



Serie Investigación

LA AGENDA DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DEL
DEPORTE EN BOGOTÁ
UN ANÁLISIS DESDE
LAS FIGURACIONES

Antonio Quiñones Valero



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

LA AGENDA
DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DEL DEPORTE EN BOGOTÁ
Un análisis desde las figuraciones

ANTONIO QUIÑONES VALERO

Escuela de Política y Relaciones Internacionales
Universidad Sergio Arboleda
Bogotá, Colombia



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Quiñones Valero, Antonio

La agenda de la política pública del deporte en Bogotá: un análisis desde las figuraciones / Antonio Quiñones Valero – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Política y Relaciones Internacionales, 2014.

65 p.

ISBN 978-958-8745-86-2

1. POLÍTICA DEPORTIVA – BOGOTÁ (COLOMBIA)
2. DEPORTES –BOGOTÁ (COLOMBIA) 3. POLÍTICAS PÚBLICAS –ASPECTOS SOCIALES –BOGOTÁ (COLOMBIA)

I. Título

796.07 ed. 21

**LA AGENDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DEL DEPORTE EN BOGOTÁ**

UN ANÁLISIS DESDE LAS FIGURACIONES

ISBN: 978-958-8745-86-2 (rústica)

ISBN: 978-958-8745-87-9 (.pdf)

© Antonio Quiñones Valero

Universidad Sergio Arboleda

Edición: marzo de 2014

Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Edición: Yadira Caballero Quintero -
Carlos Andrés Cahó Rodríguez

Calle 74 No. 14-14

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Directora de Publicaciones Científicas:

Yadira Caballero Quintero

yadira.caballero@usa.edu.co

Director del Fondo de Publicaciones:

Jaime Arturo Barahona Caicedo

jaime.barahona@usa.edu.co

Diseño y diagramación:

Jimmy F. Salcedo Sánchez

jimmy.salcedo@usa.edu.co

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

A la memoria de mi padre,
a mi madre,
a Yadiria
y a mi familia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
Capítulo 1	
LAS FIGURACIONES DE LA AGENDA PÚBLICA	13
Las figuraciones.....	13
¿Las figuraciones en la teoría de la agenda?.....	16
Capítulo 2	
DEPORTE Y POLÍTICA	21
El papel del deporte en la sociedad	21
El deporte como “problema” social.....	24
El derecho al deporte en Colombia.....	28
La estructura institucional del deporte en Colombia.....	30
Capítulo 3	
LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DEPORTE DE BOGOTÁ.....	35
Bogotá más activa 2009-2019.....	35
Figuraciones de la política pública del deporte en Bogotá	41
Teoría de la Agenda	47
Capítulo 4	
CONCLUSIONES.....	53
REFERENCIAS	57

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Listado de actores entrevistados.....	10
Tabla 2. Comparación de componentes temáticos establecidos en “Bogotá más activa” y análisis sistémico.....	40

INTRODUCCIÓN

El deporte es parte de la herencia de cada hombre y cada mujer y su ausencia no puede ser compensada

Barón Pierre de Coubertin

El deporte¹ es un fenómeno social en expansión, y como tal su concepción se ha venido desarrollando inmersa en la configuración del proceso de la civilización misma, es decir, como un proceso cultural determinado por circunstancias del contexto social y de las figuraciones² dadas por las interrelaciones humanas (Elias & Dunning, 1996, pp. 157-183; 2000, p. 316). Por tanto, al percatarse del relieve social que ha adquirido el deporte, los Estados han adoptado posturas respecto al tema, sobre todo por las marcadas influencias de bienestar social. En tiempos modernos, como fenómeno social universal, como lo introduce Vásquez (1991, p. 112), el deporte se convirtió en “*asunto de Estado*” al integrarse en 1968 al marco fundamental de las constituciones modernas.

Por su parte Bergsgard y Houlihan (2007, pp. 3-4), señalan que la creciente importancia del deporte para los Estados es una expresión de su relieve social y cultural.

¹ Para efecto del presente trabajo se entenderá el deporte como una conducta humana y un hecho social y cultural multidimensional que abarca desde el juego, la recreación y la actividad física, hasta el deporte de competencia o de alto rendimiento. Esta conceptualización será ampliada en el capítulo “Deporte y política”.

² Estructura de personas mutuamente orientadas y dependientes.

La maleabilidad y el carácter multidimensional del deporte no se expresan solamente como un servicio público distintivo, sino como un aspecto importante de la provisión total de bienestar. Esta “nueva” concepción de deporte, como instrumento social y servicio público, conlleva al establecimiento de un derecho que requiere ser garantizado a través del accionar del Estado, en otras palabras, a través de una política pública.

En el caso de Bogotá D.C., el interés del Gobierno local por el deporte se ha acentuado en los últimos 40 años. A nivel institucional, en 1978 se creó el Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD; posteriormente, en 1983 se estableció la Junta Administradora Seccional de Deportes de Bogotá, absorbida luego por el IDRD según lo establecido por la Ley 181 de 1995. Más recientemente, en 2006 se crea la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, absorbiendo al antiguo Instituto Distrital de Cultura y Turismo, que por demás pasó a ser el ente rector del sector a nivel Distrital.

A nivel normativo, se debe decir que el deporte es un derecho social, protegido excepcionalmente como derecho fundamental por la Corte Constitucional, que tiene como fin el bienestar social, tal como está expresado principalmente en el artículo 52 de la Constitución Nacional. Desde los lineamientos para la acción, que dan respuesta a dicho mandato, en el año 2009 la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte publicó el documento *Bogotá más activa. Política pública de Deporte, Recreación y Actividad Física para Bogotá 2009 – 2019*³ (2009, pp. 3-4), cuyo objetivo era priorizar y proyectar los retos que Bogotá se comprometía a gestionar para aumentar los niveles de práctica deportiva y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes teniendo en cuenta su sedentarismo. Con ello, se institucionalizó el primer documento de política pública del sector deporte en Bogotá, el cual se erige como un hito importante de la preocupación del Estado por garantizar el derecho al deporte, y aún más, al intentar integrarlo a otros derechos fundamentales, como la salud y la educación.

³ Documento aprobado por el Comité Sectorial de Cultura, Recreación y Deporte (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, Canal Capital, Secretaría Distrital de Hacienda y la Veeduría Distrital) el 29 de octubre de 2009.

El objetivo de la investigación que fue desarrollada con los recursos y el apoyo de la Universidad Sergio Arboleda, fue comprender los procesos sociales, políticos y administrativos de formación y establecimiento de la agenda de la política pública del deporte en Bogotá 2009-2019; es decir la génesis, como lo denomina Pierre Muller (2006, pp. 149-150). La hipótesis de la cual se partió es que la agenda de la política pública del deporte en Bogotá se estableció en medio de un sistema desarticulado y descentralizado, lo cual condujo a que las redes relacionales, o más precisamente las figuraciones del propio sistema, se desviarán por la influencia de otras figuraciones externas, lo cual no permitió en última instancia la implementación y ejecución de la política.

La perspectiva y el enfoque teórico desde el cual se analizará la problemática es la sociología de proceso o figuracional planteada por Norbert Elias (1897-1990). Puesto que, como Houlihan y Smith (2009) han anotado, los escritos e ideas de Elias y su enfoque sociológico figuracional se están usando cada vez más en el análisis de procesos de política pública, tanto dentro del deporte como en otros contextos. En este caso, la conceptualización será usada para tratar de entender las realidades del proceso de diseño de la política pública del deporte.

Para el proceso de investigación se usó como principales herramientas cualitativas: la revisión y análisis bibliográfico, entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores relevantes del Sistema que participaron en el proceso de construcción y establecimiento de la agenda de la política pública del deporte en Bogotá, y finalmente el estudio de caso. Por medio de dicho método cualitativo interpretativo en el análisis de las políticas públicas se intentó resaltar la interpretación que cada actor de decisión da a una misma realidad (Muller, 2006, p. 159; Yanow, 2007, pp. 405-411). En el mapeo de los actores estos fueron divididos según el nivel de afiliación institucional: Gobierno (Nacional y Local), Sector Asociado (Comité Paralímpico, Ligas, Clubes y Universidades) y Sector Privado, como se puede observar en la Tabla 1. Además, se intentó que la participación incluyera cada uno de los sectores en los cuales se puede descomponer el deporte en Colombia: deporte competitivo, recreación, actividad física y discapacidad.

Si bien, la muestra no es representativa estadísticamente, respecto a las 5.161⁴ personas que participaron en el proceso, se seleccionaron once actores que participaron en el proceso o que han tenido relación por su ejercicio con el Sistema Nacional del Deporte. De los actores seleccionados el 91 por ciento tiene más de 36 años y mínimo 8 años de experiencia en el sector *deporte*.

Tabla 1. Listado de actores entrevistados.

Nivel Institucional	Nombre de la Institución	Cargo dentro de la Institución
Gobierno	Concejo de Bogotá	Concejal
Gobierno	Congreso de la República	Representante a la Cámara
Gobierno	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	Profesional Especializado Subdirección de Política y Fomento
Gobierno	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	Subdirector de Política y Fomento
Sector Asociado	Comité Paralímpico Colombiano	Asesor
Sector Asociado	Liga de Ajedrez de Bogotá	Vicepresidente
Sector Asociado	Liga de Esgrima de Bogotá	Deportista
Sector Asociado	Liga de Esgrima de Bogotá	Presidente

⁴ En el proceso realizado entre octubre y diciembre de 2008, participaron más de 5.100 actores de las comunidades, líderes sociales y expertos sectoriales de las veinte localidades del Distrito Capital.

LA AGENDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DEPORTE EN BOGOTÁ

Un análisis desde las figuraciones

Nivel Institucional	Nombre de la Institución	Cargo dentro de la Institución
Sector Asociado	Liga de Tenis de Mesa de Bogotá	Presidente
Sector Asociado	Universidad Pedagógica Nacional	Docente e Investigador
Sector Privado	Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación - FUNLIBRE	Presidente

Fuente: Autor.

Respecto al estudio de caso, es importante denotar, que pese a sus limitaciones, como la difícil construcción y la imposibilidad de generalizar, esta herramienta fue usada para contrastar una aproximación teórica, la del tránsito de la agenda sistémica a la institucional explicada por las figuraciones, con una realidad de política pública que intenta ser explicada por dicha asociación. Si bien, el trabajo y la intuición teórica se encuentran en un primer acercamiento que requiere ser tratado con mayor profundidad en posteriores ejercicios de investigación, con el trabajo se intentará demostrar que es necesario que la teoría política de la agenda pase de una teoría de la comunicación a una más compleja y sistémica que pueda explicar de manera más amplia los intrincados procesos sociales que están expuestos y que se interrelacionan en el proceso de concreción del accionar del Estado.

El desarrollo de la investigación se plantea en tres capítulos principales. En el primero se realiza una aproximación a la teoría de la agenda desde la definición del problema hasta su inscripción en el debate público, las instituciones y el propio gobierno. De allí, se pasará a la categoría de las figuraciones del sociólogo alemán Norbert Elias, con el propósito de explicar los procesos sociales intermedios que intervienen al pasar de un tipo de agenda a otra. El primer capítulo cierra con el relacionamiento de las anteriores categorías y su aplicación a la política pública.

En el segundo capítulo, la atención se centrará sobre la relación entre deporte y política, el papel que este ha jugado en tiempos modernos y la construcción del mismo como un vehículo para el bienestar social. En el segundo apartado de este capítulo, se mostrará el desarrollo del deporte como derecho en Colombia y la estructura funcional con la que hoy opera.

Finalmente, en el tercer capítulo se presenta la política pública del deporte en Bogotá para el periodo 2009 - 2019, denominada, “Bogotá más activa”, y las figuraciones que intervinieron para que este lineamiento no trascendiera a la agenda institucional y gubernamental.

LAS FIGURACIONES DE LA AGENDA PÚBLICA

El establecimiento de la agenda como proceso en el cual intervienen tanto los actores sociales como los gubernamentales, está determinada no solo por los procesos de comunicación, sino también por las interrelaciones y dependencias existentes entre los actores. Dichos procesos pueden afectar el trasegar del problema social a la inclusión para su tratamiento. Para comprender dicho proceso, en el siguiente apartado se realizará una revisión de la teoría de la agenda, que intentará ser complementada por medio de la categoría de las figuraciones.

