos, torneos, escuelas populares del deporte; el denominado Distrito D: adecuación de espacios físicos; proyectos de recreación para niños, adultos, ancianos, madres y personas con discapacidad y las nuevas tendencias deportivas: Adrenalina sirviendo como ejemplo este programa en palabras del Director del INDER Cristian Sánchez.

En Medellín cogen cada día más fuerza las nuevas prácticas deportivas. Por eso, en el INDER fomentamos las diferentes prácticas no tradicionales desde nuestra estrategia Adrenalina. Tenemos toda una oferta para nuestros jóvenes, para alejarlos de eso que imposibilita que tengan un futuro como las drogas y los combos. (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2022).

En segundo lugar, de relevancia, se encuentra la **información**, la cual está orientada a las investigaciones en términos de DRAF; los documentos: planes, estrategias, documentos metodológicos, cartillas, sistemas de monitoreo, etc. y las certificaciones otorgadas por los entes deportivos. En tercer lugar, se encuentra el instrumento **educación y consulta**, que está relacionado con la formación deportiva, las sensibilizaciones: Adrenalina, nuevas tendencias, convivencia y paz; capacitaciones: fortalecimiento del sistema DRAF y el fortalecimiento de los clubes juveniles. En cuarto lugar, las **reformas políticas y burocráticas**, que se encuentran fuertemente ligadas a la implementación de estrategias para la regionalización e internacionalización del deporte. En quinto lugar, las **subvenciones y ayudas**, que se orientan al apoyo del sector asociado: organismos deportivos y organizaciones apoyadas.

Por último, los **presupuestos de las agencias** giran en torno a tres líneas fundamentales, la recuperación financiera de Metroparques, el fortalecimiento de las escuelas populares y el fortalecimiento organizacional DRAF. En las siguientes tablas se puede validar la cantidad de instrumentos utilizados divididos por las categorías planteadas en la tipología de Bardach y a su vez divididos por año notando diferencias en la cantidad de programas esto debido al cambio de administración y el comienzo de la pandemia del COVID-19 en el año 2020 con la paulatina apertura de espacios en el año 2021 (Tablas 2, Tabla 4).



**Tabla 3**  
*Cantidad de instrumentos utilizados por categoría*

Tipo de instrumento	Instrumentos utilizados por categoría
PRESUPUESTOS DE LA AGENCIA	3
SUBVENCIONES Y AYUDAS	5
REFORMAS BUROCRÁTICAS Y POLÍTICAS	10
EDUCACIÓN Y CONSULTA	32
INFORMACIÓN	67
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	220
Suma total	337

**Tabla 4**  
*Cantidad de instrumentos utilizados por categoría/año*

Instrumentos utilizados por categoría y año	Año						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Tipo de instrumento							
PRESUPUESTOS DE LA AGENCIA					2	1	3
SUBVENCIONES Y AYUDAS	1	1	1	1		1	5
REFORMAS BUROCRÁTICAS Y POLÍTICAS		4	3	3			10
EDUCACIÓN Y CONSULTA	4	7	9	7	3	2	32
INFORMACIÓN	2	21	17	15	11	1	67
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	31	53	61	48	15	12	220
Total, general	38	86	91	74	31	17	337

Cabe tener en cuenta que los instrumentos identificados guardan relación con los objetivos planteados por la política pública, siendo estos encaminados en el fortalecimiento de convivencia mediante el deporte, al fomento de proyectos de vida en torno al DRAF, adecuación de escenarios deportivos, fortalecimiento de las nuevas tendencias deportivas y el fomento de la inclusión en los sectores incluidos en el DRAF.

## 4.2 Planeación local y Presupuesto participativo

Planeación local y presupuesto participativo se propone con el objetivo de empoderar a la comunidad en la identificación de prioridades en su territorio en el 2004, desde ese momento (PLY PP) se ha desarrollado como herramienta de gestión de recursos y decisoria para la distribución de estos en la comunidad, siendo estos recursos pertenecientes al presupuesto de la ciudad y no se desligan del plan de desarrollo municipal (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2018), el programa se reglamentó con el acuerdo 043 del 2007, para este mismo 2007 se reglamentaron recursos para ser operados por el INDER y en el 2008 el programa se organizó administrativamente dentro de la institución siendo con pocos recursos en su inicio y dedicándose a la gestión de justas deportivas y torneos barriales, en el 2011 los proyectos pertenecientes al PLyPP se comienzan a formular con las metodologías oficiales de planeación BPIN y EBI<sup>5</sup>. En el 2017 Pp y PI se ajustó a la MGA incluyendo gestores territoriales por comuna, los gestores comunales acompañan los procesos decisorios de las comunas velando para que sus objetivos de planeación concuerden con el plan de desarrollo municipal (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2018).