Las figuraciones

Elias describió las figuraciones como “una estructura de personas mutuamente orientadas y dependientes” (2000, p. 316). La dimensión central de las figuraciones es el *poder* como característica multifacética, en tanto que “[...] es una característica estructural de las relaciones humanas, es decir, unos dependemos de otros; cuando otros dependen menos de lo que nosotros dependemos de ellos, se dice que ellos tienen poder sobre nosotros” (Elias & Dunning, 1996, p. 21).

Entonces, la categoría de las figuraciones designa el fenómeno de vínculos entre individuos que dan forma a la sociedad, captando tanto en el nivel individual como

en el colectivo las orientaciones reciprocas que no solamente articulan a los componentes sino que apuntan hacia diferentes formas y niveles de organización social. Pues, como afirma Elias, los individuos vienen en figuraciones y las figuraciones siempre están formadas por individuos. (Elias & Dunning, 1996, p. 240). De esta manera, aquello que denominamos “estructura” es el esquema de los individuos interdependientes que conforman la sociedad, y cuando se ve desde el punto de vista individual, se denomina “figuración”.

Por lo anterior, es que para Elias la categoría de la figuración es útil para proveer un sencillo instrumento conceptual que ayuda a flexibilizar la presión social que induce a hablar y pensar como si, individuo y sociedad fuesen dos figuras no sólo distintas, sino, además, antagónicas (1996, p. 156). La palabra figuración está pensada para evitar la impresión inherente en los vocablos tradicionales en que los individuos y las sociedades son distintos. Un ejemplo de ello es la organización social voluntaria de un Club Deportivo o una Liga, en tanto está compuesta por individuos que se reconocen a sí mismos pero que también son reconocidos por una afiliación institucional, a la que además representan en cada una de las competencias en las cuales participan.

Para la construcción y estructura de la sociología de proceso Elias ha tomado dos conceptos conexos: las figuraciones y los *homines aperti*⁵. Estos dos conceptos no aluden a objetos con una existencia independiente, sino por el contrario hacen una denotación de diferentes niveles inseparables al mundo humano. Aun así, las figuraciones no son simplemente cúmulos de átomos individuales, es decir, que las acciones de varias personas interdependientes se entrelazan para así formar un conjunto entretejido que contenga propiedades emergentes como: los ejes de tensión, las cuotas de poder, la estratificación, las crisis económicas, los deportes y las guerras.

Se requiere una mayor sensibilidad y comprensión frente al hecho que las figuraciones humanas no es un simple resultado de la función de sus constituyentes, ni sus cantidades, sino un resultado de su disposición de los componentes individuales. Por tanto, según Elias y Dunning (1996, pp. 20-21),

⁵ “*seres humanos abiertos*”: refiriéndose al carácter abierto de procesos que posee cada individuo que conforma la figuración.

en la dinámica social no se deben realizar generalizaciones universales. Lo que denotan los anteriores conceptos son diferencias que en ocasiones hay entre las personas de un grupo y otras que lo conforman. Pero no sobra aclarar que el término “estructura” no se adapta muy bien a las personas, por esta razón resulta más fácil hablar de figuraciones de personas (Elias & Dunning, 1996, pp. 63).

A manera de ejemplo, cuando se realiza un estudio de los deportes, las figuraciones constituyen el núcleo central. Todo deporte es una actividad centrada en la competición de al menos dos grupos. Esta competencia se realiza de acuerdo a las reglas estipuladas conocidas por cada individuo, en donde se definen los límites de violencia permitidos. Estas reglas determinan la figuración inicial que forman los jugadores. A su vez, los deportes difieren entre sí, por sus reglas y por su pauta de competición, es decir, por las distintas figuraciones de los individuos que determinan las respectivas reglas y los individuos que vigilan su cumplimiento (Elias & Dunning, 1996, pp. 190-191).

Ahora bien, Elias usa la expresión “dinámica inmanente de las figuraciones” refiriéndose al proceso canalizado por la estructura de las figuraciones sociales que se transforman. Pero este proceso adquiere un carácter “no planificado” debido a que su resultado no es previsto de la manera como se entrelazan las acciones intencionales de varios individuos interdependientes (Elias & Dunning, 1996, p. 24). Utilizar el término “dinámica de grupo” no hace referencia a las figuraciones cambiantes de cada grupo de jugadores como si cada uno tuviese una dinámica propia. Como en un partido de fútbol, la figuración de los jugadores de cada equipo es interdependiente e inseparable, conforman una sola figuración. Observando a los jugadores quietos y en movimiento sobre el terreno de juego, con una constante interdependencia, se puede ver con claridad cómo se forma una figuración en cambio constante. No obstante, cuando los grupos son de gran tamaño no es posible identificar las figuraciones que sus miembros individuales conforman con otros (Elias & Dunning, 1996, pp. 232-241).

Al observar un partido de fútbol, se evidencia que éste es la fluctuante figuración de los jugadores y que de ella dependen las decisiones y las jugadas que cada uno realice. De acuerdo a esto, es sencillo que el concepto de

«interacción» nos confunda, pues parece sugerir que los individuos sin figuraciones forman figuraciones unos con otros después de realizar la jugada. Este concepto hace que sea aún más difícil entender las tensiones que aparecen cuando se estudia el fútbol. Estas tensiones tienen una naturaleza distinta a las que surgen cuando dos individuos independientes, empiezan a interactuar. Entonces, es la figuración de los jugadores la que entraña un tipo concreto de tensión, que se refiere a una tensión controlada, y no es posible explicar su naturaleza partiendo de la interacción de cada jugador por separado (Elias & Dunning, 1996, pp. 232-241).

Entendiendo las figuraciones como los vínculos de relacionamiento e interdependencia de individuos que forman parte de un colectivo, es decir, las relaciones de poder, estas configuran los procesos mismos de la identificación de los problemas sociales, la construcción del debate público, y en general, de la política pública.

¿Las figuraciones en la teoría de la agenda?

En el presente apartado se pretende realizar un acercamiento de dos conceptos, la agenda y las figuraciones, que aunque de diferentes campos de conocimiento, desde la ciencia política y por otra parte desde la sociología, son complemento; en tanto que las figuraciones potencialmente pueden explicar el entramado social y argumentar, en el contexto del poder, las tensiones entre el relacionamiento del debate público y el gubernamental. Si bien, esta aproximación teórica es un tanto arriesgada en el sentido en el que se intenta que confluyan dos conceptos de escuelas y corrientes diferentes, en el siguiente apartado se intentará exponer la manera en la cual pueden confluir, y por tanto, pueden ser una potencial herramienta para el análisis y construcción de políticas públicas. Naturalmente, este estudio exploratorio cuenta con una serie de limitaciones expresadas en el mismo proceso de la investigación por el tiempo y los recursos, con lo cual se quiere sugerir que es necesario ahondar más en esta aproximación con futuras investigaciones que den más peso al relacionamiento que se pretende construir.

El enfoque de Elias de la sociología de proceso o figuracional, según Bloyce y Smith (2010, pp. 15-34), indica de qué forma los procesos de la

política pública y sus resultados pueden verse como una expresión de relaciones desiguales de poder y restricciones diferenciales relacionadas entre grupos de personas cuyos intereses y percepciones probablemente divergen. En este sentido, según Murphy, Smith y Platts (citados por Bloyce & Smith, 2010), indican que todas las políticas públicas se pueden visualizar como si estuvieran involucrando los siguientes rasgos sobrepuestos e interrelacionados: acción humana que apunta a lograr ciertos objetivos; acción humana que apunta a resolver, o al menos mejorar, un “problema” identificado; y acción humana que apunta a mantener o modificar relaciones dentro de una organización existente, entre diferentes organizaciones, o una figuración humana de alguna otra clase.

Entonces entendiendo la categoría de las figuraciones como el proceso sistemático de idea y de cambio constantes, las figuraciones desde el punto de vista relacional y de interdependencia ponen en evidencia el problema público y determinan la manera de abordarlo, discutirlo y tratarlo. El entramado relacional mutuo entre seres humanos, y sus interdependencias, son los lazos de vínculo, “[...] de lo que aquí llamamos composición, composición de unos seres humanos orientados recíprocamente y mutuamente dependientes” (Elias, 2000, p. 44). Como lo argumenta Cuervo (2007, pp. 151-152), la política pública desde el enfoque hasta el producto, está determinada por la manifestación del proceso de interacción entre distintos actores políticos, sociales e institucionales.

Por tanto, se puede inferir que el entrelazamiento de acciones y relaciones establecen el orden social. En otras palabras, las decisiones que toman los agentes de intervención están determinadas por las estructuras relacionales que conforman sus hábitats y figuraciones, entre ellos las emocionales e ideologías. Lo cual incide directamente en la formación y establecimiento de la agenda pública, y por tanto, en la formulación de la política pública. Siguiendo a Ortegón (2008, pp. 37-52), la agenda pública debe superar cuatro obstáculos centrales: de contexto, de contenido, de actores y de procesos, es decir, de estructura y negociación con actores, de retórica ideológica estratégica, de articulación de redes y de institucionalización del proceso de interacción. Se puede decir entonces que, toda acción del Estado está predeterminada por, las interacciones sociales y las restricciones del poder, en otras palabras, por *figuraciones*.

Teniendo en cuenta, como lo señaló Elias (2000), el resultado *normal* de procesos complejos que involucran el entretreído de las acciones dirigidas por objetivos de gran número de personas incluye resultados que ninguno ha escogido y ninguno ha diseñado. Entonces, el grado de complejidad del entramado social es tan alto que todas las acciones dirigidas a la solución de problemas son necesariamente perfectibles. Pues, el involucramiento de las personas de los diferentes niveles dentro del proceso de construcción y establecimiento de la política pública, y las percepciones, intereses y estrategias que adoptan en relación a ella, juegan un papel importante en la determinación del resultado. Como lo indican Bloyce y Smith (2012, p. 19), “las soluciones de política pública se seleccionan a menudo sobre la base de una comprensión pobre del problema, o a causa de que ellas llenan alguna otra necesidad”. En Colombia, como lo señala Cuervo (2007, pp. 164-165), “buena parte de la mala calidad de las políticas públicas[...] se explica en que no hay una rigurosa definición del problema y, en esa medida, se incrementa la incongruencia de las soluciones propuestas”. Quizá, la mala calidad de las políticas colombianas se deba a que existen una serie de figuraciones *desviadas*⁶ que por su propia dinámica interfieren en el proceso de selección y establecimiento de la agenda.

A pesar de hablar de una o varias figuraciones en las que intervienen una multiplicidad de actores en la formulación de las políticas públicas, los *policymakers*, como gestores y promotores, en tanto hagan parte de las redes relacionales que se encargan de determinar la organización y provisión del propio deporte, facilitaran o inhibirán los procesos que se requieren para la toma de decisiones o de implementación de acciones. Como lo argumentan Bloyce y Smith (2012, p. 9), estas políticas públicas frecuentemente soportan el sello característico de la ideología y se basan en un punto de vista unilateral aceptado sin cuestionamientos, en lugar de un análisis objetivo de los procesos involucrados. Por tanto, generalmente “el desarrollo deportivo es en el mejor de los casos una serie de objetivos políticos sobrepuestos a procesos asociados” (Houlihan & White, 2002, p. 80).

⁶ Las figuraciones desviadas se refieren a las interrelaciones y vínculos sociales que por acción de un actor ajeno a las mismas, u otra figuración de otro tipo, son conducidas fuera de sus intereses y objetivos.

En relación a lo anterior, un aspecto a resaltar es la temporalidad del accionar. Según Bloyce y Smith (2012, p. 19), los formuladores de políticas públicas por lo general ignoran la importancia de la planificación y estructuración de los procesos a largo plazo, en tanto están demasiado involucrados en redes relacionales que los restringen para dar resultado en el corto plazo. En particular, como lo argumenta Coalter (citado por Bloyce & Smith, 2012) este tipo de actores “están cada vez más bajo presión para entregar resultados a corto plazo en una ventana relativamente corta de oportunidad”. Este hecho se acentúa, en el contexto actual, teniendo en cuenta que el deporte está cobrando cada vez mayor relevancia social, y por tanto se está constituyendo en un “asunto” importante dentro de los planes, estrategias, programas y propuestas de gobierno de las campañas electorales. Por esta razón, es difícil el establecimiento de políticas de largo plazo que realmente contribuyan y estructuren el desarrollo deportivo para el bienestar social.

Retomando la teoría de agenda, y teniendo en cuenta que no se explicita la manera de transitar de la agenda sistémica a la institucional, pasar de la teoría de comunicaciones (Cobb & Elder, 1983) a la teoría social (Elias, 2000) podría coadyuvar a explicar, como enlace, el “juego” político que implica llevar la agenda del debate público a la tensión institucional. Establecer la agenda teniendo en cuenta las figuraciones, podrá permitir que mejore la calidad del accionar estatal al poder comprender las tensiones, que por las relaciones desiguales de poder entre la atención del público y la élite gubernamental se generan en el proceso.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el caso de estudio hace referencia al análisis de las figuraciones que se circunscriben a las políticas públicas del deporte en Bogotá, y en particular a las tensiones generadas del debate público a la selección de problemas por parte del sistema político, es importante realizar un acercamiento del rol que desempeña el deporte en la sociedad moderna. Dicho aspecto, será tratado en el siguiente capítulo.

DEPORTE Y POLÍTICA

El deporte moderno como hecho social multidimensional ha sido usado como herramienta para otra serie de objetivos no deportivos, en otras palabras, no solo para la competencia, sino por ejemplo para formar mejores ciudadanos. Por ello, cada día toma más relevancia y los Estados lo han integrado como un asunto importante que requiere de una atención prioritaria. En tal sentido, se ha convertido en un derecho y por tanto los ciudadanos reclaman acciones para su garantía. En atención a ello, el Estado ha tenido que establecer políticas y organizar complejas estructuras sociales para el disfrute del derecho por parte de la comunidad.

El papel del deporte en la sociedad

El deporte, nació como actividad de placer y satisfacción del hombre lúdico (*Homo ludens*), como lo llamaría Johan Huizinga (1957), en la actualidad es un hecho social de primera magnitud. Generalmente, todos los problemas políticos y todos los movimientos regionales, nacionales e internacionales, repercuten en él. Y en sentido contrario, el deporte trasciende los asuntos de la configuración de la sociedad.

En tiempos recientes, el deporte ha sido usado como instrumento para la solución de diversos problemas so-

ciales. Es decir, como vehículo de política social para lograr un rango de otros objetivos no deportivos. Según el *Libro blanco del deporte* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007), este mejora la salud pública a través de la actividad física, refuerza el capital humano en su formación, contribuye a desarrollar conocimiento, fomenta buenos hábitos cívicos, fomenta el trabajo grupal, promueve la inclusión social, la integración e igualdad de oportunidades, contribuye a la cohesión económica, previene y lucha contra el racismo y la violencia, al intercambio de valores, apoya al desarrollo sostenible, etc.

Adicionalmente, señala Vásquez (1991, pp. 38-41), otros factores sociales en los cuales puede potencialmente intervenir el deporte son: un factor de reeducación en los centros penitenciarios, moldeador de la personalidad, carácter educacional, la desaparición de barreras sociales, canal de ascenso social pues “los deportistas ocupan lugares destacados en la escala de trabajadores de muchas sociedades”, como factor de integración de comunidades, entre otros⁷.

En contraste, se le asocian efectos nocivos al deporte como el factor de competencia, violencia, alienación, agravamiento de las tensiones y conflictos sociales y de desunión internacional, fanatismo y conflictos étnicos. Para Carlos Santa María (1982, p. 66), la violencia deportiva no es producto del instinto, de la naturaleza emotivo-agresiva del hombre, sino de una suma de circunstancias y condiciones sociales, en las que las económicas juegan un papel de gran importancia. En adición, se le asocia al deporte el factor de clasismo, “no resulta difícil descubrir unas relaciones entre la práctica deportiva y la estratificación social” (Meynaud, 1972). En el sentido que existen deportes en donde solo se admite a la aristocracia, como por ejemplo el polo y los juegos ecuestres.

En consideración a las anteriores argumentaciones, es interesante mostrar la postura adoptada por el Estado colombiano referente al deporte, por medio del ente rector de este sector, Coldeportes, institución que considera que:

⁷ Todos los pueblos helénicos se unían cada cuatro años para celebrar los Juegos Olímpicos en la antigua Grecia, para fortalecer lazos de amistad y reprimir ánimos guerreros.

El deporte, la recreación, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre constituyen el primer eslabón del proceso que garantiza la inclusión social de la población y también una oportunidad para la sociabilidad, la participación en la vida social y la valoración de hábitos y actividades [...], que traen como ventajas el desarrollo, la conservación y la motivación e integración social de los grupos y personas (2009, p. 30).

En consonancia con lo anterior, el deporte se puede suponer en la actualidad como un valor social y como un bien cultural. Dado que es un subsistema de socialización en donde confluye toda suerte de relaciones humanas. En este sentido, radica la importancia política del deporte, pues hace parte de la regulación entre las relaciones del Estado y las personas. Por cuanto, no es extraño que los Estados se interesen tanto por su promoción y control, enterados del valor que le asigna a la propia sociedad.

Se podría resumir la argumentación anteriormente planteada con las siguientes palabras:

Mientras que en la antigüedad el deporte y otras actividades del tiempo libre servían para aprender una aptitudes que podrían ser útiles en una edad madura ulterior, en la actualidad el deporte tiene como una de sus metas fundamentales socializar la personalidad individual, procurándole integración y adaptación social, y dotarlo de cualidades ciudadanas y políticas (Vásquez, 1991, p. 23).

El papel del deporte en tiempos modernos es objeto del bienestar social, y por tanto de la integralidad del ciudadano. Como bien cultural es demandado por la población, pues forma parte de la vida cotidiana, y por ello requiere de la atención del conjunto social.

El deporte como “problema” social

El deporte como expresión cultural inmersa en un entramado de relaciones sociales complejas, se constituye en el pensamiento actual como un concepto con el cual se puede apelar a la satisfacción de necesidades sociales, entre ellas, el bienestar. Es así, como en los últimos años la promoción y el desarrollo del deporte han venido incrementándose por la adopción de este asunto, por parte de los Estados, en su accionar, dados los numerosos estudios multidisciplinarios y comprobaciones empíricas, que evidencian los diversos y variados beneficios para las poblaciones. Es por esto que el deporte se ha empezado a utilizar como un vehículo de política social designado para lograr un rango de otros objetivos no deportivos, es decir, como una herramienta para la consecución del alivio de una variedad de problemas sociales.

Analizando el término *deporte*, se debe decir que este no es unívoco. Lo cual evidencia la dificultad de su estudio. Existen diversas áreas de la actividad humana y de la estructura social relacionadas con esta palabra. Se puede hablar de deporte-salud (higiene), deporte-ocio, deporte-esparcimiento (recreación), deporte-profesión (competencia), deporte-superación, deporte-inclusión, deporte-guerra, deporte-felicidad, etc. De las anteriores configuraciones polisémicas del deporte, se podrían abstraer dos grandes condiciones aglutinadoras: el *deporte-espectáculo* y el *deporte-práctica*. El primero relacionado con el impulso y condicionado por poderosas demandas económicas y sociopolíticas; y el segundo, en la línea de lo que se podría considerar como del deporte para todos (Cagigal, 1979, pp. 51-52).

El deporte, entendido como un hecho social multidimensional y multi-causal, es un fenómeno que se puede clasificar por sus aspectos diferenciales, que por demás, determinan el accionar sobre él mismo. Para Esparteno (2009, p. 70), el deporte se puede catalogar de la siguiente manera:

- a) La práctica deportiva del ciudadano como actividad espontánea, desinteresada y lúdica con fines educativos y sanitarios.
- b) La actividad deportiva organizada a través de estructuras asociativas.

- c) El espectáculo deportivo como fenómeno de masas absolutamente mercantilizado.

Y bajo la premisa que la concepción del deporte ha evolucionado, en medio de la *deportivización*, como lo muestra Elias y Dunning (1996, pp. 157-161), la forma de designar genéricamente a los pasatiempos, son los deportes (*sports*), palabra inglesa derivada del francés antiguo *desport* (placer, diversión). En este asunto Hans Ulrich (2006, pp. 59-60), denota la problemática del uso plural y singular de la palabra (*sports* y *sport*), el primero relacionado con los juegos o ejercicios, y el segundo como pasatiempo o entretenimiento. Es por esto que en la actualidad, el término deporte se utiliza a menudo con mucha soltura para designar muchas clases de juegos de competición. Evidencias, todas ellas, del uso indiscriminado del término, tanto en el sentido *lato*, que se refiere a los juegos o ejercicios físicos de todas las sociedades, como en el sentido *estricto*, que denota los juegos de competición en particular que, como la palabra misma, se originaron en Inglaterra y pasaron de allí a otras sociedades.

Debe entenderse el deporte, entonces, como un complejo entramado de acciones, relaciones, emociones, símbolos y rituales que forman parte de la vida cotidiana de los ciudadanos actuales. Esto en tanto que diversas definiciones se han entretendido en el intento de abstraer sustancialmente su complejidad dentro de las cuales se destacan, entre otras, la de la tradición de la educación física que introdujo el Barón Pierre de Coubertin reseñando al deporte como un “culto voluntario y habitual del esfuerzo muscular intenso, apoyado en el deseo de progreso y que puede llegar hasta el riesgo” (1931, p. 229).

Desde un punto de vista sociológico, dice Carzola que el deporte es “un punto de vista individual, es una actividad humana predominantemente física, que se practica aislada o colectivamente, y en cuya realización puede encontrarse o autosatisfacción o un medio para alcanzar otras aspiraciones” (1979, p. 84). En la misma línea, para George Magnane el deporte es:

una actividad de placer cuya dominante es el esfuerzo físico que participa a la vez del juego y del trabajo, y que es practicada de

forma competitiva, que comporta reglamentos o instituciones específicas y que es susceptible de transformarse en actividad profesional (1966, p. 81).

Y por último, a nivel gubernamental se puede resaltar la posición de la Comisión del Consejo de las Comunidades Europeas, a través del Libro *Blanco del Deporte*, puntualizando al deporte como “cualquier forma de actividad física que, a través de participación organizada o no, tiene por objeto la expresión o mejoría de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o la obtención de resultados en competición a todos los niveles” (2007, p. 2). En comparación, con el Estado colombiano, que a través de su política pública, considera al deporte en general como la “específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío, expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales” (Instituto Colombiano del Deporte [Coldeportes], 2009, p. 77).

Recopilando, se podría inferir de las diversas definiciones inmersas en las tradiciones: sociológica, política y educativa; que el deporte como posibilidad del cuerpo humano constituye un subsistema social, pues posee estructuras, reglamentaciones y actividades que confluyen en la generación de actitudes y comportamientos particulares de las poblaciones. En otro aspecto, es importante resaltar que para los fines de estudio subsecuentes, el deporte se entenderá como aglutinador de las actividades competitivas o de rendimiento, recreativas o de esparcimiento y de actividad física o higiene. El deporte es la multidimensionalidad de la corporalidad en las relaciones sociales. Lo cual quiere decir que el deporte se entenderá como el universo de posibilidades humanas de movimiento muscular en la interacción y relacionamiento con otros miembros del conglomerado social.

Al percatarse del relieve social que ha adquirido el deporte, los Estados han adoptado posturas respecto al tema, sobre todo por las marcadas influencias de bienestar social. En tiempos modernos como fenómeno social universal, como lo introduce Vásquez Henríquez (1991), al afirmar

que el deporte se convirtió en “asunto de Estado” al integrarse, en 1968, en el marco fundamental de las constituciones modernas. Ejemplificando, el artículo 25 de la Constitución de la República Democrática Alemana (1968) establece que “se fomentará la participación de los ciudadanos en la vida cultural, en la cultura física y en el deporte, a través del Estado y de la sociedad”.