Es innegable la importancia que ha representado el programa PLyPP para la ciudad y, especialmente para el INDER, en términos de fortalecimiento del deporte, la recreación y la actividad física. El hecho de que el INDER tenga presencia en todas las comunas y corregimientos a través de sus más de mil escenarios recreo-deportivos y de sus 6.000 grupos de oferta de deporte, recreación y actividad física, ha conseguido que sea la entidad de la Alcaldía de Medellín con mayor presencia en el territorio y reconocimiento por parte de la ciudadanía. (Instituto de Deportes y Recreación [INDER], 2018, p. 111).

---

<sup>5</sup> Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) Estadísticas básicas de inversión (EBI).

En la siguiente tabla se puede observar una categorización de los instrumentos esta vez divididos por el tipo de iniciativa, si ésta partió de un interés institucional o si fue por iniciativa comunitaria, es decir, por medio de las decisiones tomadas desde Planeación local y Presupuesto participativo, denotando un interés en la comunidad por la prestación de servicios, tales como arbitraje para eventos deportivos, mantenimiento de infraestructura deportiva y recreativa, creación de torneos deportivos, especialmente de fútbol, y en menor medida se solicitó educación y consulta para capacitaciones sobre convivencia y escuelas de formación deportiva.

**Tabla 5**

*Tipo de iniciativa vs tipo de instrumento*

Tipo de iniciativa/tipo de instrumento		
Tipo de iniciativa	Tipo de instrumento	Total
Iniciativa institucional	EDUCACIÓN Y CONSULTA	27
	INFORMACIÓN	66
	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	141
	PRESUPUESTOS DE LA AGENCIA	3
	REFORMAS BUROCRÁTICAS Y POLÍTICAS	10
	SUBVENCIONES Y AYUDAS	5
P participativo (iniciativa comunitaria)	EDUCACIÓN Y CONSULTA	5
	INFORMACIÓN	1
	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	79
Total, general		337

#### **4.3 Mesas DRAF**

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales es un aspecto importante a considerar en este análisis. Por tanto, es necesario analizar los instrumentos de intervención gubernamental en el sector de las organizaciones comunales

para estudiar los efectos de estas políticas públicas. Para llevar a cabo este análisis, es importante tener en cuenta el método y la información recolectada durante el proceso original de reformulación de la política pública DRAF de Medellín. Este proceso se contrasta con la información actual para determinar el impacto de los instrumentos de gobierno implementados en la política pública (Cano Torres, 2018).

Tres razones principales sustentan el restablecimiento del orden público en Medellín por parte del DRAF. La primera es que han pasado 12 años desde su publicación, incluyendo las bases de la política pública, durante los cuales la ciudad ha enfrentado no solo importantes transformaciones físicas (grandes proyectos urbanísticos, remodelación de algunos estadios deportivos, etc.), sino también el INDER como política, cuya propuesta también ha sido reestructurada internamente. La segunda razón son los cambios en las prioridades de la administración estatal introducidos en los distintos planes y proyectos de los gobiernos locales en los últimos años, que han fomentado discusiones sobre una mayor participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en la solución del entorno urbano. La última razón se relaciona con la gestión del sector DRAF por parte del INDER, que se considera extensiva, no sólo por las propuestas de despliegue, sino también por ser reconocida como una de las instituciones públicas mejor gestionadas desde hace más de siete años (Medellín Cómo vamos, 2017).