Y bajo el supuesto que el ciudadano es consciente de los efectos positivos que puede brindarle la práctica deportiva, no está dispuesto a perderlos por la indiferencia del Estado hacia estos temas. Lo cual lleva a pensar que también el Estado interviene en el deporte no solo, como lo introduce Vásquez Henríquez (1991, p. 112), por “amor al arte”, sino principalmente por la legitimación material que encuentra en él. Entonces, mientras que los ciudadanos satisfacen sus necesidades y mejoran su calidad de vida, lo que es consecuente con la felicidad, el Estado se cubre con un consenso que acepta su autoridad y accionar.

En adición, también es importante manifestar la intención del Estado por utilizar el deporte, especialmente el de espectáculo, como válvula de escape de los conflictos sociales, o bien como una herramienta para alcanzar prestigio internacional. Teniendo en cuenta que se puede considerar a este hecho social como el único evento en el cual confluyen la casi totalidad de las naciones del mundo, lo cual favorece la integración (Vásquez, 1991, p. 54).

Entonces, se podría decir, que el Estado interviene en el sector de los deportes para los siguientes propósitos: salvaguardar el orden público, deseo higiénico de mejorar la condición de la población, prestigio nacional, para las reivindicaciones nacionalistas (lucha contra el racismo – *Black Power* en las olimpiadas de México 68’, El *Apartheid* olimpiadas de Moscú 80’), para la coexistencia pacífica entre Estados con regímenes políticos diferentes, como lo diría el Barón Pierre de Coubertin, “el deporte es democrático e internacional por naturaleza y por vocación”.

Es la creciente disposición de los encargados del gobierno y la política de aprovechar la maleabilidad percepción del deporte para ayudar a lograr una amplia gama de objetivos de política diferente a la que se espera que contribuya. En este sentido, Houlihan y Smith (2009,

p. 80), consideran que el desarrollo del deporte es el mejor de una serie de objetivos de política que se superponen a procesos asociados. Entonces, el deporte en la modernidad se constituye como un problema social en el sentido que es demandado por la población y ofertado por el Estado por sus diversos beneficios, no deportivos, con los que se le asocia, entre ellos, el mejoramiento de la calidad de vida.

El derecho al deporte en Colombia

El deporte como derecho, se ha circunscrito e incardinado desde el deber del fomento en la Constitución de la República de Colombia, entendida ésta como norma jurídica suprema que contiene los principios del Estado Social de Derecho; en donde el Estado debe prestar unos servicios mínimos que cada vez adquieren mayor alcance y significado (Espartero, 2009, p. 36). Dentro de los servicios mínimos se puede encausar el ocio, el placer, el aprovechamiento del tiempo libre... como medios para alcanzar el bienestar. Por tanto, el deporte se convierte en un fenómeno jurídico y en un bien que es necesario proteger constitucionalmente. No obstante, ha existido en los Estados una postura abstencionista hacia el deporte. Según Bermejo (citado por Esparteno) “los problemas de ordenación jurídica del deporte han sido siempre de carácter secundario” (p. 85). Colombia no ha sido la excepción, el interés sistemático del Gobierno Central por el deporte es relativamente reciente y todavía en proceso de desarrollo.

A nivel institucional, en 1936 se fundó el Comité Olímpico Colombiano, con una visión para el alto rendimiento. En 1968 el Presidente Carlos Lleras Restrepo creó la entidad gubernamental que regularía el deporte en Colombia, es decir, que se institucionalizó la instancia rectora del sector: el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes. Más recientemente, a esta última institución se le ha dado cada vez una condición más relevante; es así como ha pasado de estar adscrito a los Ministerios de Educación, Salud y Cultura, a ser a partir de 2011 el Departamento Administrativo (con rango ministerial) de Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre⁸.

⁸ Decreto 4183 del 3 de noviembre de 2011.

Desde el punto de vista normativo, en el Artículo 41 de la Constitución de 1886⁹ el deporte se aludía a los términos de la educación física o de *formación física* como complemento a la educación. Por su parte la Constitución de 1991 en su artículo 44 reconoce, en el marco de los derechos de los niños, el derecho a la recreación, la integridad física y la salud. En complemento, el Artículo 52 reconoce al deporte y la recreación como un derecho social cuya función es la formación integral de las personas, así como la preservación y desarrollo de una mejor salud en el ser humano. En este sentido, se establece una relación inmanente entre el deporte, educación y salud.

Un aspecto importante a resaltar, es que según la Constitución, con la modificación del año 2000, el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social, lo cual implica una designación presupuestal a nivel territorial para impulsar la práctica deportiva por considerarla que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido, la Corte Constitucional excepcionalmente ha protegido el derecho al deporte como un derecho fundamental por conexidad¹⁰ a otros derechos como la educación, la salud, la educación, el acceso a la cultura, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Lo cual significa, que el Estado colombiano cada día está entendiendo la relevancia y el uso que se le puede dar al deporte no solo para la competencia, sino para alcanzar otros objetivos no deportivos como son la salud, la educación, y en términos más amplios el bienestar general. Por tanto, el ciudadano cada día tiene mayores competencias jurídicas para exigir la garantía y protección de este derecho.

En concordancia con el mandato constitucional y su desarrollo, se expidió la Ley 49 de 1993¹¹ por la cual se estableció el Régimen Disciplinario del deporte competitivo y se dictaron normas de prevención y lucha contra el dopaje, con el fin de defender conexamente el derecho a la salud así como promover los principios del juego limpio y la ética deportiva.

⁹ Modificado por el artículo 14 del Acto legislativo N° 1 de 1936.

¹⁰ Sentencias: T-466/1992, C-008/1996, C-226/1997, C-317/1998, C-758/2002, C-524/2003, C-449/2003, entre otras.

¹¹ Modificada por la Ley 845 de 2003.

Posteriormente, la Ley 115 de 1994, Ley general de educación, en el artículo 5 estableció que los fines de la educación son “la formación, para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre”. En complemento, la Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, en su artículo 33 señala que con el “propósito de garantizar el derecho a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre consagrado en el artículo 52 de la Constitución Política, el Estado promoverá el desarrollo del turismo de interés social”¹². Como se puede observar, el desarrollo legislativo hasta aquí ahondado expresa la manifestación Constitucional de orientar el deporte hacia los fines de la educación y la salud.

La principal disposición para el desarrollo del mandato Constitucional en materia de deporte es la Ley 181 de 1995 por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. A continuación se presenta un análisis de la estructura orgánica y funcional del deporte a partir de la citada Ley.

La estructura institucional del deporte en Colombia

La estructura funcional del deporte ha sido provista por la Ley 181 de 1995 con la creación del Sistema Nacional del Deporte. Esta estructura jerárquica fundamentada en el principio de asociación, intentó organizar el entramado social que se circunscribía a la multidimensionalidad del deporte, y en el sentido más amplio a la cultura deportiva. No obstante, la aproximación se limitó al deporte competitivo, es así como el Sistema está compuesto por el Departamento Administrativo, como ente Rector; los Comités Olímpico y Paralímpico Colombianos, las Federaciones, Ligas y

¹² Art. 32 Ley 300 de 1996: el turismo de interés social es “un servicio público promovido por el Estado con el propósito de que las personas de recursos económicos limitados puedan acceder al ejercicio de su derecho al descanso y al aprovechamiento del tiempo libre, mediante programas que les permitan realizar actividades de sano esparcimiento, recreación, deporte y desarrollo cultural en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad”.

Clubes; esta configuración ha dejado por fuera a otros actores relevantes e importantes, como los son los de los sectores de la educación física, la actividad física y hasta la propia recreación. Se podría pensar en la necesidad del establecimiento de un propio Sistema para cada sector, pero mejor sería un solo Sistema que integrada a cada uno de los sectores no de manera jerárquica sino interrelacional. Además, como lo indica A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), “la mayoría de las organizaciones deportivas del país son de papel, por el cumplimiento de requisitos se crean clubes o ligas...”. Entonces, bajo esta perspectiva se puede entender porque el Sistema Nacional del deporte es desarticulado.

En el proceso de discusión y de exposición de motivos del Proyecto de Ley 2 de 1994¹³ se expone como argumento inicial que la cultura física en sus diversas manifestaciones es el elemento integral de la cultura universal que juega un papel importante en la formación y canalización del interés social, y que por tanto, si se invierte en ello se ahorra en gastos de salud pública. Por tanto la cultura deportiva es un medio “para lograr un óptimo nivel de la vida del individuo y la comunidad” (pp. 5-6). En este punto del debate, la conceptualización sobre el deporte giraba en torno a la cultura física, sin preponderancia del deporte de alto rendimiento. Sin embargo, pasada una semana el concepto pasó a ser el de la masificación y fomento del deporte, ya no el de una cultura deportiva (1994, p. 8). En el siguiente debate, según lo consignado en la Gaceta del Congreso, se pasó de hablar del Sistema de Cultura Deportiva al Sistema Nacional del Deporte; en la exposición de motivos el cambio no es mencionado. Pero se entrevé una preponderancia del deporte competitivo sobre las otras manifestaciones. Por ello, habría sido preferible seguir hablando de Cultura Deportiva, pues integraba a cada uno de los sectores del Sistema.

A pesar de lo anterior, a partir de este momento se establece la estructura básica funcional del Sistema Nacional que intentó separar las funciones referidas al sector público, especializándolo en el deporte formativo y comunitario, de las funciones del sector privado orientadas hacia deporte competitivo y de alto rendimiento, de tal manera que estas dos fuerzas fue-

¹³ Por el cual se establecen normas sobre la Cultura Física y se organiza su Sistema Nacional.

ran armonizados para trabajar por la masificación del deporte y la recreación (1994, p. 11). Lo anterior fue motivado por el intento de descentralizar, democratizar y desburocratizar la organización y desarrollo de la práctica deportiva.

No obstante, que se creó un Sistema Nacional que intentaba dar alcance a cada uno de los sectores (alto rendimiento, recreación, actividad física, educación física, etc.) este quedó dirigido primordialmente a la organización social del deporte competitivo. Ejemplo de ello es lo que interpreta Carlos Rico (comunicación personal, 10 de abril, 2013) al señalar que “existe el Sistema Nacional del Deporte, pero esta configuración no está para la recreación”. Probablemente, los problemas de alcance a la masificación y al cumplimiento de los logros mandados por la Constitución no se estén cumpliendo por la ordenación y estructura social en la cual se ha configurado el deporte en Colombia.

A nivel de Bogotá Distrito Capital, mediante el Acuerdo 4 de 1978 del Concejo de Bogotá creó el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), como entidad autónoma encargada de ser el ente rector de la recreación y el deporte en Bogotá. Además, al IDRD se le entregó la administración de los parques metropolitanos, y en 1995 el manejo de las ciclovías. Paralelamente, mediante la Ley 49 del 22 de diciembre de 1983, se creó la Junta Administrador Seccional de Deporte, como Unidad Administrativa Especial del orden Nacional, dotada de personería jurídica y con patrimonio propio, y subordinada a los planes y controles de Coldeportes. Dicha junta fue absorbida por el Instituto distrital de Recreación y Deporte, en cumplimiento al Acuerdo 17 de 1996 y según lo estableció el artículo 65 de la Ley 181 de 1995. Entonces, entre 1983 y 1996 en Bogotá existieron dos entidades encargadas de la recreación y el deporte.

En el año 2006, a través del Acuerdo 257 se creó la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte -SCRD, antiguo Instituto Distrital de Cultura y Turismo, como organismo con autonomía administrativa y financiera, cuyo objetivo es orientar y liderar la formulación concertada de políticas, planes y programas

en los campos cultural, patrimonial, recreativo y deportivo del Distrito Capital. A partir de este momento la SCRД pasó a ser el ente rector del sector a nivel distrital. Lo cual automáticamente convirtió al Instituto Distrital de Recreación y Deporte en el ente ejecutor, y por tanto, con subordinación a la Secretaría. La nueva estructura institucional del sector Cultura, Recreación y Deporte en Bogotá, quedó conformada por las siguientes entidades adscritas: Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Instituto Distrital del Patrimonio Cultural – IDPC y la Fundación Gilberto Álzate Avendaño.