En cuanto a los actores del sistema municipal DRAF y su relacionamiento, el estudio de caso realizado por Zapata (2022), reconoce la centralidad del INDER en este campo y como actores muy cercanos a los deportistas y al sector comunitario. Los subsectores asociado y educativo, y las cajas de compensación familiar son calificados como moderados. Por otro lado, los subsectores institucionales como Coldeportes e Indeportes se clasifican como actores remotos; mientras que más periferia serían la Secretaría de Salud, Cultura, Participación, Seguridad, Movilidad y Medio Ambiente; y organizaciones no gubernamentales, comités de acción comunitaria, consejos administrativos locales, líderes comunitarios y cuidadores de niños pequeños y ancianos.

En esta misma línea de análisis a las mesas DRAF, Zapata (2022) indica que una de las críticas planteadas por la comunidad fue que solo se los veía como beneficiarios de la

propuesta del INDER, limitando de cierto modo su participación en la toma de decisiones; sin embargo, se alentó a las coaliciones, los fondos de compensación familiar y la comunidad empresarial a participar activamente, incluso si normalmente no estarían involucrados, los programas deben ofrecerse en toda la ciudad teniendo en cuenta la ciudadanía. Finalmente, el estudio afirma que muchas veces, quienes formulan la política nacional no entienden de industria, solo están respondiendo a los intereses del gobierno existente, lo que interrumpe la continuidad de los procesos y programas. Así, el modelo político actual, si bien no es excluyente, tampoco es completamente participativo (Zapata, 2022).

## Conclusiones

Luego de llevar a cabo el análisis de los instrumentos de gobierno implementados en la política pública del deporte, recreación y actividad física -DRAF- de Medellín, se pueden obtener varias conclusiones importantes. En primer lugar, es de destacar la trayectoria que ha tenido el sector DRAF a lo largo de los años siendo natural y acorde a la evolución y desarrollo de las ciudades colombianas, específicamente en la ciudad de Medellín.

En segundo lugar, la utilización de instrumentos por parte de las administraciones que se estudiaron en este trabajo muestra diferencias en sus prioridades. Comenzando con una administración que se enfoca en fortalecer el sector DRAF hasta el punto de construir una política pública centrada en este ámbito, y contrastándola con otra administración que, de manera circunstancial, se ve obligada a asumir la pandemia del Covid-19, lo cual resulta en una disminución drástica en la cantidad de instrumentos utilizados para el DRAF, reduciéndose significativamente desde 2019 hasta 2021.

En tercer lugar, la priorización de los instrumentos también puede identificarse mediante la fuente de recursos, ya sea el "Presupuesto participativo" o la "iniciativa institucional". Aunque los instrumentos relacionados con la "prestación de servicios" predominan en ambas fuentes, el resto de los instrumentos muestran una diferencia más marcada, siendo "información" y "educación y consulta" los instrumentos seleccionados, aunque en menor número tanto en el "presupuesto participativo" como en la "iniciativa institucional". Una explicación a este fenómeno puede ser la perspectiva de las comunidades ante las necesidades de facto en el caso del DRAF, como torneos deportivos, escuelas y semilleros deportivos, así como recreación y actividad física para personas mayores. Este último aspecto cobra sentido a su vez en los espacios democráticos y participativos, como lo son la "planeación local" y el "presupuesto participativo".

Por otro lado, siendo la administración la que cuenta directamente con el lineamiento de la política pública y con espacios institucionales como las Mesas DRAF, puede priorizar los instrumentos de manera más estandarizada, sin olvidar la prestación de esos servicios

necesarios. Además, no debe pasar por alto la importancia de la educación, la información y las reformas burocráticas necesarias como instrumentos útiles.

En cuarto lugar, se destaca la importancia de la evaluación de políticas públicas en deporte, recreación y actividad física. La evaluación permite conocer el impacto real de las políticas implementadas y, de esta manera, ajustarlas y mejorarlas para lograr mejores resultados.

En quinto lugar, la política pública debe responder al constante cambio en las dinámicas, gustos y necesidades del sector DRAF, como expresan sus objetivos. Seleccionar los instrumentos que busquen el cumplimiento de sus objetivos va de la mano del fomento a la participación mediante las Mesas DRAF y el Presupuesto Participativo.

Por su parte, la tipología de Bardach demostró ser una importante herramienta de ciencia política porque ofrece un método estructurado para analizar y resolver problemas públicos. El método ofrece un enfoque proactivo y orientado a la solución, identificando las alternativas de acción disponibles y estableciendo criterios de evaluación claros y medibles. La tipología de Bardach también contribuyó a mejorar la formulación de políticas al proporcionar una guía sistemática y rigurosa, pero a su vez amplía para resolver problemas públicos.

En conclusión, a través del análisis realizado a los instrumentos de gobierno implementados y su identificación en tiempo y relevancia en la política pública del deporte, recreación y actividad física (DRAF) de Medellín, se destaca la importancia de la evaluación de políticas públicas, las alianzas estratégicas para la investigación y la participación de la ciudadanía mediante sus intereses relacionados en el Deporte, la Recreación y la Actividad Física. Estos aspectos contribuyen a mejorar la gobernanza, el desarrollo de este sector y la variabilidad en la implementación de una política sin líneas estratégicas claras.

## **Recomendaciones**

Por último, y acorde a las conclusiones presentadas, surgen recomendaciones para la implementación de la política pública. En primer lugar, es fundamental que se fomente la participación ciudadana en la implementación y seguimiento de estas políticas públicas. Una forma de lograr esto es a través del fortalecimiento de las Mesas DRAF y Presupuesto participativo, siendo este último el instrumento más conocido donde pueden participar los ciudadanos. Los funcionarios entrevistados coinciden en fortalecer el papel del “gestor territorial del PP” en las comunas, ya que este es el principal enlace para llevar las ideas y propuestas de la comunidad a plantearse en los escenarios de decisión.

En segundo lugar, se recomienda capacitar a las juntas de acción local sobre las alternativas que tienen al momento de direccionar los recursos del presupuesto participativo teniendo como enlace a los gestores territoriales del INDER los cuales están asignados a cada comuna y así lograr una mayor diversificación en los instrumentos solicitados e implementados.

En tercer lugar, se recomienda llevar a cabo evaluaciones periódicas y rigurosas de los programas y proyectos implementados en el marco de la política pública del deporte, recreación y actividad física. El objetivo es identificar los logros y oportunidades de mejora, formulando recomendaciones concretas para ajustar y mejorar los programas. Esto implica realizar interventoría y acompañamiento a la oferta ofrecida por el INDER, teniendo en cuenta la pertinencia para el territorio, el público objetivo y la ejecución real. Además, la evaluación puede plantearse para hacer seguimiento a las nuevas tendencias en DRAF, asegurando así que la política pública se mantenga vigente.



Adicionalmente a lo anterior, se sugiere establecer alianzas estratégicas entre instituciones, empresas y organizaciones para la investigación y el desarrollo de nuevas estrategias y proyectos que permitan mejorar la política pública del deporte, recreación y actividad física en Medellín. Una alianza a considerar y formalizar es la relación de los gestores territoriales con otras secretarías, según las entrevistas realizadas estas alianzas y conversaciones se dan, pero no están formalizadas y los espacios no han sido nombrados.

Con estas recomendaciones, se puede mejorar la política pública del deporte, recreación y actividad física en Medellín y promover un estilo de vida saludable en la población.

## Referencias

- Asamblea departamental de Antioquia. (2023). *Ordenanza N°12 2023* .
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*.
- Boussagnet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., & Jolly, J. (2016). *Diccionario de políticas públicas. 2a edición*. Universidad Externado.  
<https://www.perlego.com/es/book/1906146/diccionario-de-politicas-pblicas-2a-edicin-pdf>
- Castro Orduz, R. E. (2016). *La educación en el Concordato de 1973 entre Colombia y la santa sede*. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.21224>
- 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*. COLDEPORTES.  
[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11137.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11137.pdf)
- Contecha Carrillo, L. F. (1999). *La Educación Física y el Deporte en Colombia* [Revista Digital]. Lecturas: Educación Física y Deportes, Revista Digital.  
<https://www.efdeportes.com/efd17/efcolom.htm>
- Corpus Sociolingüístico de Medellín*. (s. f.). Recuperado 17 de octubre de 2023, de <https://comunicaciones.udea.edu.co/corpuslinguistico/?opcion=12>
- Díaz, C. (2018). “*EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES*”.
- El Tiempo. (2014, mayo 29). Deporte y modernidad: Caso Colombia [Periodico]. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14053275>

Folgueiras Bertomeu, P. (2016). *La entrevista*.