Ahora bien, bajo la alcaldía de Antanas Mockus, por medio del Acuerdo 107 de 2003 se creó el Sistema Distrital del Deporte, como el conjunto de organismos articulados entre sí, disposiciones y acciones para permitir el acceso de la comunidad al deporte. Dicha estructura está compuesta por: el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, la Secretaría de Educación Distrital, la Secretaría de Salud Distrital, las ligas deportivas, los clubes deportivos, clubes promotores, clubes escolares, los comités locales de deporte, las escuelas de deportes, los centros de acondicionamiento y preparación física y las cajas de compensación familiar. A pesar de la iniciativa, el Sistema Distrital de Deportes no se ha puesto en marcha. Como lo argumenta el Concejal Celio Nieves (comunicación personal, 8 de abril, 2013) “[...] allí hay una ausencia, no se le ha dado el suficiente respaldo al Sistema, la verdad está como en el papel. Allí hay algunos celos incluso desde el nivel central. Yo sé que hay choques sobre la base de quien puede estar al frente de[...]”.

La estructura institucional del deporte en Colombia, como se puede observar, es desordenada y desarticulada, y en muchos de los casos responde a figuraciones que no permiten el desarrollo deportivo. Un agravante, es la preponderancia de las estructuras del deporte competitivo sobre las de los demás sectores, que realmente, dentro del Sistema están siendo desconocidos. Ésta estructura orgánica y funcional es el referente del Estado para implementar su accionar. En el siguiente capítulo se describirá la política pública “Bogotá más activa” y se analizarán algunas figuraciones que intervinieron en el proceso de formulación de la misma.

LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DEPORTE DE BOGOTÁ

Hasta el año 2009 Bogotá no tenía una política pública del deporte escrita y consensuada con los actores del Sistema. Este primer esfuerzo de construcción de unos lineamientos para la acción para el desarrollo deportivo y social es un hito importante, independientemente de si son considerados buenos o malos. No obstante, en el proceso entre el debate público y la inscripción de la problemática en la agenda pública intervinieron unas figuraciones que desviaron el rumbo hasta el hecho de no permitir implementar y ejecutar el accionar. A continuación se analizará dicho proceso.

Bogotá más activa 2009-2019

A partir de la creación de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte en el año 2006, y como ente rector del sector, este organismo tenía la responsabilidad de formular, por primera vez en el Distrito, una política pública del *deporte*. Como lo señala A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), tenían un gran reto, este era un desafío importante, no se había hecho en Bogotá ni en otra parte del país este tipo de procesos; “esto marcaría la historia”.

Se debe tener en cuenta, que a la par, Coldeportes estaba construyendo la política nacional, denominada

Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, que finalmente fue aprobada por el Consejo Directivo de Coldeportes, mediante el Acuerdo 013 del 18 de noviembre de 2009. Lo cual en un primer acercamiento, significaría que la política Distrital debería dar respuesta o ser consecuente con la política Nacional. Un aspecto a resaltar es la temporalidad de las políticas, tanto la Nacional como la Distrital están planteadas para el periodo 2009 – 2019. Según N. Miranda (comunicación personal, 5 de abril, 2013), se pretendía una política perdurable y que no fuera susceptible a cambios por la elección natural de gobiernos cada cuatro años. Por cuanto se puede argüir que, era un objetivo el institucionalizar la política Distrital de tal manera que no pudiera ser modificada por las diferentes Alcaldías; que este accionar fuera de estricto cumplimiento.

El principal argumento que sustentaba la necesidad de construcción de una política del deporte en Bogotá era el sedentarismo de los ciudadanos. Como lo indicó *El Tiempo* (2009) en su editorial de la sección Bogotá, los bogotanos prefieren ver televisión que hacer ejercicio; esta es la actividad recreativa por excelencia. Por su parte, tanto el estudio de la Universidad Nacional (2005), como el Estudio Distrital de Actividad Física del IDR (2006), mostraron que solo el 12 por ciento de los ciudadanos de Bogotá realizan alguna práctica deportiva por lo menos 150 minutos a la semana. En adición, la Fundación FES Social estimó que el 20,1 por ciento de las muertes en Bogotá son causadas por enfermedades que se pueden atribuir a la inactividad física (Lobelo, Pate, Parra, Duperly, & Pratt, 2006). Según A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), “lo que le está sucediendo a nivel mundial es que hay menor control sobre las enfermedades crónicas no transmisibles[...] la encuesta bienal de cultura que hicimos aquí en Bogotá, en su momento, identificó que el 64,9 por ciento de la población es inactiva, es decir, que el nivel de sedentarismo es muy alto”.

Por tanto, el objetivo y visión central de la política gira en torno a que la población capitalina sea más activa físicamente gracias al desarrollo deportivo (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2009, p. 63). En el acto de lanzamiento de la política pública, el Alcalde Samuel

Moreno manifestó que “nos preocupan también las estadísticas en materia de sobrepeso y obesidad que tienen un vasto sector de la población, no sólo de Bogotá, y Colombia, sino del mundo. Eso nos obliga a seguir desarrollando políticas como la de ‘Bogotá más activa’” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009). En este sentido, la política estaría respondiendo parcialmente al mandato constitucional, en tanto, se usa el deporte como medio para mejorar la salud de los ciudadanos.

Ahora bien, es importante señalar que la recientemente creada SCR D y sus funcionarios no conocían a profundidad el sector deportivo; habían estado más relacionados con la cultura. Por tanto se creó en la SCR D la Dirección de Culturas Recreativas y Deportivas con dos subdirecciones: de políticas de fomento y de participación, bajo la dirección de Juan Carlos Peña actual Subdirector General de Coldeportes. Como lo expresa N. Miranda (comunicación personal, 5 de abril, 2013), la Secretaría tenía una ventaja, “el aprendizaje de la formulación de unas políticas de cultura”. No obstante, esta era la primera incursión de la SCR D en el sector *deportivo*.

En la etapa inicial, la SCR D decidió asociarse con una Universidad, puesto que, como lo indica A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), “se estaba buscando un socio académico fundamentalmente que tuviera la posibilidad de tener una mirada neutral y muy transparente”. Fue así, como se eligió a la Universidad de los Andes desde la Facultad de Administración como consultor en la implementación de una metodología y del análisis de información de la participación ciudadana, con la suscripción del Convenio de Asociación 268 de 2008 de la SCR D. En este sentido, C. Rico (comunicación personal, 10 de abril, 2013), considera que esta Universidad “tenía unas limitantes muy fuertes. El enfoque allí influye, escogen a una gente que no tiene la más remota idea del sector”. Por su parte, la SCR D creía que la participación de un tercero que no estuviera relacionado legitimaría el proceso.

En todo caso, en junio de 2008 inició el proceso de formulación de la política bajo de la premisa de la participación ciudadana. Según N. Miranda (comunicación personal, 5 de abril, 2013), “...esa era la idea, que la ciudadanía, los agentes, los niveles distritales, todos participaran”.

Es así, como la instancia consultora construyó e implementó el programa “la pelota está en tus manos”, en atención a que:

[...] cuando la voz de los ciudadanos es tomada en cuenta como insumo fundamental para la toma de decisiones de política pública, de manera legítima y efectiva, se hace evidente el enorme potencial e interés de los mismos ciudadanos para participar en la construcción colectiva de las decisiones que los afectan. Si esos canales se prueban efectivos, los mismos ciudadanos demandarán su fortalecimiento permanente (Pardo, Franco, Canal, Naranjo, & Lobo, 2009b, p. 5).

Dicho programa, enmarcó un proceso de recolección de información entre octubre y diciembre de 2008 en las veinte localidades de la ciudad, con la participación de 5.161 personas entre grupos comunitarios y expertos sectoriales (Pardo, Franco, Canal, Naranjo, & Lobo, 2009a, p. 45). Según Pardo et al. (2009b, p. 7), en términos metodológicos la formulación estuvo basada en los principios de la investigación inductiva. El enfoque, era escuchar a las comunidades como fuente primaria de información para identificar las variables críticas y establecer los elementos de más alta prioridad. En total se realizaron dos talleres, llamados “mesas de concertación”, con cada una de las localidades y diez con expertos sectoriales.

El proceso de convocatoria inició con visitas por parte de la SCR D a cada una de las Alcaldías Locales para realizar un proceso de sensibilización institucional, en primera medida, y buscar el apoyo para la convocatoria comunitaria. Para A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), “lo primero era ponerse de acuerdo con las localidades, porque con ellos se podía identificar a los grupos de interés”. En la primer etapa de trabajo con la comunidad, se llevó a cabo un taller de concertación dividido en siete mesas de concertación, cada una con un tema predefinido, entre ellos: a) educación formación e investigación; b) participación, emprendimientos empoderamiento, representatividad y asociatividad; c) oferta diferenciada de servicios; d) alianzas interinstitucionales; e) trabajo en las localidades; f) legitimidad de las entidades públicas asociadas; y g) mecanismos de sostenibilidad financiera y ambiental. Además, se tuvo prevista

una mesa abierta que recogiera otros temas que no habían sido previstos como propuestas adicionales. En la segunda etapa, se intentó que los participantes identificaran, clasificaran y priorizaran las ideas sintetizadas del primer encuentro, identificando de esta manera, los “tres elementos con más alta prioridad por localidad”. Respecto a los talleres con expertos, la SCRD convocó expertos en políticas públicas, deporte, recreación, actividad física y escenarios con el fin de “trabajar en la visión social a 2019 y en los pasos (estrategias) para la implementación de la política” (Pardo et al., 2009, pp. 36-44).

Una vez consolidados los documentos de participación se identificaron las prioridades, y se construyó la agenda sistémica. Y el documento final fue aprobado por el Comité Sectorial de Cultura, Recreación y Deporte el 29 de octubre de 2009¹⁴. Para A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), identificar las prioridades fue lo difícil de la política, decir que requiere Bogotá y si es capaz de ejecutarlo. Los resultados del proceso quedaron consignados en los siguientes objetivos (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2009, pp. 65-66):

- a. Aumentar la participación: incrementar la accesibilidad de los habitantes de Bogotá al deporte, la recreación y la actividad física, garantizando las condiciones para el ejercicio efectivo y progresivo de sus derechos
- b. Fortalecer la institucionalidad: cualificar las organizaciones del sector, para garantizar el logro de los objetivos de la política pública “Bogotá más activa”.
- c. Ampliar la formación: aumentar las competencias de las personas, las comunidades y las instituciones, para la realización de gestiones que maximicen los beneficios del deporte, la recreación y la actividad física en las comunidades.

¹⁴ El Comité Sectorial estaba conformado por: la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR, la Orquesta Filarmónica de Bogotá, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, la Fundación Gilberto Álzate Avendaño, Canal Capital, Secretaría Distrital de Hacienda y la Veeduría Distrital.

- d. Optimizar la información y la comunicación: mejorar los sistemas y procesos de información y comunicación del sector que favorezcan la toma de decisiones y promuevan los beneficios, programas y resultados del deporte, la recreación y la actividad física en los habitantes de Bogotá.
- e. Mejorar los parques, escenarios y entornos: aumentar el número y las calidades físicas y ambientales de los parques, escenarios y entornos que estimulen el uso adecuado y el desarrollo de programas deportivos, recreativos y de actividad física.

Con base en los consolidados de resultados por localidad de la participación ciudadana del programa “la pelota está en tus manos” (Pardo et al., 2009a), se realizó un análisis sistémico para contrastar los resultados que obtuvo el órgano consultivo. Encontrando una corresponsabilidad de la participación ciudadana respecto a los resultados y a la priorización de componentes temáticos, como se muestra en la Tabla 2. Por cuanto, en primer medida se puede concluir, que la metodología diseñada cumplió con el objeto de construir la agenda sistémica que debió haber trascendido a la institucional y gubernamental. No obstante algunas figuraciones, como aquí denominamos desviadas, intervinieron en el proceso y no permitieron llevar a feliz término el proceso de implementación de la política diseñada, pasando de la agenda sistémica a la institucional y gubernamental. Este último punto será analizado en el siguiente apartado.