<https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/99003>

Franco Vargas, M. H., & Roldán Restrepo, D. (2019). Los instrumentos de política pública.

Una mirada transdisciplinar. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 35(63), 101-113. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i63.6893>

Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., Zapata Hoyos, J. S., & Universidad CES.

(2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES Derecho*, 8(2), 333-351.

<https://doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>

Heinemann, K. (2003). *Introducción a la metodología de la investigación empírica*.

Editorial Paidotribo.

Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación* (6.<sup>a</sup> ed.). Interamericana

Editores S.A.

Herrera-Kit, P., & Centeno, J. P. (2022). El cambio en los instrumentos de política en

Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Estudios Políticos*, 63, Article 63. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a03>

Instituto de Deportes y Recreación [INDER]. (2018). *Política Pública de Deporte,*

*Recreación y Actividad Física de Medellín-Cultura D- 2018-2031*. Instituto de Deportes y Recreación INDER.

Instituto de Deportes y Recreación [INDER]. (2022, abril 20). *El INDER Medellín atiende*

*a 2.000 personas con deportes alternativos y nuevas tendencias*. Alcaldía de Medellín. [https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/el-inder-](https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/el-inder-medellin-atiende-a-2-000-personas-con-deportes-alternativos-y-nuevas-tendencias/)

[medellin-atiende-a-2-000-personas-con-deportes-alternativos-y-nuevas-tendencias/](https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/el-inder-medellin-atiende-a-2-000-personas-con-deportes-alternativos-y-nuevas-tendencias/)

- Lahera P, E. (2004). *Política y políticas públicas. 1*, 32.
- Leyva Botero, S., Márquez Valderrama, F., Universidad EAFIT, & Medellín (Colombia) (Eds.). (2015). *Análisis de política pública poblacional: La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación* (Primera edición). Fondo Editorial Universidad EAFIT : Alcaldía de Medellín, Secretaría de la Juventud.
- Linder, S. H., & Guy Peters, B. (1993). Instrumentos de gobierno: Percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, 2(1), 5-34.
- Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), 141-164.
- Mosquera Morales, A. (2012). *Comparativo de la elaboración de políticas publicas entre Eugene Bardach y Charles Lindlon*.  
[https://www.academia.edu/4105682/Comparativo\\_politicas\\_publicas\\_Lindlom\\_Bardach](https://www.academia.edu/4105682/Comparativo_politicas_publicas_Lindlom_Bardach)
- Parsons, W., Casalet, M., Miranda, F., Hernández, C., Langre Rosado, P., & Fernández Guerra, F. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño y Dávila.
- Quiñones Valero, A., Ceballos Arévalo, M. A., Lucena Barrero, E., Caballero Quintero, E. Y., Torres Velasco, J., Soto Caballero, H. R., & Bedoya Ramírez, J. B. (2016). *Insumos para la reformulación de la política pública del deporte en Colombia*. Fondo de publicaciones Universidad Sergio Arboleda.  
<https://doi.org/10.22518/9789588866895>

- Quitián Roldán, D. L. (2013). Deporte y modernidad: Caso Colombia. Del deporte en sociedad a la deportivización de la sociedad. *Revista colombiana de sociología*, 36(1), 19-42.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación* (1.<sup>a</sup> ed.). Ediciones Aurora.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales* (1.<sup>a</sup> ed.). Gráfica Metropolitana.
- Tabares Fernandez, J. F. (2017). Distribución de los escenarios deportivos em la ciudad de Medellín: Condiciones de posibilidad para su acceso para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. *Movimento (ESEFID/UFRGS)*, 23(2), 475.  
<https://doi.org/10.22456/1982-8918.63990>
- Thoening, J.-C., & Meny, Y. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel S.A.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2022). *Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*.
- Valles Martínez, M. S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Editorial Síntesis.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.  
<https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16.  
<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>
- Vásquez Gil, A. (2020). El deporte antioqueño nació con el siglo veinte. En *Historia de Indeportes Antioquia 50 años* (Juan B. Estrada Mosquera, p. 2).

<https://indeportesantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2020/03/Indeportes-Antioquia-50-a%C3%B1os-Texto-1-del-libro-50-a%C3%B1os.pdf>