Tabla 2. Comparación de componentes temáticos establecidos en “Bogotá más activa” y análisis sistémico.

Bogotá más activa	Análisis sistémico
Aumentar la participación	Ofertar actividades diferenciales y variables para cada segmento poblacional Formar y sensibilizar a ciudadanos por medio de campañas y programas

Bogotá más activa	Análisis sistémico
Fortalecer la institucionalidad	Descentralizar y fortalecer oficinas locales Veeduría ciudadana Generar alianzas con el sector privado de responsabilidad social Articulación de entidades públicas y privadas Alianzas con Salud, Educación y Movilidad Diseño a largo plazo para asegurar continuidad Eficiencia y planificación presupuestal aplicada al deporte Contar con personal capacitado
Ampliar la formación	Promocionar la educación física Investigar sobre deporte, recreación y actividad física
Optimizar la información y la comunicación	Fortalecimiento de canales de comunicación
Mejorar los parques, escenarios y entornos	Crear y mantener escenarios

Fuente: autor.

Figuraciones de la política pública del deporte en Bogotá

La política pública del deporte en Bogotá nace de la oferta institucional, no de la iniciativa popular. Por tanto se esperaría que el paso de la agenda sistémica a la institucional y a la gubernamental sucediera de manera más fluida. Que las relaciones mutuas de interdependencia y de vínculo del sector *deporte* en Bogotá circulara de tal forma que las desigualdades de poder y las restricciones diferenciales, o figuraciones, no fueran limitaciones para la puesta en marcha de la política pública. No obstante, como se mostrará a continuación, algunas relaciones de poder, que intervinieron en el proceso, no permitieron que la política pública trascendiera a la asignación de recursos e implementación.

Las figuraciones de la política pública del deporte en Bogotá parten de la premisa que el accionar del Estado sirve como medio para alcanzar unos objetivos no deportivos, entre ellos, la salud y la educación, tal como lo manda la Constitución Política, que establece que el deporte es un derecho social, protegido excepcionalmente por la Corte Constitucional como derecho fundamental por conexidad con otros derechos. Por tanto, sería lógico suponer, que tanto las Leyes como las políticas se encontraran en sintonía con este precepto. No obstante, los lineamientos de estos documentos están dirigidos primordialmente a actividades de gestión administrativa y financiera (fortalecimiento institucional) y a la promoción del deporte competitivo, y no al deporte como vehículo para la salud y la educación.

Ahora bien, desde el punto de vista institucional, el primer hecho importante en el proceso es la creación de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, que como nuevo ente rector del sector en Bogotá, tiene la responsabilidad de formular y crear los marcos de referencia para la política pública. Dicho asunto generó que el IDRDR pasará a ser la instancia ejecutora que sigue lineamientos y los pone en marcha. Para N. Miranda (comunicación personal, 5 de abril, 2013), “la SCRDR quería que el IDRDR aceptara y aplicara los lineamientos, que sintiera que esta es su carta de navegación para formular todos sus proyectos, planes y programas”. Por esto pareciera, que el hecho de subordinar el IDRDR a una Secretaría fuera un esfuerzo por someterlo. Pero no quedan claras las razones o motivaciones de la reestructura del sector y la organización dispuesta por la Alcaldía Mayor. Para el Representante a la Cámara C. Zuluaga (comunicación personal, 23 de abril, 2013), los institutos departamentales de deporte deben ser autónomos y “no ser apéndice de nadie”; tal como ocurrió a nivel nacional con Coldeportes al sacarlo del Ministerio de Cultura y darle el rango de Departamento Administrativo.

Cuando inició el proceso de formulación de la política, y como era de esperarse por lo anteriormente planteado, A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013) señala que:

“hubo unas dificultades bastante notorias, se generaron automáticamente una serie de resistencias al proceso, porque

desde el punto de vista del IDRDR, llega una institución nueva, recién creada y sin experiencia al sector a decirme que debo hacer, y llevo manejando el deporte en Bogotá hace más de 30 años[...], además tengo muchísima más plata y relación directa con el Concejo[...].”

La desarticulación entre la SCRDR y el IDRDR, para el Concejal de Bogotá Celio Nieves (comunicación personal, 8 de abril, 2013), se debe a que el primero, como cabeza de sector, se ha dedicado principalmente a todas las demás actividades menos a la del deporte, y a que el segundo tenga más recursos financieros disponibles.

Las barreras del grupo de interés del ente ejecutor fueron muy fuertes. Es así, como el IDRDR, bajo la dirección de José Tapias, se abstuvo de participar en la etapa inicial de formulación de la política. Como lo señala A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), “[...]me atrevo a decirlo hoy, dentro de la misma gente del IDRDR no sé quien dio la instrucción, porque no tengo la evidencia, que en estos procesos no se participara, consideraban que sin ellos iba a fracasar[...] el IDRDR ha estado muy clientelizado y politizado, hay muchas fuerzas que los orientan desde el Concejo”. Bajo la administración de Ana Edurne Camacho¹⁵, ya en el proceso de finalización de la concertación de formulación, el IDRDR se vinculó realizando una retroalimentación a los documentos y participando en el Comité Sectorial de aprobación final. A pesar de ello, a la fecha la política no ha sido reconocida por el IDRDR y no se ha implementado; esta instancia ha seguido ejecutando sus programas y planes de acción. Por ello, en cierta medida si fracasó el proceso, pues a pesar de formular la política el objeto era atender las necesidades identificadas y priorizadas por la misma población en torno al *deporte*, en otras palabras, que la agenda sistémica trascendiera a la ejecución.

Una manera para que la política fuera implementada y que mantuviera una trazabilidad en el tiempo independientemente de la administración, era la institucionalización por medio de un Decreto o Acuerdo Distrital.

¹⁵ Posesionada ante el alcalde Samuel Moreno como Directora del IDRDR a partir del 3 de marzo de 2009.

Según Mantilla y Miranda (2013), la SCRCD trabajó en la preparación de un documento para la aprobación en primer medida de la Alcaldía y luego del Concejo, pero la discusión se quedó en la oficina jurídica de la primera. Para A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), “los mandos medios [refiriéndose a los jurídicos] y sus micropoderes generaron que la decisión fuera aplazada”. Una bondad que habría tenido el hecho de la expedición de un decreto, era la rendición de cuentas, que se debía efectuar anualmente al Concejo de Bogotá. En adición, si se deseaba o requería realizar algún ajuste a la política, este debía pasar necesariamente por el Concejo. Hasta aquí, los juegos de poder por el dominio y control del sector entre instituciones se configuran como la figuración central que desvió la política pública de la agenda sistémica a la institucional.

Para Pardo et al. (2009b, p. 6), la política planteó un “imperativo ético fundamental: dar respuesta, de manera efectiva y transparente, a las expectativas que se generan en la comunidad participante, para así mantener la legitimidad”. Dicha premisa a la fecha no se está cumpliendo. No se está satisfaciendo a los actores consultados puesto que la política no se ha ejecutado. Lo cual puede potencialmente repercutir en que las personas no quieran volver a participar en este tipo de procesos.

Actualmente, la SCRCD contrató a otro mediador, la Universidad Distrital, para realizar una revisión y ajuste a la política. Según N. Miranda (comunicación personal, 5 de abril, 2013), ésta Universidad ha sido contratada para realizar una caracterización del sector y sacar el Decreto de la política”. A lo cual A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), señala que “no es momento de modificar la política, sino de implementarla[...] otra vez volver a 2009 y decir, vamos ahora si a hacer la política pública[...]”. Lo fundamental, más que volver a formular o ajustar la política, es sin duda, lograr que los actores del nivel central se involucren en el proceso y permitan que la agenda sistémica avance.

Ahora bien, hablando del propio proceso de la formulación y participación ciudadana se deben tener en cuenta algunas consideraciones. La primera es la escasa investigación científica sobre el propio sector deportivo, y más aún con la multisectorialización (deporte competitivo, recreación,

educación física, actividad física, etc.). Las únicas investigaciones sobre las que se basa la política son referidas a la actividad física y la salud. Para Carlos Rico (comunicación personal, 10 de abril, 2013), “a las políticas les hizo falta tener un soporte científico más preciso”. El establecimiento de la agenda se basó exclusivamente en las interrelaciones, pero no tuvo un soporte de investigaciones científicas realizadas en el país y en específico en el Distrito, que dieran cuenta de las problemáticas sociales en torno al sector.

La anterior dificultad acentúa aún más la desarticulación del Sistema, en el sentido que no hay una conceptualización concertada acerca del propio deporte. Refiriéndose a que los actores entienden de manera diferente los alcances y no se sienten representados. Lo cual genera una segmentación en la que pareciera necesario que cada sector tuviera una propia política. Por ejemplo Rico (comunicación personal, 10 de abril, 2013), desde el sector de la recreación señala que “[...]no es que si es más importante deporte o recreación, no, somos complementos dentro de un sistema, pero no podemos presumir que al hablar de deporte se está hablando de recreación, pues son cosas completamente distintas[...]”. Al respecto, A. Mantilla (comunicación personal, 31 de mayo, 2013), indica que el objetivo de la política ha sido agregarlos a todos, para luego por medio de una estrategia de desdoblamiento crear planes sectoriales en los que se especifiquen las necesidades de cada uno. Y a pesar que se le ha intentado dar reconocimiento a cada sector, pueden existir otros que se encuentren en la misma situación, pero que por no contar con el suficiente poder o influencia no son visibles¹⁶.

Hablando ya del proceso participativo, a través del programa “la pelota está en tus manos”, un aspecto a resaltar es que las mesas de concertación por localidades se llevaron a cabo en las instalaciones del IDR, lo cual implicaba el desplazamiento de las personas interesadas a participar en el proceso, siendo esto una posible limitante para la participación. A excepción de la localidad de Sumapaz, en donde el equipo consultor se

¹⁶ Como se puede observar nada más en el título de la propia política: “Política pública de Deporte, Recreación y Actividad Física”; harían falta sectores como el de la educación física, el medio ambiente, los parques y escenarios, etc.

desplazó para realizar el levantamiento de la información. Además, según Pardo et al. (2009b):

otro factor que puede reducir la participación, es la limitación en la disponibilidad del tiempo; en el caso particular de este ejercicio, dado que las sesiones se realizaron durante toda la mañana en días laborales, fue difícil convocar la participación de personas con compromisos laborales formales... los asistentes a las sesiones de trabajo exhibieron uno o varios de los siguientes atributos: personas con ocupaciones laborales flexibles o sin ocupación laboral formal, con amplia disponibilidad de tiempo y con incentivos hacia la participación (p. 49).

Infiriendo, por tanto, que la baja representación del sector asociado, y en particular de las Ligas deportivas correspondió a esta causa. Por ejemplo, E. Bautista (comunicación personal, 13 de abril, 2013) y E. Posada (comunicación personal, 13 de abril, 2013), como presidentes de Liga, no participaron por no contar con disponibilidad horaria. Tal como lo establece la normativa, los dirigentes deportivos realizan su labor *Ad honorem* y por ello tienen vinculaciones laborales que los limitan a participar en este tipo de actividades. Por otro lado, algunos actores relevantes ni siquiera estaban informados del proceso. Para N. Miranda (comunicación personal, 5 de abril, 2013), “la mayor participación del proceso fue la de la comunidad general, pero esa comunidad estaba siempre ligada a algo, era, por ejemplo: si había un adulto mayor estaban las personas del club canitas de oro[...]”. Entonces a pesar del volumen considerable de participación, muchos actores relevantes del Sistema no asistieron a las mesas de concertación.

En lo referente a las mesas de concertación, la lógica constructiva estuvo orientada metodológica y conceptualmente “hacia una concepción particular de la política pública que no parte de la identificación de problemas sino de la construcción conjunta de soluciones” (Pardo et al., 2009b, p. 51). Es decir, que la participación de las personas se orientaba a dar solución a las temáticas ya preestablecidas en cada una de las mesas. En una realidad tan compleja realizar un análisis sistémico de la participación ciudadana

desde la solución puede generar sesgos en el establecimiento de la agenda. Mejor habría sido el planteamiento desde la identificación de situaciones no deseadas o problemas que requieren la acción del Estado. Precisamente, la política pública está en función del problema no de la solución, este es el medio.

Para finalizar, se puede verificar que se han creado unos actores muy poderosos en los diferentes sectores (N. Miranda, comunicación personal, 5 de abril, 2013). Dichos actores han determinado los vínculos y la configuración de la política misma. La evidencia señala que las figuraciones desviadas socavaron el proceso de formulación de la política pública del deporte en Bogotá.

Teoría de la Agenda

Las políticas públicas, entendidas como el accionar del Estado sobre un asunto considerado como problemático socialmente, o en otras palabras, todo lo que los actores gubernamentales deciden hacer o no en forma de un programa específico dirigido al logro de objetivos; están enmarcadas en un entorno con diversos actores, de preferencias generalmente disimiles, con información incompleta e incertidumbre (Hecló & Wildavsky, 1974; Mény & Thoening, 1992, p. 8; Roth, 2009, p. 25; Boussaguet, Jacquot, & Ravinet, 2009, pp. 336-337). Además se pueden entender cómo un proceso político dirigido al juego de demanda y oferta pública entre la sociedad y el Estado. Las políticas públicas pueden ser asumidas, además, como “instituciones creadas por estructuras de poder [que] se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (Eslava, 2010, p. 98). En definitiva, son una acción del Estado conducente a un proceso en el cual tiene interés y voluntad para intervenir esperando dar solución a un problema social.

Dicho proceso social, está dividido en varias fases de un ciclo, el ciclo de *Jones*, que indica que el proceso de formación de las políticas públicas inicia con la definición del problema y continúa con la elaboración de agenda¹⁷

¹⁷ Una agenda es un conjunto de problemas, comprensiones de causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que llegan a la atención

(Cuervo, 2007, p. 152). En palabras de Roth, el ciclo inicial de la política pública iría desde la construcción del problema social que requiere de la intervención pública a su inscripción en la agenda (*agenda setting*) (2009, p. 57). No obstante, Muller (2006, p. 55) señala que, “una decisión puede ser tomada antes que se haya planteado el problema que se pretende resolver”. Entonces, independientemente que primero se defina el problema y luego inscriba en la agenda, o viceversa, estas acciones son dependientes y por tanto en alguna parte del proceso deben ser integradas.

Teniendo en cuenta que todo problema social es susceptible de convertirse en política pública, la cuestión es identificar los mecanismos en donde estos se integran al trabajo gubernamental. Para Muller (2006, p. 59), “un problema político es necesariamente un *construido social*, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado”. Y como señala Cuervo (2007, p. 155), “la definición del problema está ligada al tipo de actores con los que se construye”. Complementando lo anterior, para Lenoir (citado por Roth, 2009, pp. 57-60), la construcción del problema social está dividida en las siguientes fases: transformación en la vida cotidiana de los individuos, reconocimiento como problema social y reconocimiento de la necesidad de la intervención pública a través de la institucionalización. Por tanto, para la definición del problema se debe contemplar tanto el propio entramado social como las dinámicas e intereses políticos que coadyuven a su inscripción en la agenda.

La definición de los temas, problemas, alternativas y soluciones es fundamental porque establece qué asuntos, problemas y soluciones llaman la atención de los tomadores de decisión públicos y que, a su vez, tienen más probabilidades de obtener una mayor atención. Por esto, se define el establecimiento de la agenda (*agenda setting*) como el proceso por el cual los problemas y las soluciones alternativas obtienen o pierden la atención del público y de la élite gubernamental, y por tanto están disponibles para su

de la sociedad y los funcionarios gubernamentales, respondiendo a un proceso de comunicación cooperación, competencia, y coordinación entre ellos (Cobb & Elder, 1983; Birkland, 2007; Roth, 2009; Boussaguet et al., 2009; Eslava, 2010, pp. 117-118).

discusión y disposición o consideración activa (Birkland, 2007, pp. 63-78). En esta misma línea, Boussaguet et al. (2009, p. 60), plantean que la noción “poner en agenda” o “construcción de agenda” designa “el estudio y la puesta en evidencia del conjunto de procesos que hacen que los hechos sociales adquieran el estatus de “problema público” sin depender de la fatalidad (natural o social) o de la esfera privada, y se vuelvan objeto de debates y controversias mediáticas y políticas”. En adición, se resalta que el concepto no hace referencia únicamente a inscribir la problemática en el “orden del día”, sino que también implica la manera de abordarlo y tratarlo. Por tanto, no hay problemas públicos “por naturaleza”, sino que todo problema público es una construcción social en la cual interactúan voluntaria y organizadamente diversos actores con intereses, inclusive, disimiles (pp. 60-62). Por tanto, la inscripción duradera de una problemática en la agenda requiere del interés y del relacionamiento en el marco del ejercicio del poder.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que además de esas condiciones, si se quieren naturales, es importante el momento político. Como lo conceptualiza Kingdon (1995), las políticas públicas son un asunto dinámico y por tanto no es preciso un proceso secuencial, por el contrario, se deben tener en cuenta el momento o lugar en donde la arena política se encuentra más abierta (*policy window*), en otras palabras, cuando se da una ventana de oportunidad. Es decir, que el ciclo de oportunidades para que un problema se convierta en un asunto público es un asunto transitorio o de poca permanencia. El sinnúmero de problemáticas y la confluencia de actores con poder de influencia pueden variar la toma decisonal y por tanto la elección de alternativas que se puedan entretejer para la agenda. Entonces se podría pensar que para la inscripción en agenda existirían dos momentos ideales: el primero en el que confluyen en tiempo y espacio los problemas y los eventos políticos; y por otra parte en el tiempo y en el espacio en donde confluyen los problemas y las alternativas mismas.

Sin embargo, aún cuando el problema está en la agenda, puede haber una cantidad considerable de controversias y competencias sobre la forma para definir el problema, incluyendo las causas del mismo y sus soluciones. Es decir, que algunos temas tienen más probabilidades de llegar al “orden

del día” debido al sesgo del sistema político que les permite elevarse¹⁸. Un asunto importante en este punto, es que la limitación y escases de recursos tanto financieros como políticos del Estado conllevan a que este seleccione sus prioridades tanto en asuntos coyunturales como en los que se vuelven institucionales (Roth, 2009, pp. 57-60). Según Mény y Thoenig (1992, pp. 90), esta selección viene dada además, por la existencia de un sesgo de información y una limitación de capacidades y atención insuficientes. Por lo anterior, el estudio del establecimiento de la agenda es una forma fructífera para empezar a entender cómo los grupos, el poder, y la agenda interactúan para establecer los límites del debate político (Birkland, 2007, p. 78).

Ahora bien, no todos los problemas llegan a constituirse y desarrollarse dentro de la misma agenda. Se pueden distinguir tres tipos de agenda, a saber: sistémica o pública general, institucional y gubernamental. La agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, todas las cuestiones que son comúnmente percibidas por los miembros de la comunidad política como merecedoras de la atención pública. La agenda institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una selección de problemas, pero aún no los ha transmitido al gobierno. Y la agenda gubernamental es la elaborada por el gobierno con los insumos del sistema político a la cual se le asignarán recursos orientados a su tratamiento (Cobb & Elder, 1983, p. 85; Cuervo, 2007, p. 163).

En este aspecto, es importante precisar que las instituciones y su relacionamiento con la sociedad influyen en las acciones de los gobiernos y en la forma en la cual conducen sus acciones. Como lo plantea Eslava (2010, pp. 117-118), los acuerdos para una política pública específica estarán afectados por las decisiones particulares que resultan de la interacción del conjunto de actores con las instituciones involucradas, incluyendo la pugna de intereses que dan cuenta de la estructura de poder que predomina en el juego social. Por ello, ahora se puede hablar de un institucionalismo social, como argumentan Losada y Casas (2008, pp. 178-193), pues la estructuración de las relaciones sociedad-Estado implican una interacción que se aproxima a una condición institucional.

¹⁸ Este sesgo puede ser el institucional o el de las élites dominantes.

No obstante el planteamiento teórico hasta aquí abordado, que no hace referencia al ámbito local, el comportamiento de la agenda en el caso colombiano, muestra una preponderancia de la agenda institucional y gubernamental sobre la sistémica, en tanto que, por ejemplo, según como lo muestran Stein y Tommasi (2008, pp. 207-208) “un ejecutivo poderoso, combinado con un sistema electoral extremadamente personalista implícitamente delega la agenda nacional al presidente y a los miembros de su gabinete”. Es decir, que en muchos de los casos la agenda institucional, y por tanto la gubernamental, son construidas sin haber tenido en cuenta el debate público o sistémico exhaustivo.

En consideración a lo anteriormente planteado, y teniendo en cuenta que a pesar que la teoría indica que debe existir una interacción entre los tipos de agenda, no explicita la manera en la cual se debe vincular el debate público a la agenda institucional, en otras palabras, el cómo se pasa de la agenda sistémica a la institucional. Hasta ahora, el problema ha sido planteado desde la teoría de la comunicación, en el sentido que a mayor conflicto, mayor notoriedad pública y una consecuente mayor opción de quedar incluido dentro de la agenda. Pero cuando el debate es subrepticio y las instituciones mismas generan la agenda, no está planteado el mecanismo de vínculo y relacionamiento con la agenda sistémica. Por tanto, se apelará a la categoría de las *figuraciones*, que a continuación se presenta, para intentar explicar el “juego” político que implica llevar la agenda de la tensión institucional al debate público.

CONCLUSIONES

El paso de la agenda sistémica a la institucional tiene un salto conceptual hasta el momento no satisfecho plenamente por las teorías de la comunicación. El paso del debate público al establecimiento y construcción de la agenda gubernamental implica una serie de relacionamientos y vínculos sociales que no pueden ser menospreciados en el proceso. Hasta el momento, nos hemos acercado con una intuición teórica que potencialmente puede explicar el tránsito de la agenda, el de las figuraciones. Queriendo decir, que en la construcción de las políticas públicas intervienen y tienen interacción una serie de figuraciones, algunas veces sobrepuestas y con mayor influencia que otras, lo cual puede desviar del propósito y concluir en acciones que tienen pocos o mínimos efectos sobre los problemas sociales que se desean solucionar.

A continuación se presentan algunas conclusiones del estudio de caso que dejan entrever las figuraciones que preponderaron en el proceso y que lo desviaron. El deporte ha sido entendido por el Estado colombiano como una herramienta social que contribuye al bienestar de la población. En este sentido la *deportivización* se ha convertido en un fenómeno jurídico que es necesario proteger. Por ello, se ha elevado, a partir de la Constitución de 1991, al rango de derecho social, algunas veces fundamental por conexidad. Es por esto que, el deporte ha al-

canzado el nivel de “problema” público al ser demandado por la población que exige la garantía del derecho. Por lo cual, es imperativo el debate público que conduzca al establecimiento de políticas públicas que satisfagan las necesidades de la población.

Ahora bien, mientras que la Constitución ha establecido el deporte como un medio para la salud y la educación, por otra parte, las leyes concordantes, han fortalecido de singular manera el deporte competitivo; y la agenda sistémica construida con la ciudadanía se orienta, primordialmente, hacia el fortalecimiento institucional y la masificación. Pareciera que las Leyes y las Políticas no estuvieran dirigidas al cumplimiento del mandato Constitucional. Lo cual evidencia nuevamente, la marcada sectorización y la influencia desmedida de algunos actores, a pesar de la interdependencia.

El proceso participativo de formulación de la política pública del deporte en Bogotá permitió, independientemente de los posibles errores metodológicos y desfases, el establecimiento de un debate público amplio, por primera vez en el Distrito Capital. De allí, se logró identificar el conjunto de problemas que eran prioritarios para Bogotá, a pesar de la heterogeneidad entre sus localidades, y se construyó la agenda sistémica como acuerdo social. Sin embargo, el proceso no trascendió a la agenda institucional y gubernamental. La política permaneció en el papel y no fue implementada.

La principal figuración que intervino en el proceso, y que desvió la política de su cometido, fue la desarticulación institucional entre el ente rector y el ejecutor, es decir, entre la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD) y, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD). Entre dichos organismos existe una lucha de poder e interdependencia. Mientras que la SCRD siga formulando políticas, así intente institucionalizarlas por Decreto, y el IDRD no las reconozca e imponga su poder político y económico, Bogotá seguirá sin la puesta en marcha de una política pública deportiva.

Las figuraciones que intervinieron en el establecimiento de la agenda sistémica a la institucional, puede incidir negativamente en la participación futura de los ciudadanos en este tipo de procesos; debido a que no se

cumplió el imperativo ético propuesto inicialmente por los formuladores. Con la participación ciudadana se buscaba la legitimidad del proceso. Ahora por el hecho de no haberse implementado la política las instituciones han perdido la credibilidad de la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Acto Legislativo No. 1 de 1936, Reformatorio de la constitución, Diario Oficial No. 22.263. Congreso de Colombia (1936, agosto 5).
- Acuerdo 4 de 1978, Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte. Concejo del Distrito Especial de Bogotá (1978, febrero 8). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=897>
- Acuerdo 17 de 1996, Por el cual se Incorpora la Junta Administradora Seccional de Deportes de Bogotá al Distrito Capital. Registro Distrital No. 1.259. Concejo de Bogotá (1996, septiembre 6).
- Acuerdo 107 de 2003, Por medio del cual se crea el Sistema Distrital de Deportes, Registro Distrital No. 3.016. Concejo de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=11014>
- Acuerdo 257 de 2006, Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá D.C., y se expiden otras disposiciones, Registro Distrital No. 3.662. Concejo de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=22307>
- Acuerdo 013 de 2009, Plan decenal del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física para el desarrollo humano, la convivencia y la paz 2009-2019. Sistema Nacional del Deporte (2009, noviembre 18).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (26 de noviembre de 2009). *Bogotá más activa, política de Deporte, Recreación y Actividad Física*. Recuperado de http://200.93.163.76/Samuel2011/index.php?option=com_content&view=article&id=6765:deporte&catid=40:principales&Itemid=159
- Bersgard, N., & Houlihan, B. (2007). *Sport policy: a comparative analysis of stability and change*. Oxford: Butterworth – Heinemann, Elsevier.

- Birkland, T. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 63-79). Boca Raton, FL: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Bloyce, D., & Smith, A. (2010). *Sport policy and development. An introduction*. Abigdon, Oxon: Routledge.
- Bloyce, D., & Smith, A. (2012). *Políticas públicas y desarrollo del deporte. Una introducción* (Trad. A. Quiñones Valero, C. A. Parra Dussan, & J. Sierra). Bogotá: Comité Paralímpico Colombiano.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cagigal, J. (1979). *Cultura intelectual y cultura física*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Carzola, L. M. (1979). *Deporte y Estado*. Madrid: Labor.
- Cobb, R., & Elder, C. (1983). *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2007). *Libro blanco sobre el Deporte*. Bruselas: Autor.
- Constitución Política. (1886). Consejo Nacional Constituyente. Colombia.
- Constitución Política. (1991). Congreso de la República de Colombia. Colombia.
- Coubertin De, P. (1931). *Memories Olympiques*. Lausana: Oficina Internacional de Pedagogía Deportiva.
- Cuervo, J. I. (Ed.). (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 149-165). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dávila, A., & Londoño, C. (s.f). *La nación bajo un uniforme. Fútbol e identidad nacional en Colombia 1985-2000* . Recuperado de <http://168.96.200.17/ar/libros/alabarces/PII-DavilaLondono.pdf>

- Decreto 4183 de 2011, Por el cual se transforma al Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES-, establecimiento público del orden nacional en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, COLDEPORTES y se determinan su objetivo, estructura y funciones, Diario Oficial No. 48.242. Presidencia de la República de Colombia (2011, noviembre 03).
- Elias, N. (2000). *El proceso de la Civilización*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Elias, N., & Dunning, E. (1996). *Deporte y ocio en el proceso de la civilización*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 97-124). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Espartero, J. (Ed.). (2009). *Introducción al derecho del deporte* (2da ed.). Madrid: Dykinson, S.L.
- Espinosa, J. (2010). *Deporte, ideología y hegemonía de la sociedad de control a la biosociedad* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana). Recuperada de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis296.pdf>
- Hecko, H., & Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money: Community and policy inside British politics*. London: Macmillan.
- Houlihan, B. (1997). Sport, national identity and public policy. *Nations and Nationalism*, 3(1), 113-137.
- Houlihan, B., & Smith, A. (2009). Developing the research agenda in sport policy. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 1, 1-12.
- Houlihan, B., & White, A. (2002). *The politics of sports development: development of sport or development through sport?*. London: Routledge.
- Huizinga, J. (1957). *Homo Ludens*. Buenos Aires: Emecé.

- Instituto Colombiano del Deporte – [Coldeportes]. (2009). *Plan decenal del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física 2009-2019*. Bogotá: ABC Ltda.
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte –[IDRD]. (2006). *Estudio Distrital de actividad Física. Programa Muévete Bogotá*. Bogotá.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Ley 49 de 1983, Por el cual se constituyen las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, se reorganizan las Juntas Municipales de Deportes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 36.428. Congreso de la República (1983, diciembre 30). Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103943_archivo_pdf.pdf
- Ley 49 de 1993, Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte, Diario Oficial No. 40.781. Congreso de la República de Colombia (1993, marzo 04).
- Ley 115 de 1994, Por la cual se expide la ley general de educación, Diario Oficial No. 41.214. Congreso de la República de Colombia (1994, febrero 08).
- Ley 181 de 1995, Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte, Diario Oficial No. 41.679. Congreso de la República de Colombia (1995, enero 18). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley_0181_1995.html
- Ley 300 de 1996, Por la cual se expide la ley general de turismo y se expiden otras disposiciones, Diario Oficial No. 42.845. Congreso de la República de Colombia (1996, julio 30).
- Ley 845 de 2003, por la cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial No. 45.348. Congreso de la República de Colombia (2003, octubre 21).

- Lobelo, F., Pate, R., Parra, D., Duperly, J., & Pratt, M. (2006). Carga de Mortalidad Asociada a la Inactividad Física en Bogotá. *Salud pública*, 8(2), 28-41.
- Los bogotanos prefieren ver televisión que hacer ejercicio. (25 de noviembre de 2009). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3731197>
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Magnane, G. (1966). *Sociologie du sport*. Paris: Gallimard.
- Más de \$200 mil millones serán invertidos en actividades deportivas en Bogotá. (8 de junio de 2009). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo144755-mas-de-200-mil-millones-seran-invertidos-actividades-deportivas-bogota>
- Mény, I., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa, R., & Arboleda, R. (2007). Aproximaciones teóricas al estudio de la relación economía y deporte. *Análisis económico*, 22(51), 289-310.
- Meynaud, J. (1972). *El deporte y la política*. Barcelona: Hispanoeuropea.
- Muller, P. (2006). *Políticas Públicas* (Trad. J. Joly & C. Salazar). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Pardo, Ó., Franco, N., Canal, M., Naranjo, C., & Lobo, I. (31 de marzo de 2009a). *Consolidado de Resultados por localidad. Formulación participativa de política pública en deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá 2009-2019*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de http://oab.ambientebogota.gov.co/resultado_busquedas.php?AA_SL_Session=8cf97&x=3890

- Pardo, Ó., Franco, N., Canal, M., Naranjo, C., & Lobo, I. (2009b). *Recomendaciones para la política 2009-2019. Formulación participativa de política pública en deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá*. Bogotá: Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.
- Pedrosa Sanz, R., & Salvador Insúa, J. (2003). El impacto del deporte en la economía: problemas de medición. *Revista asturiana de economía*, 61-84.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Proyecto de Ley 002 de 1994,, Por el cual se establecen normas sobre la cultura física y se organiza su sistema nacional. Gaceta del Congreso. Congreso de la República de Colombia (1994, julio 26).
- Proyecto de Ley 15 de 1994, por el cual se organiza el Sistema Nacional del Deporte, se dicta una disposición para su masificación y para el fomento de educación física, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Gaceta del Congreso. Congreso de la República de Colombia (1994, agosto 1).
- República Democrática de Alemania. Constitución Política. (1968). Congreso Popular.
- Roth, A. N. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz Patiño, J. (2010). *La política del sport. Élites y deporte en la construcción de la nación colombiana, 1903-1925*. Bogotá: La carreta editores / Pontificia Universidad Javeriana.
- Sam, M. (2005). The makers of sport policy: A (task) force to be reckoned with. *Sociology of Sport Journal*, 78-99.
- Santa María, C. (1982). *Sociología del deporte*. Nariño: Correo del Sur.
- Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte –[SCRD]. (2009). *Bogotá más activa. Política pública del deporte, recreación y actividad física para Bogotá 2009-2019*. Bogotá: Panamericana.

- Sentencia T-466 (1992, julio 17), Acción de tutela. M.P. Ciro Angarita, Eduardo Cifuentes, José Hernández. Corte Constitucional.
- Sentencia C-008 (1996, enero 18), Acción de inconstitucionalidad. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional.
- Sentencia C-226 (1997, mayo 5), Acción de inconstitucionalidad. M.P. Eduardo Cifuentes. Corte Constitucional.
- Sentencia C-317 (1998, junio 30), Acción de inconstitucionalidad. M.P. Eduardo Cifuentes. Corte Constitucional.
- Sentencia C-758 (2002, septiembre 17), Acción de inconstitucionalidad. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional.
- Sentencia C-449 (2003, junio 3), Acción de inconstitucionalidad. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional.
- Sentencia C-524 (2003, julio 01), Acción de inconstitucionalidad. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2008). *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies*. New York: Inter-American Development Bank - David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- Ulrich, H. (2006). *Elogio de la belleza atlética* (Trad. A. Mazzucchelli). Buenos Aires: Katz Editores.
- Universidad Nacional de Colombia. (2005). *Evaluación de los Programas de Recreación y Deporte Años 2003 y 2005*. Bogotá: Facultad de Ciencias, Departamento de Estadística.
- Vásquez, A. (1991). *Deporte, política y comunicación*. México D.F.: Trillas.
- Yanow, D. (2007). Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. En F. Fischer, G. Miller & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 405-416). Boca Raton, Florida: CRC Press, Taylor & Francis Group.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer de manera especial al profesor Javier Torres Velasco por la asesoría, apoyo, comentarios y colaboración constantes. Así mismo, al profesor Andrés Dávila Ladrón de Guevara por sus observaciones y por complementar este resultado de investigación. También quiero agradecer a los pares evaluadores de este libro por sus comentarios. Finalmente agradezco a la Universidad Sergio Arboleda, y especialmente al Señor Rector Dr. Rodrigo Noguera Calderón, por el apoyo y compromiso para la ejecución de esta investigación.



LA AGENDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DEL DEPORTE EN BOGOTÁ
UN ANÁLISIS DESDE LAS FIGURACIONES

El deporte como fenómeno social en expansión y hecho cultural, está mediado por las interrelaciones sociales. Dado el relieve y la importancia que ha obtenido en los Estados por los beneficios para el bienestar social, se ha incluido al deporte como un elemento del accionar. En el caso de Bogotá la política pública distrital del deporte, planteada en el año 2009 y formulada a través de un proceso amplio de concertación ciudadana, no llegó a su implementación y ejecución por una serie de figuraciones. El objetivo de esta investigación es comprender los procesos sociales, políticos y administrativos de formación y establecimiento de la agenda de la política pública del deporte en Bogotá 2009-2019; es decir su génesis.

Como resultado del proceso se encontró que la teoría de la comunicación que intenta explicar el paso de la agenda sistémica a la institucional, no satisface plenamente el tránsito entre ellas. En tanto el debate público del establecimiento y construcción de la agenda gubernamental implica una serie de relacionamientos y vínculos sociales que no pueden ser menospreciados en el proceso. Por ello, y acudiendo a la categoría de las figuraciones, planteada por el sociólogo Norbert Elias, se encontró una aproximación teórica que podría explicar de una manera más amplia y sistemática este proceso social complejo.



Fondo de Publicaciones
Universidad Sergio Arboleda



9 789588 745862

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta