

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



## **Evaluación de la implementación de la política regional de actividad física y deportes de la región de La Araucanía**

---

Tesis para optar al Grado de Magister en  
Gerencia social

**Autor:**

**Fredy A. Cea Leiva**

**TEMUCO, Marzo de 2012**

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



## **Evaluación de la implementación de la política regional de actividad física y deportes de la región de La Araucanía**

---

Tesis para optar al Grado de Magister  
en Gerencia social

**Autor:**

Fredy A. Cea Leiva

**Profesor Guía:**

Claudio A. Briceño Olivera  
Mg. Investigación y Desarrollo Local  
Universidad de La Frontera

**TEMUCO, Marzo de 2012**

A Rocío por su constante apoyo y amor...

## Índice General.

	Contenido	Nº Pág
	<b>Introducción</b>	1
<b>1</b>	<b>Marco Teórico</b>	4
	1.1 Contextualización. El caso chileno.	4
	1.2 Políticas sociales. Desarrollo social, democracia de ciudadanos y capacidad estatal.	10
	1.3 El proceso de Implementación	19
	1.4 Integralidad, coherencia y coordinación de las políticas sociales	23
	1.4.1 El desafío de la “Coordinación pro-integralidad”	28
<b>2</b>	<b>Marco de antecedentes</b>	30
	2.1 Principales brechas en materia deportiva según grupos poblacionales	30
	2.1.1 Brechas deportivas en niños y niñas.	31
	2.1.2 Brechas deportivas en jóvenes	32
	2.1.3 Brechas deportivas en mujeres	32
	2.1.4 Brechas deportivas en adultos mayores	34
	2.1.5 Brechas deportivas en población mapuche	36
	2.1.6 Brechas deportivas en población con discapacidad	37
	2.2 Deporte v/s actividad física. Categorías deportivas	38
	2.3 Infraestructura deportiva regional.	45
	2.4 Inversión regional en deportes, antes de la política.	49
	2.4.1 IND región de la Araucanía	50
	2.4.2 Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	51
	2.4.3 Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	52
	2.4.4 Secretaría Regional Ministerial De Educación	54
	2.4.5 Secretaría Regional Ministerial De Salud	54
	2.4.6 Inversión Municipalidades	55
	2.5 Historia de iniciativas del Estado en fomento del deporte.	56
	2.5.1 Ley 19.712 y creación del Instituto Nacional del Deporte	60
	2.6 Actual Política Nacional de Actividad Física y Deporte.	62
	2.7 Actual Política Regional de Deportes de La Araucanía del IND	67
	2.8 Política de deportes y Actividad física región de La Araucanía (2011-2022) elaborada por el GORE.	69
	2.8.1 Visión, misión, componentes y actividades de la política regional del GORE.	71
<b>3</b>	<b>Metodología</b>	77
	3.1 Tipo de investigación	77
	3.2 Diseño de investigación	77
	3.3 Estrategia e instrumento para la recolección de datos	78
	3.4 Preguntas de investigación	78

3.5	Informantes	79
3.6	Análisis de datos	80
<b>4</b>	<b>Análisis y resultados</b>	<b>81</b>
4.1	Categoría Actividades	84
4.1.1	Subcategoría Secretaría ejecutiva de deportes y actividad física de La Araucanía	85
4.1.2	Subcategoría actividades sectoriales.	88
4.1.3	Subcategoría emergencia de nuevos lineamientos	97
4.1.4	Subcategoría actividades a corto y mediano plazo	100
4.1.5	Análisis general categoría actividades	102
4.2	Categoría Recursos	104
4.2.1	Subcategoría recursos asignados sectorialmente	104
4.2.2	Análisis general categoría recursos	107
4.3	Categoría Liderazgo	108
4.3.1	Subcategoría Intendente	109
4.3.2	Subcategoría Secretaría Ejecutiva del deporte y la actividad física	110
4.3.3	Subcategoría GORE/IND	111
4.4	Categoría Información	112
4.4.1	Subcategoría escaso conocimiento	113
4.5	Categoría Retraso	115
4.5.1	Subcategoría causas del retraso	116
4.5.2	Subcategoría consecuencias del retraso	117
4.6	Categoría Rol de la Política	119
	<b>Conclusiones</b>	<b>122</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>126</b>

## Índice de tablas

Nº	Contenido	Pág Nº
1	Porcentaje de sedentarismo, a nivel nacional, por sexo y por nivel educacional	39
2	Práctica por disciplinas deportivas	40
3	Porcentaje de práctica deportiva por provincia	41
4	Inversión del IND Araucanía, año 2008.	50
5	Inversión del IND en el sector privado, año 2008	50
6	Inversión del IND en el sector privado, año 2008	51
7	Inversión vía Municipio en Deporte por Comuna, año 2008 (en millones de pesos)	55
8	Objetivos generales y específicos de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte (2002)	65
9	Objetivos Política Regional de Deportes y Actividad física, IND. 2003	68
10	Nómina de entrevistados	80

## Índice de gráficos

Nº	Contenido	Pág Nº
1	Evolución de los indicadores de pobreza por año	8
2	Participación de las mujeres por disciplina deportiva, región de La Araucanía	33
3	Exceso de peso según sexo. ENS 2010.	34
4	Tasa de pobreza, Chile, Araucanía y población mapuche	36
5	Equipamiento e instalaciones de estadio por provincia, año 2008	46
6	Características gimnasios por provincia, año 2008	47
7	Características multicanchas por provincia, año 2008	48
8	Otras infraestructuras presentes en la región, por provincia, año 2008	49
9	Inversión regional FNDR años 2005-2008. Categoría deportes y recreación	52
10	Proyectos Fondo Nacional del Adulto Mayor de autogestión Financiados Araucanía 2005 – 2008	53
11	Fondo Nacional del Adulto Mayor de autogestión Araucanía 2005 – 2008	53
12	Resumen de inversión en Planes Comunales de Promoción destinados a Actividad Física, Región de la Araucanía (años 2006-2008)	55

## Índice de Diagramas

Nº	Contenido	Pág Nº
1	Visión funcional del proceso de gerencia	19
2	Instrumentos para la coherencia y la coordinación	27
3	Etapas para obtener logros deportivos	44
4	Principios orientadores de la actual Política nacional de Deporte	62
5	Actores institucionales que intervienen en la política regional del deporte	70
6	Categorías.	83
7	Categoría actividades con sus subcategorías	84
8	Categoría recursos con su subcategoría	104
9	Categoría liderazgo con sus subcategorías	108
10	Categoría información con su subcategoría	112
11	Categoría retraso con sus subcategorías	115
12	Categoría rol de la política	119

## Índice de mapas

Nº	Contenido	Pág Nº
1	Resumen infraestructura regional	45
2	Resumen cantidad de canchas de fútbol en la región	47

**Resumen:**

La presente investigación tiene como objetivo evaluar la coordinación intersectorial que se ha dado en el proceso de implementación de la política regional de deportes y actividad física desde la mirada de los actores públicos involucrados. La importancia de este tema radica que ésta es una de las primeras políticas elaboradas en la región dentro del marco de los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en el país. Además, luego de ser aprobada se produjo un cambio de gobierno lo que trae enormes desafíos para las directrices y caminos propuestos en la planificación.

El concepto de coordinación utilizado está subordinado al de integralidad, por tanto se ve como un medio para alcanzarla. Esta última es cada vez más un desafío para el accionar de los Estados subdesarrollados, ya que sobre todo en América latina en las últimas décadas, se han llevado a cabo procesos de desestatización, descentralización y focalización, conceptos que son notorios en gran parte por la expansión de los programas que combaten la pobreza (Repetto, 2010). Existe una cierta atomización en el accionar del Estado, lo que hace que cada vez más la coordinación de las intervenciones sea un desafío más que una norma.

Pese a la importancia que tiene la política de deportes y a más de dos años de su aprobación, la evaluación realizada es poco auspiciosa. El proceso de implementación arroja sólo una actividad concreta que es la creación de una mesa técnica cuya misión es elaborar un plan para implementar la política. No hay recursos movilizados, en cuanto a los liderazgos si bien se reconocen a las autoridades políticas, las responsabilidades técnicas aún no se definen. No hay socialización de la política en los ciudadanos, ni en los aparatos técnicos de los servicios llamados a llevar adelante los procesos, sólo autoridades y profesionales que participaron en el proceso de elaboración. Si bien hay causas que explican este retraso, como bien son las prioridades de las nuevas autoridades, las consecuencias que generó el terremoto del 27 F o las dificultades en el proceso de instalación, las consecuencias más importantes son que los desafíos propuestos al 2022 pueden verse puestos en tensión por la pérdida de estos dos años.

Ahora bien, no todo es negativo, lentamente se están instalando procesos que permitan este 2012 augurar un mejor futuro para la política. Hay voluntades y mandatos concretos que permiten pensar que esta nueva etapa será más auspiciosa en actividades, recursos, liderazgos y socialización en pro del fomento y desarrollo del deporte en la región.

## **Introducción:**

El accionar del Estado en la actualidad se ve enfrentado a enormes desafíos, en las últimas décadas se han llevado adelante procesos de desestatización, descentralización y focalización (Repetto, 2007), gatillados en muchos casos por crisis de carácter estructural o económico que han redefinido el actuar de los diversos gobiernos en el mundo, donde en muchos de ellos se han adoptados preceptos del ámbito privado. Ya en la década de los ochenta se comienzan a implementar en los países desarrollados reformas tendientes a implementar lo que se ha denominado “nueva gerencia pública” (Whittingham, 2007) cuyos énfasis han estado en elevar el rol que los ciudadano tienen y por sobre todo que el aparato estatal funcione en pos de la consecución de resultados, donde la eficiencia, la transparencia y la democracia emergen como concepciones claves para el éxito de las intervenciones. Quizás estos elementos conllevan un rol mucho más importante de los privados en la escena pública, ya que producto de estas reformas, el Estado tendió a externalizar procesos, provocando con ello una crisis sobre, cuál es el nuevo rol que éste juega en el nuevo escenario.

Con la irrupción de privados y con la disputa sobre el rol que debe jugar el Estado en la sociedad, se comienza a configurar un escenario donde las acciones desarrolladas no obedecen a la construcción de un proyecto país, sino mas bien se tiende a fragmentar y atomizar las intervenciones, sobre todo aquellas tendientes a combatir la pobreza. La focalización predomina en las políticas públicas y con ello la emergencia de un sinnúmero de políticas, programas, planes y proyectos, que si bien tienen claros y nobles objetivos, no producen las sinergias necesarias entre ellos. Resultado, duplicidad de esfuerzos, uso ineficiente de recursos públicos, demandas ciudadanos insatisfechos, problemas de gobernanza, escaso desarrollo social, mantenimiento de elevados índices de pobreza en la región y otros que tienden a configurar la antítesis del círculo virtuoso.

Si bien el Estado no se ha desentendido de las demandas sociales, no son menos los que abogan por un rol mucho más preponderante en la escena pública. En el último año en Chile, se han tomado la agenda pública diversas demandas de ciudadanos insatisfechos, donde las temáticas han sido diversas; ambientales, como lo es la oposición a la central hidroeléctrica Hidroaysen; el conflicto estudiantil, exigiendo educación de calidad y gratuita; demandas regionales, como la que actualmente se desarrolla en la Región de Aysén por la escasez y altos costos en servicios básicos. Si bien, cada uno presenta elementos distintos que obedece a la especificidad de las demandas,



hay algo transversal en ellos, demandan y exigen al Estado la solución de sus problemas. Son las demandas de tercera generación, son las demandas de un país en vías de desarrollo, de una ciudadanía con mejores estándares de vida, más informada y quizás más educada. Son estas demandas las que chocan muchas veces con una institucionalidad fragmentada, sin claros caminos, en otras palabras ponen a prueba las “capacidades estatales” (Repetto, 2010) que son condición necesarias, más no la única, para la construcción de un proyecto país.

Es en este escenario de atomización de la intervención pública, que tiene las características de un “feudo” (Carvallo, 1998; citado en Repetto, 2010), en donde emerge el concepto central de esta investigación: la coordinación. Es ésta la que permita lograr una integralidad en la intervención estatal y con ello mayor eficiencia, eficacia e impacto. Sin coordinación entre instituciones y actores, la integralidad con la consiguiente efectividad gubernamental es puesta en peligro. Si bien la integralidad es una característica de una buena política pública (Martínez, 2010; Repetto, 2010) ésta ya se presenta en el momento de planificación de una intervención estatal, en cambio la coordinación es propia de los procesos de implementación, es en la ejecución de lo que se planifica, en donde verdaderamente se ve si los actores o instituciones producen estas sinergias entre ellos. Por lo mismo, la coordinación es un elemento que me permite desarrollar y evaluar las capacidades estatales, que son junto a la participación y el desarrollo social, (Repetto, 2010) medios que permiten cimentar el futuro de un país.

El concepto de coordinación, que apunta a esta integralidad en la intervención estatal, puede ser definido como un proceso que genera sinergia entre las acciones y los recursos en un campo concreto de la acción pública, más específicamente en la implementación y donde los actores deben encontrar fuertes incentivos a cooperar (Repetto, 2010). Esta definición se operacionaliza en cuatro categorías principales, que son: (i) información y conocimiento; (ii) procesos y actividades; (iii) recursos monetarios y humanos movilizados; (iv) responsabilidades y liderazgos. Son en definitiva estas 4 categorías las que permiten observar si hay coordinación en una política, programa o proyecto; y de estar presentes, ayudarían en la construcción de una intervención estatal mucho más integral y con ello la activación de un círculo virtuoso, de mayor impacto, ciudadanos con demandas satisfechas, mayor gobernanza, desarrollo social entre otros.

Teniendo este contexto, es que la presente investigación, toma este concepto de coordinación y lo operacionaliza en la primera política elaborada en la región en el marco de traspaso de nuevas competencias de planificación a los Gobiernos Regionales: la política de deportes y actividad física

de la región de La Araucanía, aprobada en enero de 2010. Política que explícitamente declara a ocho instituciones públicas como encargadas de implementarla. Además, dos meses luego de su aprobación se produce un cambio de gobierno, cambio sustantivo ya que luego de dos décadas rotó la coalición gobernante desde la Concertación a la Alianza por Chile. Son estos tres elementos, los que justifican la elección de esta política para llevar adelante los procesos de evaluación de la coordinación. Se suma además que el deporte y la actividad física ya no pertenecen a la categoría de ocio como era hace unos años, hoy es uno de los principales elementos de salud pública, está relacionado con un 6% de las muertes en el mundo, según la OMS; lo que lo instala y valida como un tema de suma importancia no sólo a nivel de salud, sino a nivel cultural y social.

Dada esta contextualización los objetivos perseguidos en la presente investigación son:

**Objetivo general:**

Evaluar la coordinación intersectorial que se ha dado en la implementación de la política regional de deportes y actividad física en la región de La Araucanía, desde la mirada de los actores públicos involucrados.

**Objetivos específicos:**

- ✘ Analizar los procesos de intercambio de información y conocimiento entre las instituciones públicas, en materias relacionadas con la implementación de la política de deportes y actividad física
- ✘ Identificar y analizar las actividades que se han llevado a cabo entre las diversas instituciones públicas desde la aprobación de la política regional.
- ✘ Evaluar la asignación y movilización de recursos monetarios y humanos entre las distintas instituciones públicas con motivo de la implementación de la política de deportes
- ✘ Analizar las responsabilidades y liderazgos asumidos entre las distintas instituciones públicas involucradas en esta materia

## **1.- Marco Teórico**

El presente apartado pretende contextualizar teóricamente la discusión en torno al proceso de implementación de una política social. Para ello se comenzará con una breve revisión sobre el tránsito que han tenido las políticas públicas en Latinoamérica haciendo especial hincapié en el caso chileno, camino que presenta una estrecha relación con el rol que ha asumido el Estado en diferentes momentos históricos. Estas etapas presentan un momento culmine con la adopción de ciertos preceptos provenientes del ámbito privado que muchos autores han denominado “Nueva Gerencia Pública”, se revisaran las principales características, así como algunas cifras que permitan tener una buena radiografía actual del escenario socio-político de Chile.

En un segundo subcapítulo, se revisaran algunas concepciones relacionadas con las políticas sociales y tres conceptos que se consideran centrales y que ayudan a entender de buena forma las políticas que llevan adelante los gobiernos, estos son desarrollo social, democracia de ciudadanos y capacidad estatal. Haciendo especial énfasis en este último que tiene una estrecha relación con la gobernanza y los procesos de implementación de políticas.

En el tercer subcapítulo se pasará revista a las características que reúne la implementación, las dificultades que este proceso conlleva, las tensiones que se generan con los procesos de diseño y el aporte que éste hace al fortalecimiento de las capacidades estatales.

En el cuarto subcapítulo se presentarán algunos desafíos a cumplir en los procesos de implementación, y que hacen frente al problema de la “balcanización” y “atomización” de las políticas sociales atentando con ello el logro o cumplimiento de un “proyecto país”, estos son la integralidad, la coherencia y la coordinación. Para terminar en este mismo subcapítulo se presenta la definición del concepto central del presente trabajo, la coordinación pro-integralidad con sus respectivos desafíos, que se operacionalizan en los objetivos específicos que guían esta investigación.

### **1.1.- Contextualización. El caso chileno.**

Sin duda el actuar del Estado en sus distintos momentos ha sido diverso, condicionado en muchos casos al tipo de sociedad que hace frente. Ya en la década de los 70, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal de ese momento y para enfrentar algunas disfunciones que el Estado de Bienestar había generado (García y García, 2010). Algunos autores señalan el comienzo de una nueva forma de actuar de parte del Estado, donde adopta

algunos preceptos del ámbito privado, sobretodo en aquello relacionado a la gestión. Estas modificaciones que siguen ciertos principios, tales como, la impersonalidad de las relaciones de trabajo, la estandarización de los procedimientos y rutinas laborales, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de la división del trabajo y el establecimiento de jerarquías de la autoridad (García y García, 2010) trajo aparejada reformas significativas al modelo burocrático imperante.

Estos procesos que paulatinamente se fueron instalando en países desarrollados no fueron indiferentes en el contexto latinoamericano. Para la década del 80 esta parte del mundo tuvo que hacer frente al agotamiento del modelo ISI que imperaba en mayor o menor grado desde la década del 50, donde un activo rol del Estado fomenta y desarrollo la capacidad industrial, procesos que en gran parte se ven truncados por la dependencia científica, tecnológica y de capital humano que tenían estos países. Además se ven enfrentados a la crisis de la deuda externa que impactó gravemente a las economías de la región.

Este escenario provocó reformas dentro del surgimiento del modelo neoliberal que se instala paulatinamente en los países desarrollados, donde se prioriza la dimensión financiera e inician cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial (García y García, 2010). En los países desarrollados se consolida “la Nueva Gestión Pública” profesionalizando la administración, se separan los asuntos públicos de los privados y se implanta un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Por el contrario, en América Latina y el Caribe aunque se implantaron importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países, estos han convivido con el patrimonialismo y con la designación de los cargos a través de prácticas clientelistas (CLAD, 1998, citado en García y García, 2010).

El modelo teórico adoptado para la construcción de un Estado moderno fue la Nueva Gerencia Pública. Algunas de las premisas básicas de este modelo, tal como lo presenta Whittingham (2007) son:

- El desempeño de las organizaciones del Estado y de sus funcionarios debe producir resultados concretos y alineados con las necesidades y demandas ciudadanas.
- El Estado debe desarrollar medidas e instrumentos que le permitan concretar y dar vida a las decisiones tomadas a nivel político (capacidad de implementación).

- El accionar estatal debe estar centrado en el usuario (el ciudadano), entendido como actor de lo público.
- Una gestión orientada a obtener resultados promueve la autonomía mediante la descentralización de las decisiones y la flexibilización de las relaciones entre controladores y controlados; es decir, promueve el control como herramienta gerencial.
- La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control (los resultados ahora, más que nunca, son responsabilidad directa del ente encargado de la ejecución de políticas y programas).
- La Nueva Gerencia Pública fomenta la transparencia en la medida en que incorpora mecanismos que permiten el control social sobre las diferentes fases del proceso gerencial (los ciudadanos participan en el control y la evaluación de resultados).
- La democracia se consolida en la medida en que un ejercicio transparente, que además produce resultados, fortalece la legitimidad y credibilidad del Estado y la confianza entre los diferentes actores.

El modelo económico-social que se comienza a consolidar en la década de los 80 en los países latinoamericanos tiene una clara tendencia hacia el desarrollo de un modelo neoliberal que se refleja en el accionar del Estado, donde las prioridades están dadas por una agenda pro crecimiento sustentada en la actividad privada y exportadora todo esto compatibilizado con un equilibrio macroeconómico y de democracia política (Garreton, citado en Aguirre, 2009). Este escenario ha provocado una focalización (donde aparecen nuevos grupos vulnerables); una descentralización administrativa y desconcentración económica, fomentando el financiamiento privado; y, la incorporación creciente del sector privado en la ejecución de programas específicos (Raczynski, 2002). Quizás las reformas llevadas adelante en materia social, quedan bien descritas en palabras de Repetto (2010), quien menciona tres conceptos claves: desestatización, descentralización y focalización.

El Banco Interamericano del Desarrollo (BID) el año 2010, publica un libro denominado “El juego político en América Latina”, donde distintos autores utilizando una misma metodología realizan el esfuerzo de analizar países latinoamericanos, para poder llevar adelante interesantes procesos comparativos. En estos destacan algunas cifras y avances que permiten tener una buena radiografía contextual del caso chileno. Los autores del apartado Chileno son Cristóbal Aninat, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial quienes destacan en el ámbito de la formulación de

políticas los siguientes elementos: primero, existe un sistema de partidos políticos formado por dos coaliciones estables, segundo, es el enorme poder del ejecutivo para influir en la agenda legislativa, poniendo los temas y controlando los tiempos de tramitación de las diversas leyes. La tercera característica es que el proceso de formulación de políticas tiene un número considerable de actores de veto. Estos actores incluyen al Congreso, un contralor general y un poder judicial independiente, que incluye tribunales regulares, un tribunal constitucional y un tribunal electoral. Y, una cuarta característica es la existencia de buenos mecanismos para la implementación de políticas y el cumplimiento de contratos, incluyendo un poder judicial independiente y una burocracia honesta y de razonable eficiencia (Scartascini y colaboradores, 2010). Estos cuatro elementos han provocado cierta estabilidad en cuanto a las políticas implementadas. Destacan la disciplina fiscal llevada adelante por los gobiernos concertacionistas lo que provocó un superávit fiscal de manera sostenida entre 1990 y 1998. Durante la crisis asiática, la recesión provocó que el presupuesto presentara un déficit de 1,4% del PIB en 1999, pero el presupuesto volvió a balancearse al año siguiente (Scartascini y colaboradores, 2010)

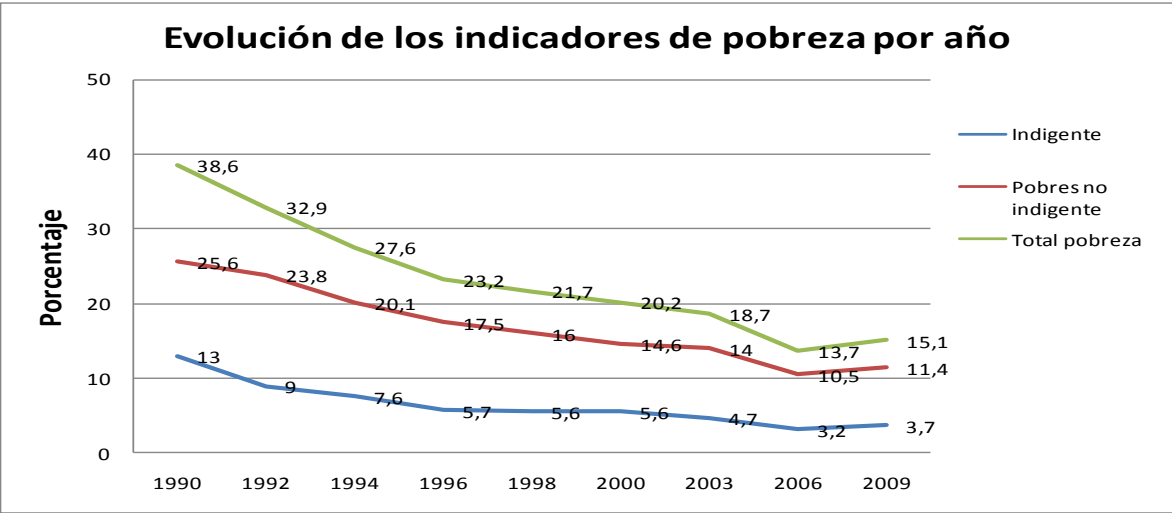
Las altas tasas de crecimiento del PIB durante la década de 1990 permitieron a los gobiernos incrementar el gasto público y a la vez refinanciar la mayor parte de la deuda extranjera. La razón de deuda pública respecto al PIB bajó del 42,7% en 1990 al 13,3% en 2003 (Dipres, 2004, citado en Scartascini y colaboradores, 2010). Este equilibrio macroeconómico se ve reflejado en la sostenida reducción de la inflación que promediaba el 26% en los 90, a un promedio de 4% y menos desde el 2004 en adelante. El buen escenario económico se ve reflejado en diversos índices internacionales, que muestran el buen pie del país en diversas áreas, como bien lo muestran: el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional y en los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial (Scartascini y colaboradores, 2010). Estos indicadores han ido de la mano con los diversos acuerdos económicos suscritos por Chile con Canadá, la Unión Europea, Estados Unidos, República de Corea, el Mercosur, entre otros.

Las áreas más avanzadas corresponden a la política macroeconómica, donde hay un consenso considerable. En el ámbito de la infraestructura hay logros alcanzados (sobre todo con la incorporación de privados en las concesiones). También se ha logrado un éxito sustancial en mejorar el marco regulatorio, la transparencia de las políticas gubernamentales y las capacidades del Estado. En salud el gasto pasó del 1,9% del PIB en 1990 al 3% en 2003. El incremento es

también evidente cuando se compara el gasto en salud como porcentaje de los gastos totales. Este pasó del 9% de gastos totales al 14% durante el mismo periodo (Dipres, 2004) aún así, queda bastante que recorrer en materia de regulación a la salud privada. Los desafíos pendientes son las relacionadas con la educación, los derechos humanos, los temas sociales (como el divorcio, que recién se legalizó en 2004) y los esfuerzos en reformar el código laboral, donde se han presentado iniciativas tendientes a revertir los bajos niveles de sindicalización, sin embargo no se han conseguido los consensos necesarios para lograr su aprobación (Scartascini y colaboradores, 2010).

En lo que respecta al gasto social tiene un claro objetivo, los más necesitados, los subsidios y beneficios que el Estado ofrece a los chilenos más pobres le permitieron al primer decil (el 10% más pobre) incrementar su participación en el ingreso del 3,7% antes de impuestos y de subsidios al 6,4% del ingreso total después de impuestos. A su vez, el 20% más rico vio su participación en el ingreso reducida del 57,5% antes de los subsidios al 53,4% después de estos (Scartascini y colaboradores, 2010). El siguiente cuadro muestra la evolución de los indicadores de pobreza en nuestro país:

Gráfico Nº 1



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CASEN

El índice Doing Business preparado por el Banco Mundial clasifica a Chile por sobre los países latinoamericanos, pero por debajo del promedio de la OCDE. Este índice evalúa en qué medida las regulaciones y políticas fomentan (u obstaculizan) la inversión, la productividad y el crecimiento (Scartascini y colaboradores, 2010).

El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (2003) clasifica a Chile entre los 25 países menos corruptos del mundo y como el menos corrupto en América Latina (citado en Scartascini y colaboradores, 2010). De acuerdo con el informe de competitividad mundial, Chile se ubica en el puesto 26 entre 123 países del mundo. Este informe, preparado por el Foro Económico Mundial, analiza tres pilares fundamentales para el crecimiento: el entorno empresarial, las buenas instituciones y el desarrollo tecnológico. La más alta calificación de Chile está en la calidad de sus instituciones (Scartascini y colaboradores, 2010).

Uno de los campos en los que se presentan enormes desafíos es en materia de descentralización. El Informe Territorial de la OCDE, 2009 (citado en Valenzuela 2010) plantea como un desafío pendiente para Chile el de avanzar en la descentralización para favorecer el aumento de la productividad y la diversificación de la base económica, y existe el convencimiento que para pasar a un modelo de desarrollo basado en la innovación, la competitividad de los territorios, es uno de los factores estratégicos para su logro. Reconociendo los importantes desafíos del país en materias de descentralización, durante el último año se aprobaron un conjunto de modificaciones constitucionales y nuevas leyes que afectan positivamente el proceso de descentralización. Sin embargo, aún no se han implementado las materias consignadas en estos nuevos cuerpos legales, faltando para ello modificaciones a leyes específicas, reglamentos o la gestión de estas nuevas oportunidades.

Los Estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. La universalización de la educación básica, registrada en la mayor parte de los países, ha traído consigo votantes mejor informados que los que existían hace un cuarto de siglo; la expansión de los derechos ciudadanos de los niños, las mujeres, las poblaciones indígenas y los discapacitados ha obligado a crear políticas públicas distintas de las tradicionales; la preocupación por el manejo sostenible del medio ambiente ha forjado nuevas áreas de gestión gubernamental. Además, los avances en la comunicación y en la informática han permitido que el ciudadano común tenga acceso a más información sobre el quehacer de los gobiernos. (García y García, 2010).

En este marco, las políticas públicas, han ido incorporando progresivamente a nuevos beneficiarios, debido en gran parte a la incorporación del Estado a la economía y la sociedad civil (Held, 1989). A las responsabilidades normativas, económicas y de seguridad, se incorporaron progresivamente demandas sociales, de vivienda, salud y educación, para pasar en las últimas



décadas a satisfacer demandas de tercera generación, impulsadas en muchos casos por las demandas ciudadanas, como transparencia, participación, calidad y en algunos casos políticas de corte preventivo, que se anticipan a los diversos riesgos existentes en el mundo global. La preocupación por el deporte y la actividad física, tiene esta orientación, pasó de tener una mirada vinculada al ocio, para progresivamente instalarse como un tema central en la salud pública, condicionado en muchos casos por las orientaciones de la OMS.

### **1.2.- Políticas sociales. Desarrollo social, democracia de ciudadanos y capacidad estatal.**

El escenario antes descrito también tiene repercusiones en las políticas públicas, en la actualidad la planificación orientada a combatir las incertidumbres del futuro debe hacer frente a numerosos nuevos desafíos, sobre todo a aquellos donde la capacidad anticipatoria se hace mucho más compleja y difícil. El nuevo contexto mundial está caracterizado, según palabras de Martínez Nogueira (2010) *“... por turbulencias en los mercados, brechas y asimetrías sociales que, en vez de estrecharse, se agudizan, fallas de regulación múltiples, carencias o limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar una crisis de carácter sistémico y global, y evidencias múltiples de la conformación de un orden internacional menos estructurado, con pluralidad de actores relevantes e imposibilidades e incapacidades para preservar las hegemonías largamente establecidas”*. Este contexto, en palabras del mismo autor, hace que la anticipación del futuro sea casi sólo un ejercicio de imaginación

Siguiendo a Martínez (2010) *“... vivimos en una sociedad fragmentada y polarizada (...) en una época que cuestiona nociones tradicionales, donde proliferan proyectos alternativos de vida, se agudizan fenómenos de individuación y se afirman aspiraciones por nuevos derechos en todos los planos. Los medios de comunicación y la difusión y emulación de modos de consumo hacen que las demandas sobre el estado proliferen”*. Para el caso chileno resulta especialmente notorio con las movilizaciones producidas durante el año recién pasado, a las demandas bien conocidas sobre educación, proliferaron aquellas relacionadas con el medio ambiente, sobre pueblos originarios, entre otras, donde el papel que juega la tecnología es especialmente notorio, un fenómeno nuevo fue la utilización de redes sociales para la convocatorias masivas y para la difusión en línea de diversas noticias, provocando que el ciudadano medio esté mucho más informado y exigiendo respuestas a sus demandas. Hoy vemos movilizaciones acéfalas, muchas de ellas no partidistas, donde es el ciudadano quien reclama reivindicaciones y demandas sociales, que ponen en jaque la institucionalidad del sistema político. La serie de demandas que los estados modernos fueron

incorporando, ampliando con ello sus funciones fue lo que Karl Mannheim (citado en Martínez, 2010) denominó la “democratización fundamental de la sociedad” que implica la generalización de aspiraciones y derechos, y multiplicación de participantes en la esfera pública. Ese proceso explica la emergencia de estados transformadores, desarrollistas y de bienestar, y la influencia del keynesianismo en las políticas macroeconómicas

Estas dos características, por un lado un escenario incierto y la democratización de la sociedad plantea desafíos múltiples para el Estado y en particular para las políticas públicas, Martínez Nogueira (2010) destaca tres: i) La inevitable tensión entre la diversidad de problemas a cuya resolución se dirigen las políticas y la convergencia de sus contenidos e impactos. ii) La difícil satisfacción de sus exigencias de viabilidad en los planos institucionales, económicos, técnicos, sociales, políticos y de gestión cuando existen limitaciones significativas en materia de poder y conocimiento de parte de los decisores políticos y de los ámbitos técnicos con funciones de análisis, proposición y evaluación de alternativas. iii) La renuncia, en un contexto turbulento y lleno de conflictos, a formular políticas óptimas sin desistir por ello a contar con políticas públicas de calidad.

Ahora bien, estos tres desafíos no pueden desechar la capacidad de planificación de parte del Estado, lo que se destaca es que se necesitan nuevas formas a las tradicionales que hagan frente a los diferentes tipos de riesgo existente, que incorporen capacidad anticipatoria, adaptativa e innovadora.

Estos tres últimos conceptos se hacen particularmente notorios al hablar de un caso particular de las políticas públicas, las políticas sociales. Esta se caracteriza por *“constituirse en la provisión pública de bienes y servicios destinados a proteger a la población frente a los riesgos de clase, vitales e intergeneracionales”* (Esping-Andersen, citado en Aguirre, 2009). Relacionada con la definición anterior encontramos la de Martínez Nogueira (1998) quien define la política social: *“... como conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y generan bienes y servicios, como medio para satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan”* (citado en Cortazar, 2007). Quizás en la misma línea Repetto (2007) la define como: *“... el conjunto de acciones –que implican decisiones y diseños– estatales destinadas a enfrentar los problemas que son definidos como sustantivos de la “cuestión social” en un contexto determinado atendiendo al conjunto de restricciones operantes en él”*.

Las políticas se materializan en planes, programas y proyectos, por lo mismo y siguiendo a Cortázar (citado en Repetto, 2007), un programa social es *“... un conjunto estructurado de actividades mediante las cuales las organizaciones estatales diseñan y generan bienes y servicios destinados a mejorar las condiciones de vida de la población. La teoría indica que los programas sociales deben materializar los objetivos de las políticas sociales, aunque en la práctica aquellos suelen tener vida propia, desvirtuando muchas veces los contenidos acordados al momento de definir la política pública”*. Al parecer es en el proceso de implementación donde se produce esta disociación entre los fines de la política y los alcances reales de los programas y proyectos llevados adelante por el Estado.

Repetto (2010) distingue tres áreas fundamentales de la política social, aquellas de cobertura universal, una segunda, asociadas a seguridad social y por último las orientadas a combatir la pobreza. Ejemplo de las primeras son las orientadas a educación (sobre todo básica) y salud (primaria). Las políticas de la seguridad social, Repetto (2010) las describe como aquellas que: *“...limitan por lo general su cobertura a individuos (y su grupo familiar) que integran la fuerza laboral formalmente organizada, a la par que se financian en forma tripartita entre asegurados, empleadores y el Estado (...) Los beneficios que otorga están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes (ya sea en forma directa o indirectamente utilizando a los salarios como base común de cálculo). Se organiza en diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular “contingencia” o “riesgo” social que motiva la cobertura”*.

Y por último, están las políticas frente a la pobreza, ampliamente conocidas con múltiples programas muchas veces inconexos; para este tipo de políticas Repetto (2010) menciona que para Latinoamérica estas tienen una triple manifestación: “beneficencia”, “asistencia pública” y las más actuales bajo la modalidad de “programas focalizados”.

Este autor destaca además la emergencia de un nuevo concepto que es particularmente pertinente para el caso chileno, este es el de Protección social, dado el gran impulso dado por el anterior gobierno, que tiene su punto culmine con la reforma al sistema de pensiones liderado por la ex presidenta Bachelet. Sin embargo este no se acota a una iniciativa en particular, en palabras de Repetto (2010): *“... engloba un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: el capital humano, los riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades sociales, el vínculo entre lo económico y lo social, etc. Y lo hace, al menos en el plano conceptual, enfatizando una*

*perspectiva de derechos (y responsabilidades), aspecto novedoso cuando se trata de políticas públicas relacionadas con población con bajo nivel de organización e incidencia política y social”*

Este contexto de la política social hace que muchos autores hablen de un periodo de transición, donde emergen tenuemente intervenciones de carácter más integral con una visión más amplia e inclusiva del desarrollo social, que incorpore decisivamente y de forma más activa al ciudadano (Repetto, 2007).

También es importante destacar que existe un débil consenso sobre la necesidad que el Estado recupere su capacidad de gestión para promover un desarrollo social más inclusivo (Repetto, 2007), por sobre la mirada por muchos años predominantes donde era el mercado quien jugaba un rol determinante en la vida económica y social de los países. Quizás esta es una de las grandes disputas por las que atraviesa el debate político de los países, toda vez que el mercado se ha mostrado incapaz de llevar beneficios a todos, donde la “teoría del chorreo” sólo ha dado cuenta que una pequeña parte de la población se ve beneficiada con los frutos del mercado, mientras muchos todavía están a la espera de dichos beneficios. En la actualidad es la ciudadanía movilizada quien le exige al Estado mayor involucramiento y respuestas a las demandas de educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad, le pide un rol más activo, le pide participación, fiscalización, es en suma un nueva forma que combata las asimetrías, incertidumbres y riesgos de la sociedad moderna.

Siguiendo esta línea de análisis, y es el argumento a defender durante este apartado: el “desarrollo social”, un rol activo de los ciudadanos, y el desarrollo de capacidades estatales, son tanto medios como fines en sí mismos para conseguir una mejor sociedad (Repetto, 2007). En palabras del mismo autor *“...se puede afirmar que (y argumentar al respecto) las condiciones políticas e institucionales necesarias para lograr un desarrollo social más inclusivo están dadas por una mejor democracia y un mejor Estado, a través de la materialización concreta de las políticas y los programas sociales, resaltando a su vez que si dichas intervenciones estatales pueden generar realmente valor público, mejorará la calidad político institucional en su conjunto”* (Repetto, 2007).

El Desarrollo Social comprende *“... inversiones en capital humano y social para lograr avances en el bienestar de la población. Incluye acciones en salud y nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo que amplían las capacidades y oportunidades de los individuos, así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario*

*para el desarrollo humano*” (BID 2003b: 149; citado en Repetto, 2007). Aparejada a esta definición dada por el Banco interamericano de desarrollo se encuentra el antónimo de inclusión, la “Exclusión”, donde el mismo organismo internacional destaca cuatro características; la primera, dada porque algunos grupos son excluidos a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y servicios; la segunda, dice relación con la disparidad del acceso al mercado de trabajo y los mecanismos de protección social, aquí por ejemplo podemos encontrar los innumerables contratos a honorarios existentes en nuestro país, muchos de ellos presentes en el propio aparato estatal; la tercera, dice relación con la exclusión de procesos de participación que se dan al interior del Estado; y por último, es la que dice relación con el acceso desigual al ejercicio completo y a la protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de los derechos humanos básicos (Perry, 2000; citado en Repetto, 2007)

El segundo medio/fin, tiene que ver con la democracia de ciudadanos, concepto acuñado por el PNUD, y que se sustenta “... en una “ciudadanía integral”, entendida como el acceso armonioso no sólo a los derechos políticos, sino también a los derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, en cuanto conjunto indivisible y articulado (PNUD 2004, citado en Repetto, 2007). La participación es un concepto de enorme trascendencia cuando hablamos de políticas sociales ya que es común que se incorpore cuando hablamos de procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales, pero no sólo allí, sino también para consolidar patrones democráticos de comportamiento y de ejercicio de poder, además de estar asociada a la transparencia de la gestión (rendición de cuentas/accountability/control social), a la movilización de la sociedad civil y al reconocimiento de los derechos ciudadanos (Martínez, 2007). Un ideal a conseguir es una participación vinculada a los procesos decisorios, sin embargo, lo que muchas veces encontramos en la actualidad es una participación de carácter consultiva o informativa. Martínez Nogueira (2007) señala que los ciudadanos son convocados en el contexto de políticas sociales para: a) suministrar o procesar información del programa, b) emitir opiniones o expresar preferencias sin carácter vinculante para asegurar la viabilidad técnica, la legitimidad social, el control social o la eficiencia operacional, c) intervenir plenamente en los procesos decisorios.

Sin duda alguna, es esta última la que implica un fortalecimiento del ciudadano y la participación vinculada a una democracia de ciudadanos. Ahora bien esta participación puede (o debe) ser utilizada en instancias como: a) la identificación de necesidades, la formulación de diagnósticos y el planteamiento de demandas, b) la identificación de objetivos y prioridades, c) el diseño del

proyecto o programa y sus decisiones estratégicas d) la programación de las acciones, e) la asignación de recursos, f) la ejecución y administración de los recursos y la conducción/realización de las actividades, y g) el seguimiento y la evaluación (Martínez, 2007)

El tercer medio/fin, es el relacionado con el desarrollo de capacidades estatales y es quizás el más importante para los objetivos del presente trabajo. Por capacidad estatal entenderemos, siguiendo a Repetto (2004) *“la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”* en este sentido el autor menciona que esta capacidad debe reunir dos elementos o subcapacidades. La capacidad política, interpretada como la capacidad de los gobernantes de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de los recursos que pueden movilizar en la esfera pública (Repetto, 2004). Estas consideraciones destacan al Estado más que un ente burocrático, sino también como un ente político, de poder y de decisiones que puede (o debe) generar valor público. La segunda capacidad es la administrativa, ligada a los procesos y al grado de profesionalización y modernización del aparato estatal. Para el caso latinoamericano se presentan enormes desafíos en profesionalización y conformación de equipos por *“meritocracia”*, también en lo relacionado con definición de procedimientos, roles y competencias (Repetto, 2004). Ahora bien *“... las capacidades administrativas y las capacidades políticas son, cada una por su lado, “condición necesaria” pero no “condición suficiente” para lograr que las decisiones estatales se materialicen en la práctica, razón por la cual se requiere una combinación virtuosa de ambas en las diferentes áreas de la gestión pública”* (Repetto, 2007). Estas capacidades son particularmente importantes en el proceso de implementación de políticas ya que muchas veces dependen de ellas el grado de cumplimiento de objetivos e impactos en la población.

Siguiendo esta línea Repetto (2004) menciona que la *“capacidad estatal”* se expresa en ciertos atributos de las políticas, entre las que destaca:

- **Coordinación:** Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos.

- Flexibilidad: Registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen. Es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.
- Innovación: Asociada a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas y que permiten el avance en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existente y/o en la creación de otras nuevas.
- Calidad: Definida como la satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal, que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados.
- Sostenibilidad: Perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas. En particular, que no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales en el nivel contextual.
- Evaluabilidad: Ligada a la determinación en forma fehaciente de que si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas propuestos.

Scartascini y Colaboradores (2010), enumeran una serie de características que definen una buena política pública, destacando la gran similitud con los atributos antes mencionados; estos autores mencionan en primer lugar: la estabilidad (similar a la sostenibilidad antes mencionada); adaptabilidad (relacionada con la flexibilidad); Coordinación y coherencia, relacionado con lo que Cox y McCubbins (2001) han llamado “balcanización” de las políticas públicas<sup>1</sup>; Calidad de la implementación y del enforcement (o aplicación efectiva); y por último, Orientación al interés público, relacionada con la generación de valor público. Ahora bien siguiendo a De Quatrebarbes (citado en Cortázar, 2007) un servicio social es de calidad cuando: a) cumple con la misión que le fue asignada mediante la deliberación política, b) responde a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía y c) genera una experiencia que satisface las expectativas y necesidades de los usuarios quizás aquí aparece con mayor fuerza el gran vínculo que tienen los servicios sociales en general con la ciudadanía.

---

<sup>1</sup> Ver en detalle subcapítulo dedicado a coordinación

Volviendo a Repetto (2004), éste menciona otros atributos que suelen confundirse con fines de la política (para qué) sin embargo éste los circunscribe al cómo, al igual que los antes mencionados, entre ellos destaca:

- Eficiencia: Definida como la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole.
- Eficacia: Relacionada con el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos.
- Accountability: Referida al valor y mecanismos que deben guiar la acción de gobierno en la rendición de cuentas ante la sociedad y el equilibrio de poder de los gobernantes en términos de check and balances. (Extraído de Repetto, 2004)

Por último el autor menciona los “para qué” de la capacidad estatal, mencionando principalmente dos, la legitimidad (consenso de actores para enfrentar las problemáticas) y la equidad pertinente (logro de igualdad de oportunidades y adecuación a las necesidades)

Si bien estos atributos y haciendo el símil con los mencionados por Scartascini y Colaboradores (2010), nos hablan de un estado ideal de políticas sociales, en la realidad latinoamericana existen enormes déficit al respecto. Repetto (2004) haciendo un diagnóstico general de cada uno de ellos concluye: que la coordinación es un atributo casi ausente pese a los esfuerzos de diseño institucional que pretenden integrar recursos y actores. La inercia burocrática atenta con la flexibilidad de las políticas en la región, por lo que la adaptación se hace un desafío permanente, ejemplo claro son las rigideces presupuestarias. La innovación tampoco es una cualidad muy presente pese a la cooperación internacional, nuevamente pesa la burocracia o el “siempre ha sido así”. La calidad también presenta déficit, muchas veces se privilegia cantidad por calidad, sumado a la ausencia de estándares consensuados y mezcla con problemas de transparencia, hacen en suma un escenario poco auspicioso. La volatilidad de la política atenta contra la sostenibilidad de la intervención estatal, esta es particularmente pertinente en el caso del presente estudio donde revisaremos los cambios producidos en materia deportiva producto del cambio de la coalición gobernante. En cuanto a la evaluación existe consenso en cuanto al impacto que genera, sin embargo, su débil aplicación, sumada a déficit en lo técnico dan cuenta de una brecha existente en la región. La eficiencia y eficacia siguen en deuda; la rendición de cuenta se ha transformado en un ritual más que en un mecanismo de control social muchas veces por la



asimetría de información. En cuanto a la legitimidad, en palabra del propio Repetto (2004) *“...resalta la ambigüedad derivada de cierto consenso sobre la necesidad de enfrentar los graves problemas sociales de la región y la ausencia de acuerdos sustantivos sobre el tipo de reasignación de recursos que debe realizarse para hacer frente a semejante tarea”*. Y por último en equidad pertinente, las desigualdades existentes se agudizan, las exclusiones de diversa índole siguen aún presentes (principales conclusiones extraídas de Repetto, 2004).

En la arena de las capacidades políticas es clara la asimetrías de poder presentes, ayudadas en muchos casos por la atomización de los potenciales beneficiarios, muchas veces sin voz, esto permite que se consoliden minorías con amplio poder de decisión, se suma a ello el debilitamiento del Estado, y del sistema político en general, dificultando acuerdos nacionales orientados a la generación de valor público, que permitan mayor bienestar a la población.

Ahora bien *“La construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal” es dinámica, cambiante e históricamente condicionada, como expresión de la conflictiva interacción y lucha entre múltiples actores relevantes y grupos por constituirse como tales. No ocurre de una sola vez, sino que está sujeta a múltiples contingencias y vaivenes y, además, está condicionada por la previa selección de ciertos marcos institucionales por parte de los actores”* (Repetto, 2004) dependiendo con el lente que se mire, esto es un nuevo problema o también una oportunidad.

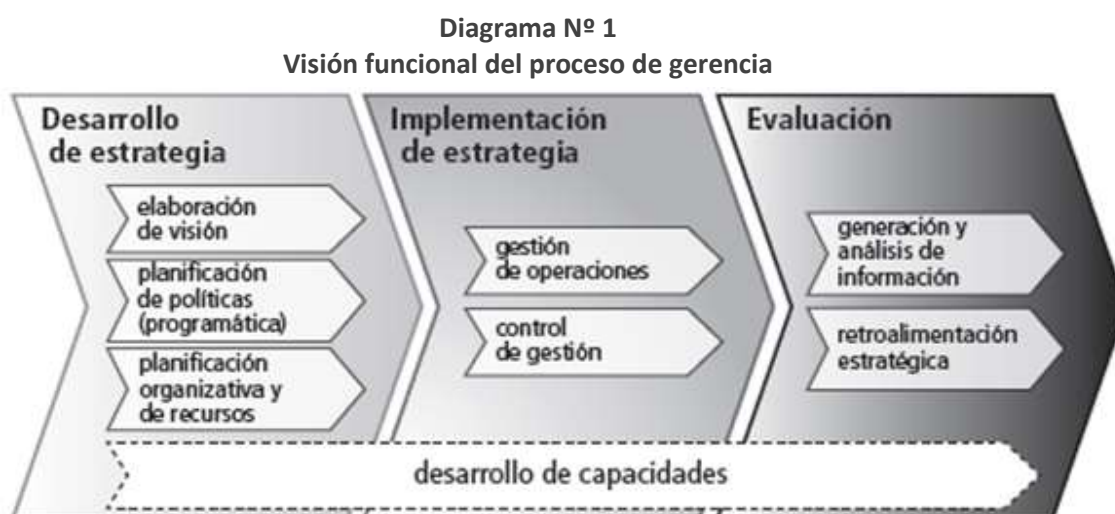
Relacionado con el punto anterior Hood (citado en Cortázar, 2007), en función de las matrices culturales identifica cuatro formas de gestión pública: *“fatalista (caracterizada por la falta de confianza y cooperación interna, por lo que la acción conjunta es posible sólo mediante coerción externa); “jerárquica” (centrada en el seguimiento de reglas y procedimientos); “individualista” (que prefiere la solución de problemas mediante la negociación y la transacción) y, finalmente, “igualitaria” (basada en la participación intensiva de los actores involucrados)”* de allí la importancia de escapar de la primera de ellas que en definitiva es la que genera menor valor público y ascender en esta tipología a aquellas de mayor participación, lo que repercute en acuerdos de cara a la ciudadanía y sobre todo para la ciudadanía.

Latinoamérica reprueba la asignatura de políticas sociales, sin embargo esto es señal de muchos desafíos hacia adelante, hay mucho por mejorar en pro de combatir las exclusiones y así construir una sociedad más inclusiva y avanzar a una sociedad con mayor desarrollo social.

### 1.3. El proceso de Implementación

Dentro de la literatura los procesos de implementación se les asigna menor atención que a los de diseño y evaluación (Cortazar, 2007), siguiendo a Subirats y colaboradores (2008) *“La fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs)”*. Pero también destacan que no es sólo hacer lo que se planificó, la complejidad viene dada por la gran cantidad de actores involucrados (Subirats y colaboradores, 2008) y por sobre todo la implementación implica el abordar escenarios reales llenos de incertidumbres y coyunturas que ponen a prueba no sólo el dialogo de los actores involucrados sino también las capacidades tanto políticas como administrativas que existen al interior del aparataje estatal. En palabras de Martínez Nogueira (2007) *“la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las previsiones de los diseños”* existen en palabras del mismo autor tres fuentes de heterogeneidad e incertidumbre, que atentan con el buen desempeño de este proceso: las tareas requeridas para la producción y entrega de bienes y servicios donde ya fueron revisadas algunas de las falencias presentes en la región; la segunda, dice relación con la participación social, que responde a si los bienes y servicios demandados por la ciudadanía están siendo entregados en cantidad y calidad suficiente, generando valor público; y por último, la escasamente presente coordinación interinstitucional.

Cortázar (2007) hace un esfuerzo de ligar los procesos de la política a la gerencia social, el siguiente cuadro sintetiza su propuesta:



Fuente: extraído de Cortázar, 2007

El proceso de implementación estaría compuesto, para este autor, por la gestión de operaciones que consiste en la generación y provisión de bienes o servicios, proceso fundamentalmente compuesto de rutinas y procesos muchos de los cuales siguen reglas, por lo que supone la interiorización de conocimientos, interpretación de situaciones, así como la capacidad de generar acuerdos, por parte de los gerentes sociales sobre cuáles debiesen ser los caminos a seguir ; y el control de la gestión que se ejerce sobre la gestión de operaciones, donde no sólo participan los gerentes sociales, sino también los ciudadanos, usuarios, políticos y a las autoridades electas. Este control no sólo mantiene las actividades dentro del curso estratégico propuesto, sino que también da oportunidad de renovar y abrir nuevas estrategias para alcanzar los fines perseguidos (Cortázar, 2007). Tal y como aparece en el diagrama, el desarrollo de capacidades es un eje transversal del cual no escapa el proceso de implementación; Cortázar (2007) las define como aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad. Buen desempeño, que para el ámbito público se traduce en el logro de la misión que es el indicador fundamental de creación de valor público. Es por lo anterior que el autor concluye que la implementación está plagada de oportunidades para la interacción estratégica, todo en un marco de flexibilidad y adaptación sin escapar de la misión que tiene la institución de la cual el gerente social es parte.

Con respecto al control Francisco Mezones (2007) establece una clara distinción entre controlar, evaluar, control social y un concepto algo nuevo denominado control de gestión: *“controlar significa verificar los hechos, mediante el registro de la información, de manera que sea posible compararlos con algún patrón técnico de referencia. La evaluación incluye algo más que el control, implica además juicios de valores explícitos o implícitos. Un estadio superior al control numérico legal –uso de recursos y autorización– al cual se ha tendido en la región es el denominado control de gestión, concebido como un control posterior utilizado para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades públicas. Esta modalidad de control basa su fortaleza en la elaboración de indicadores de gestión. Control social (...) La premisa es que bajo ciertas condiciones la ciudadanía puede asumir la responsabilidad de velar por el patrimonio público y por un desarrollo eficiente y transparente de las actividades dirigidas a transformar el entorno”*.

María Victoria Whittingham (2007) apunta otro concepto relacionado, que es el de control de gestión por resultados, definiéndolo como una *“estrategia de gestión enfocada en los resultados y*

*que, por lo tanto, no tiene en cuenta el proceso ni la complejidad de la organización encargada de producirlos (...) es una herramienta gerencial que apunta a optimizar la utilización de recursos para la producción de bienes y servicios de calidad que estén alineados con los objetivos macro de las políticas de desarrollo, y que por lo tanto generen valor social”*

Mezones (2007), señala que a pesar de los esfuerzos llevados adelante por los distintos gobiernos en esta materia aún en la región encontramos corrupción y despilfarro, conclusión similar expuesta por Repetto (2004) citado anteriormente.

Martínez Nogueira (2007) enumera algunos de los problemas que provocan el fracaso en el proceso de implementación:

- Inercia y rigidez institucional. Las trayectorias históricas, la asignación de competencias y el predominio de concepciones y modos de acción cristalizados hacen que los problemas se enfrenten con diseños y ámbitos organizacionales inadecuados
- Debilidad de las capacidades analíticas y de gestión, y transferencia de políticas. Muchos Estados carecen de capacidades analíticas suficientes para hacer un diagnóstico adecuado de los problemas, generar alternativas y atender los requerimientos de las operaciones. Además, son frecuentes los procesos de “transferencia de políticas”, es decir, que se implantan conceptos, teorías de intervención y modelos organizacionales sin un examen riguroso de la calidad de los contextos institucionales y de las capacidades efectivas
- Transferencia de la ejecución. En la región se ha acelerado un proceso de transferencia de la ejecución de programas a los niveles subnacionales de gobierno, acompañada por el financiamiento de gobiernos centrales que preservan sus capacidades para definir estándares y criterios operativos, brindar asistencia técnica y capacitación, y ejercer el control programático.
- Apremios fiscales y centralización. Precariedad de los acuerdos sociales, a cambios en las conducciones organizacionales y a la incertidumbre con respecto a la disponibilidad efectiva de recursos. Todo ello alimenta las tendencias hacia la centralización en ámbitos que privilegian las dimensiones globales del financiamiento y la lógica global del aparato administrativo, imponiendo restricciones severas al uso de los recursos presupuestarios y al ejercicio de las capacidades de decisión de los operadores.

- Marcos normativos genéricos. Con frecuencia, las normas a las que la gerencia se debe sujetar carecen de la claridad y de la estabilidad necesarias para facilitar una operación eficiente y la coordinación entre ámbitos y niveles de gobierno (extraídos de Martínez, 2007)

De este escenario, Martínez (2007) expone una serie de desafíos a asumir por parte de los gerentes sociales relacionados con capacidades para la gobernanza, el gobierno, la gestión y la operación, todo en un marco donde se debe cautelar el uso eficiente de recursos, dirigir las distintas operaciones, controlar y adoptar las medidas correctivas necesarias, construcción y preservación de capacidades y dar sustentabilidad a las acciones en el largo plazo; a las que se refiere el autor son: *“a) interpretar el mandato definido por la autoridad política, b) orientar la acción, c) dictar políticas para la gestión operacional, la calidad de las acciones y la asignación de recursos entre funciones y unidades, d) reglamentar y evaluar la actividad y la integración de aportes conforme a las circunstancias y condiciones de ejecución, y e) administrar las relaciones con el ambiente externo”* (Martínez, 2007).

Este rol a asumir por parte del gerente social, debe considerar el ambiente político, como bien señala Repetto (2007) la implementación es un campo de fuerzas en disputa, donde hay que tener presente el mapa de actores involucrados, los diversos intereses e ideologías presentes. En palabras de Repetto (2007): *“... la implementación es, al mismo tiempo, un proceso que articula fuertemente lo técnico y lo político. Lo técnico, porque requiere prácticas y herramientas gerenciales basadas en conocimiento experto ya probado en la práctica, de modo tal que tiene el potencial para nutrir la capacidad burocrática organizacional del Estado. Lo político, porque en los momentos post-decisionarios (aquellos que siguen al momento formal en el que se decide una política pública, por ejemplo la fase de implementación) también surgen conflictos de intereses, cuya resolución requiere articular posiciones a través de la acción política (...) Por ello, la mejoría de la calidad democrática y el aumento de la capacidad estatal (en tanto condiciones necesarias para afrontar los desafíos sustantivos del desarrollo social latinoamericano) pueden beneficiarse, potencialmente, de programas y políticas sociales apropiadamente implementados”*. Con ello se retoma lo planteado en el apartado anterior sobre capacidad estatal, constituida por estos dos vectores, lo político y lo administrativo, ambos condición necesaria más no suficiente para el éxito en todo el proceso de la política social.

#### **1.4. Integralidad, coherencia y coordinación de las políticas sociales**

Como bien lo señala Repetto (2010) y Martínez (2007) los problemas sociales son multidimensionales por lo que se hace imposible tratarlos de forma sectorial. Emerge, desde los noventa, una inquietud por la intersectorialidad, especialmente por una *“preocupación de racionalidad administrativa-fiscal, resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en la pobreza”* (Repetto, 2010). La tradición centralista del Estado, es puesta a prueba por el nuevo escenario social, las multi-causas requieren nuevos desafíos, uno de ellos y vinculados estrechamente al objetivo del presente estudio, es la coordinación vista como parte integrante de un proceso mayor llamado integralidad.

El problema de la integralidad es un problema relativamente reciente dentro de la discusión especializada, y tiene varias causas que condicionan su incorporación en el ámbito de las políticas sociales. A la ya citada racionalidad administrativa/fiscal, se le suma los procesos de descentralización llevada adelante por los distintos países de la región, esto condujo a repensar las relaciones intergubernamentales, ya que muchos de los ministerios, servicios, políticas y programas tienden a tener una mirada sectorial (Repetto, 2010), perdiendo de vista la mirada de conjunto, que debiese darla un “proyecto país”. Esto es especialmente notorio en la coordinación institucional, donde existen una agrupación de intereses diferenciados, con culturas organizacionales particulares, que tienden a ver ciertas problemáticas como “propias” generando con ello fronteras entre los diversos servicios, defendiendo con ello su “feudo” de los “otros”, vistos como enemigos, con los que se bloquea la posibilidad de cooperación (Carvalho, 1998; citado en Repetto, 2010). Martínez Nogueira (2010) hace una cronología de cómo se fue dando este proceso, señalando que antes de la década del noventa había una planificación centralizada donde era la jerarquía del estado quien imponía la coherencia y la coordinación a través de un Plan. En los noventa aparecen en escena los programas y proyectos, instrumentos más modestos en su alcance para estructurar la acción del gobierno. Estos raramente obedecieron a planes integrados de gobierno y fueron paulatinamente generando verdaderas administraciones públicas paralelas, si bien con un alto grado de coherencia interna, pero sin articulaciones claras con otros programas y políticas generando una duplicidad de esfuerzos y recursos y de un alcance e impacto limitado o nulo.

El proceso de descentralización no sólo se da en el plano de la institucionalidad sino que también en el traspaso de competencias y recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales y

comunales (Martínez, 2007) provocando el mismo efecto en la institucionalidad, sumado al de la incertidumbre sobre cuales debiesen ser los roles de cada uno de los nuevos actores que son ahora parte de la ejecución de las políticas.

Este escenario de atomización de las políticas sociales (o “balcanización” como se mencionó anteriormente) presenta enormes desafíos en varios aspectos; uno de ellos es en el de la gobernanza que en palabras de Martínez Nogueira (2010) “... exige articular esfuerzos tras objetivos o valores, con visiones compartidas de largo plazo, políticas con horizontes temporales amplios, acciones para la construcción y preservación de capital humano, económico y natural, proyectos con períodos relativamente largos de maduración, estrategias para la promoción, la construcción de capacidades, acciones de erradicación de la pobreza y de la desigualdad, y la persistencia para la conquista y consolidación de mercados” por lo mismo excede las competencias propias del Estado al involucrar al mercado y privados en un juego donde la direccionalidad y aunar esfuerzos se torna una tarea todavía más compleja. En otras palabras “... es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes (de actores sociales, de problemáticas, de políticas, de organizaciones, etc.) en las que se ponen de manifiesto múltiples objetivos, estrategias, lógicas organizacionales y recursos movilizables” (Schick, 2003; citado en Martínez, 2010). La gobernanza es el concepto más amplio y que conduce inevitablemente al problema de la integralidad y la coherencia.

La integración entre sectores es lo que posibilita soluciones integrales; esta premisa remite a que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente (Repetto, 2010) además, la intersectorialidad tiene como premisa de que crea mejores soluciones ya que permite compartir las distintas competencias y recursos con los que cuenta cada sector (Repetto, 2010)

Martínez Nogueira (2010) sintetiza y/o propone algunos modelos que se presentan cuando hay varias instituciones involucradas en los procesos de implementación de la política:

- **Programas con conducción centralizada:** es aquella en la que una organización tiene la responsabilidad exclusiva de prestar el servicio en un ámbito geográfico o social determinado.

- **Programas con ejecución tercerizada:** una organización pública puede encomendar la ejecución de tareas (o “tercerización” de la ejecución), con relaciones reglamentadas por “contratos” o convenios en los que se definen las obligaciones mutuas
- **Programas ejecutados a través de redes.** es aquella en la que es preciso articular organizaciones comunitarias, de prestación de servicios, de representación social, etc., para conformar redes. Se trata de arreglos gregarios en los que distintos actores, de forma voluntaria y con reserva de su capacidad de ingreso y salida, hacen aportes al conjunto. Las organizaciones que integran estas redes preservan su autonomía para determinar las acciones a ejecutar. Esta situación enfrenta el riesgo de la dispersión de las acciones, ya que los instrumentos o incentivos que aseguran la convergencia son débiles
- **Programas ejecutados por alianzas estratégicas.** Una situación más exigente es aquella en la que las organizaciones realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución de proyectos independientes. Estas alianzas permiten el aprovechamiento recíproco de capacidades, contribuciones y resultados, con acciones autónomamente ejecutadas pero convergentes, con interdependencias importantes y coordinación elevada y sistemática en sus procesos de producción.
- **Programas ejecutados por consorcios.** Más exigentes son los arreglos con distribución de responsabilidades, fusión de recursos y objetivos compartidos. Demandan la programación conjunta de acciones ejecutadas en forma asociada. Operan como si se tratase de un solo programa con diversos componentes: cada organización se hace cargo de uno de esos componentes o interviene a través de la movilización de recursos que se ponen a disposición del conjunto. Requieren interacciones constantes y una autoridad reconocida con capacidad de revisión de la marcha de las acciones.

Por otro lado, la coherencia es resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado se refiere a los objetivos, resultados e impactos buscados y a la capacidad que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores (Martínez, 2010)

Si bien se encuentra ligado al anterior, la coordinación, es un proceso que se despliega durante la ejecución (Martínez, 2010). Así los problemas de coherencia y coordinación se originan en momentos distintos; en palabras de Martínez Nogueira (2010) “... *la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas, a los*



*conflictos y tensiones a que da lugar su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios. Es en la ejecución y, por lo tanto, en la coordinación, donde se manifiestan prioritariamente las restricciones y defectos de los diseños adoptados”* reconoce además este autor la dualidad nuevamente presente entre lo político y lo técnico, que influye en la coherencia y la coordinación.

La coordinación emerge como un medio (no el único) *“para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de dar cuerpo a intervenciones más integrales en la política social latinoamericana”* (Repetto, 2010) sin duda alguna y revisando lo antes expuesto, no sólo tiene un componente administrativo, sino también político, no basta con una hoja de ruta dictada por una autoridad política, se hacen necesarias competencias técnicas y profesionales que den vida y le sumen al proyecto dictado. Echevarría señala que la coordinación tiene su génesis en la interdependencia, del hecho de que dos unidades compartan un entorno de trabajo común. Interdependencia que se explica *“... por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen”* (Echevarría, citado en Repetto, 2010). El sentido de la coordinación es lograr la convergencia de acciones en pro de la generación de valor público y el logro de objetivos de las políticas (Martínez, 2010)

Muchas veces el proceso de coordinación no es un proceso de interacción donde todos ganan (Repetto, 2010) muchas veces algún servicio puede liderar un proceso, pero debe ceder responsabilidades a otros, de bienes que antes eran de su incumbencia. Lo importante es quizás que este proceso no sea impuesto; en palabras de Ramírez y Peñaloza *“debe ser una resultante de la fuerza de voluntades o, mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común”* (citado en Repetto, 2010) de lo contrario los costos de llegar a acuerdos en materia de coordinación serían muy altos, así como frágiles sus resultados (Cabrero Mendoza, citado en Repetto, 2010)

Dado el alcance y las implicancias de la coordinación Repetto (2010) menciona un nivel macro, meso y micro: el primero de ellos engloba al conjunto de las políticas sociales, incluyendo los servicios universales, de seguridad social contributiva y aquellos que combaten la pobreza; un segundo asociado al nivel meso, que incluye a lo que se denomina protección social, que requiere la intervención de muchos sectores; y por último están los programas de gran escala y alta visibilidad política sobre todo aquellos de transferencia condicionada que es lo que el autor

denomina micro. Obviamente cada uno de ellos viene aparejado con complejidades de coordinación propia.

Martínez (2010) enumera dos de los problemas que enfrenta la coordinación y que es necesario tener en cuenta: por un lado los actores que responden a inercias institucionales, tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con visiones e interés muchas veces disímiles, sin contar con las distintas raíces profesionales. Por otro lado destaca que la coordinación debe enfrentarse muchas veces en contextos donde predominan las ambigüedades e incertidumbres, sumadas a tensiones y disputas de poder.

En lo concreto estos problemas (tanto de coordinación como coherencia) pueden ser combatidos, por instrumentos que paulatinamente se están desarrollando en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Martínez (2010) los resume en el siguiente diagrama:

**Diagrama N° 2**  
**Instrumentos para la coherencia y la coordinación**



Fuente: Extraído de Martínez, 2010.

Los primeros tres pertenecientes a la etapa de diseño, pueden aportar significativamente a la necesaria coherencia teniendo un rol preponderadamente político (sin desmerecer lo técnico) y está vinculado a lo que Repetto (2010) denomina "proyecto país". Los siguientes tres que siguen en la lista (estrategias sectoriales y organizacionales, modelos organizacionales y de gestión y el presupuesto) impactan directamente en la coordinación al ser procesos ligados a la etapa de ejecución. El monitoreo y la evaluación, y descartando que sea un proceso terminal, produce las retroalimentaciones necesarias a todo el proceso, señalando caminos que pueden alejar la intervención de la coherencia y coordinación necesaria.

#### **1.4.1. El desafío de la “Coordinación pro-integralidad”**

La coordinación pro-integralidad, se entenderá como: *“...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales”* (Repetto, 2010)

Esta definición es la central del presente estudio y todo lo anterior no hace más que contextualizarla. Adelantar que si bien existen otros aspectos tan importantes como la coordinación (calidad, sustentabilidad, flexibilidad, entre otras) al momento de centrar la mirada en una política social, el presente estudio quiere poner la mirada en este aspecto de la política regional de deportes y actividad física, dada la gran cantidad de instituciones involucradas y que aparecen explícitamente en la política. Con esto no se desmerecen en nada otros estudios que puedan centrar su análisis en otras cualidades o atributos de dicha política.

Si debiéramos responder la pregunta ¿por qué es necesaria la coordinación pro-integralidad? Repetto (2010) enuncia varias respuestas que en gran medida ya han sido revisadas, algunos son: incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, falta de comunicación y diálogo, descoordinación de acciones y actividades entre autoridades y organizaciones, complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, presencia de nuevos actores, modelos de gestión con baja interdependencia e interacción (Repetto, 2010)

De la experiencia latinoamericana en esta materia, Repetto, (2010) extrae diversas conclusiones, alguna de ellas son:

- Dificultad de mantener en el tiempo objetivos aglutinantes de la voluntad y disposición de organismos que tienen, en la cotidianeidad, responsabilidades sectoriales amplias y complejas.

- Tendencia a descargar tareas de coordinación en ministerios jóvenes y/o fuertemente técnicos
- Pendiente profesionales ad hoc; los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de soportes técnicos altamente sofisticados,
- Problemas en términos de construcción y/o consolidación de herramientas técnicas para gestionar una coordinación
- Latinoamérica registra esfuerzos por contar con mejor y más fluida información, la misma tiene aún el sello de la dispersión y la atomización
- Dificultad de mantener en lo alto de las prioridades políticas la búsqueda de sistemas integrales de política social
- La coordinación es costosa en términos de tiempo y puede generar muchos anticuerpos entre los potenciales “perdedores”, la priorización permanente de la cuestión requiere coaliciones fuertes, convencidas y con voluntad/capacidad de invertir, escenario que en la región es escaso. Quizás por lo mismo se hace necesario contar con el apoyo de la autoridad económica

Sobre los caminos a seguir el autor menciona que la coordinación debe ser abordada política y técnicamente; que debe ser una función asumida por el Estado y no por una estructura organizacional determinada, para desarrollarla se hace necesaria liderazgos políticos fuertes, objetivos precisos y solidez técnica (Repetto, 2010). Estos caminos deben necesariamente estar guiados por un “proyecto país” o lo que Repetto (2010) denomina “integralidad sistémica general de un país”. *“... avanzar hacia sistemas que además sean integrales, implicará la necesidad de una estrategia sistémica y de largo plazo, cuyas expresiones concretas se darán en un conjunto de escenarios político-institucionales donde se formulan e implementan las intervenciones...”* (Repetto, 2010)

## **2.- Marco de antecedentes**

El siguiente apartado da cuenta de diversos antecedentes que permiten contextualizar la situación del deporte y la actividad física a nivel regional. Para ello se comienza con una revisión de las principales cifras y brechas en esta materia por diversos grupos poblacionales como niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, discapacitados y población mapuche. Luego se definen y analizan cifras con respecto a la práctica de actividad física y deportiva en La Araucanía. En un tercer momento se revisa la infraestructura presente en la región, destacando aquellas más importantes como lo son estadios, gimnasios, canchas de fútbol, multicanchas, piscinas y canchas de tenis. Posterior a ello, se muestra la inversión que realizaban las diversas instituciones públicas relacionadas con el deporte, previa a la aprobación de la política. Todos estos antecedentes pretenden entregar una buena radiografía contextual de la región en estas materias. Ahora bien, para complementar esta información se agrega en el sub-apartado número cinco una revisión histórica de los principales hitos que el Estado ha llevado adelante en fomento del deporte y la actividad física, historia que tiene su punto culmine con la aprobación de la Ley 19.712 o Ley del deporte, que entre otras materias crea al Instituto Nacional del Deporte (IND). Siguiendo en esa misma línea, en el sub-apartado seis, se presentan de manera resumida la actual Política Nacional del Deporte, que nace en el año 2002 producto de la aprobación de la Ley del deporte, quien mandata al IND entre otras tareas la elaboración de esta política, en conjunto con políticas regionales, la cual es presentada en el sub-apartado número siete. Este capítulo termina, con la presentación de la Política regional del deporte y actividad física de La Araucanía, elaborada por el Gobierno Regional (GORE), donde se presenta su visión, misión, propósito, objetivos, componentes, metas y actividades, que son en definitiva las materias a evaluar por la presente investigación.

### **2.1. Principales brechas en materia deportiva según grupos poblacionales**

Para la elaboración de la política de deportes y actividad física de la región de la Araucanía, se realizó en primer lugar un diagnóstico descriptivo de la situación regional en esta materia. Etapa que contempló talleres comunales, entrevistas y encuestas. A continuación revisaremos algunas de las principales conclusiones de ese diagnóstico que da cuenta de las principales brechas existentes en materia deportiva según grupos poblacionales.

### 2.1.1.- Brechas deportivas en niños y niñas.

La primera brecha detectada dice relación con la escasa práctica de actividad física en la población infantil, en muchos casos condicionada por la Jornada Escolar Completa (JEC) reforma que implicó un mayor tiempo de los estudiantes en los colegios, lo que conlleva a menor tiempo para actividades físicas fuera del colegio, además de restar tiempo, por ejemplo, para que los niños participen en un club deportivo, o participen en juegos junto a sus amigos. Además esta iniciativa sólo contempla 2 horas de educación física a la semana, lo que corresponde a sólo un 5% del total de horas dedicadas al deporte (GORE Araucanía, 2010) otro antecedente aportado por este estudio, es que hay colegios que no cuentan con profesores de educación física a cargo del desarrollo motor sobre todo de niños menores de 12 años, truncando con ello las posibilidades de elaborar desde temprana edad lo que se denomina una “trayectoria deportiva”<sup>2</sup>. Las condiciones climáticas es otra variable mencionada en el diagnóstico, ya que las abundantes precipitaciones de la región y las bajas temperaturas inciden en dejar menos margen para la práctica deportiva.

Se señala además, el impacto que genera la escasa valoración que existe sobre el deporte de parte de los padres. En una educación que tiende a medirse en base a resultados como el SIMCE<sup>3</sup> y la PSU<sup>4</sup>, se tienden a poner los énfasis en asignaturas como lenguaje y matemática, dedicando con ello todas las horas de libre disposición a estas materias, en desmedro de aquellas artísticas y deportivas. En la actualidad el deporte no es visto como una alternativa de futuro, el énfasis está en el logro de una carrera universitaria que si trae asegurados dividendos, donde el éxito deportivo se da casi por azar o por el esfuerzo individual o de una familia.

Las consecuencias del escenario antes descrito son sabidas y preocupantes, altos índices de obesidad y sedentarismo, bajos niveles de calidad de vida y en estas edades se hipoteca la conformación de una trayectoria deportiva que permita en el futuro conseguir logros para el país y la región.

---

<sup>2</sup> El concepto de trayectoria deportiva, hace referencia al desarrollo de ciertas habilidades a edades tempranas, que son necesarias para desarrollar en el futuro deportistas y de éstos pasar al alto rendimiento, donde se encuentra la elite que puede conseguir logros deportivos.

<sup>3</sup> El SIMCE es el Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile. Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los estudiantes en diferentes subsectores del currículum en Chile.

<sup>4</sup> Prueba de Selección Universitaria.

### **2.1.2.- Brechas deportivas en jóvenes**

De los casi doscientos cinco mil jóvenes existentes en la región, sólo un 4% de ellos realiza actividad física en forma regular, existiendo sólo 91 clubes dedicados a esta población (GORE Araucanía, 2009) Quizás esta es la consecuencia de lo analizado en el párrafo anterior: al haber escasa práctica deportiva en niños, esta genera una “cultura no-deportiva” que se arrastra y genera jóvenes y adultos que no hacen actividad física, atentando con ello la calidad de vida de la población en su conjunto.

Este segmento también sufre las consecuencias de la Jornada Escolar Completa<sup>5</sup>, imposibilitando la práctica de algún deporte fuera del liceo y dentro de éste por el escaso tiempo asignado a estas materias. Sumado al desafío que significa la PSU tanto para los padres como para los propios colegios que son evaluados en función de sus resultados y no sobre la formación integral que dan a los jóvenes.

Si bien existe participación de jóvenes en clubes deportivos, esta se hace una vez a la semana (muchas veces es el partido de fútbol) lo que no permite incluirla como una actividad saludable, ya que lo recomendable es tres veces a la semana, según las recomendaciones dadas por la OMS en 2004.

Hay que sumar también el impacto que han generado las tecnologías y los medios de comunicación masivos, que hace que muchos niños(as) y jóvenes pasen largas horas sentados frente al televisor, juegos de escaso movimiento o navegando en internet, provocando con ello prácticas poco saludables, que aumentan los índices de obesidad de la población, con los consiguientes problemas de salud asociados, deteriorando con ello la calidad de vida de la población en su conjunto.

### **2.1.3.- Brechas deportivas en mujeres**

En cuanto a mujeres jóvenes y menores de edad, el diagnóstico anteriormente presentado no hace distinciones de género, por lo que la conclusión es clara, altos niveles de sedentarismo. Quizás es necesario destacar algunas consideraciones culturales que indican que la mujer se acerca al

---

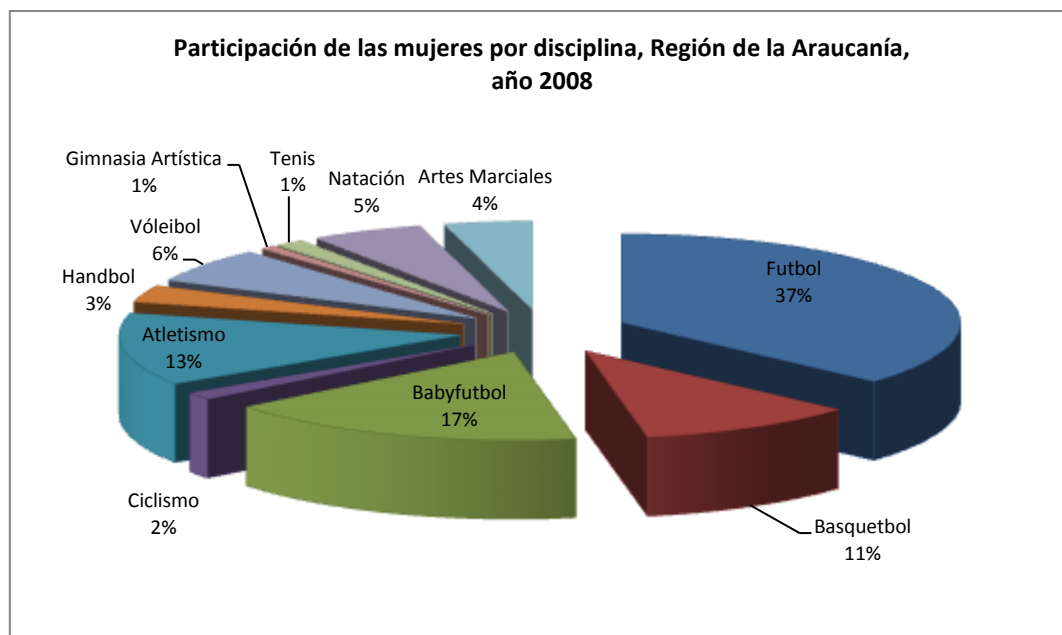
<sup>5</sup> Reforma implementada por el Estado que tendió entre otras cosas a ampliar la jornada escolar.

deporte por un tema estético y de vida saludable en contraposición al hombre donde predomina el juego y la competencia (GORE Araucanía, 2009).

En los últimos cinco años se han destacado sólo tres deportes individuales en mujeres de La Araucanía: gimnasia rítmica, atletismo (salto con garrocha) y halterofilia, logros que si bien es cierto son interesantes, representan hechos aislados más que una tendencia que pudiese hacer proyecciones auspiciosas (GORE Araucanía, 2009).

A continuación se presenta un gráfico que da cuenta de los porcentajes de práctica deportiva que representan las mujeres por disciplina deportiva. Mostrando claramente que la participación en muchas de las disciplinas es marginal, destacando la gran participación que éstas tienen en el fútbol, dado, quizás, por el impacto que provocó el mundial de fútbol femenino, que tuvo entre una de sus sedes a la ciudad de Temuco el año 2008.

**Gráfico N° 2**

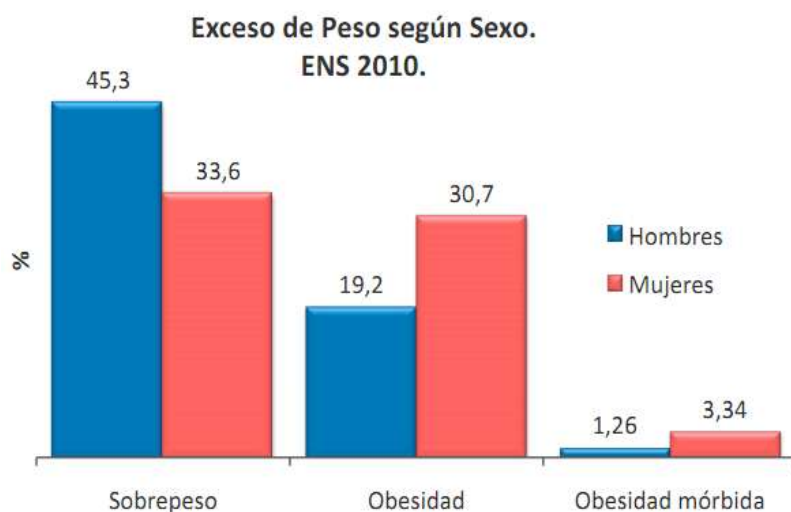


Fuente: Extraído de Diagnóstico descriptivo de la situación del deporte y la actividad física en la Araucanía, GORE Araucanía, 2009.



En cuanto al sedentarismo, la Encuesta Nacional de Salud (2009-2010) señala que a nivel nacional el sedentarismo alcanza la cifra del 88,6%, menor al 89,4% del año 2003, en apenas un 0,8% lo que indica que en 6 o 7 años no se ha mejorado en nada la situación. Al hacer el desglose por sexo las cifras son más alarmantes para el caso de las mujeres con un 92,9% muy superior al 84% de los hombres. Situación similar ocurre con las cifras de obesidad que se muestran a continuación:

**Gráfico N° 3**



Fuente: Extraído de Encuesta nacional de salud, 2009-2010. MINSAL

A pesar de estas cifras destaca la participación de las mujeres dueñas de casa y adultas mayores en talleres realizados por el IND y los distintos municipios. Muchos de ellos participan sólo mujeres dándole una identidad propia y en donde la realización de actividad física es sólo uno de los componentes que guían su accionar, sin embargo, en realidad los más importantes son el combatir la soledad acompañándose y creando lazos y redes duraderas y de profundo sentido para ellas (UST, 2007)

#### **2.1.4.- Brechas deportivas en adultos mayores**

Las cifras de La Encuesta de Salud Pública (2009-2010), muestra una prevalencia de sedentarismo en la población chilena del 88% que aumenta con la edad. Según el Ministerio de Salud (2007) es del 96% para mayores de 64 años. En este grupo se encuentran además indicadores de un 37,8% de sobrepeso y un 23,3% de obesidad, un 33,7% de hipertensión y un 4,2% de diabetes. Otro dato

transversal es que el riesgo cardiovascular alto y muy alto alcanza un 54,9 % de la población adulta mayor de 17 años (64,2% hombres y 46,2% mujeres).

Matsudo (1997) señala los beneficios de la actividad física en adultos mayores, entre los que destaca:

- Efectos antropométricos y neuromusculares: control del peso, disminución de la grasa corporal, aumento de la masa muscular, aumento de la masa magra, aumento de la fuerza muscular, aumento de la densidad ósea, fortalecimiento del tejido conectivo y aumento de la flexibilidad.
- Efectos metabólicos: aumento del volumen sistólico, disminución de la frecuencia cardiaca en reposo y en el trabajo sub-máximo, aumento de la potencia aeróbica (VO<sub>2</sub> máx. 10-30%), aumento de la ventilación pulmonar, disminución de la presión arterial, mejora del perfil lipídico, mejora de la sensibilidad a la insulina, aumento de la tasa metabólica de reposo.
- Efectos psicológicos: mejora del auto-concepto, mejora de la auto-estima, mejora de la imagen corporal, disminución del stress, la ansiedad, la tensión muscular, el insomnio, disminución del consumo de medicamentos y mejora de las funciones cognitivas y de socialización

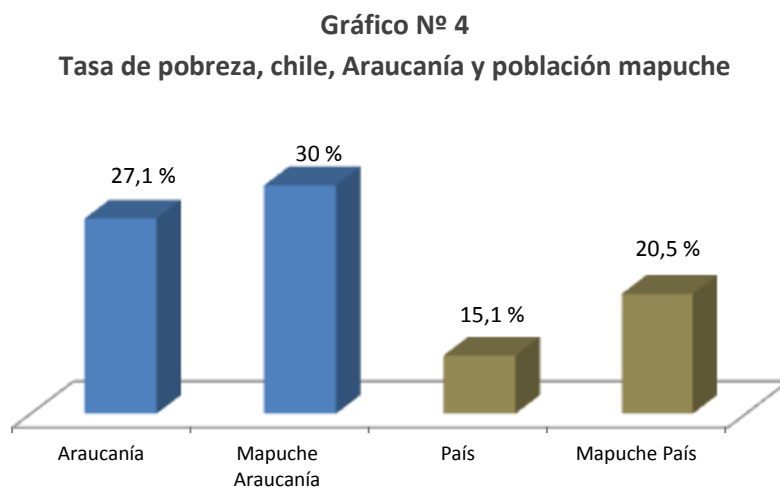
Ahora bien, los principales beneficios del entrenamiento de la fuerza muscular en esta edad son:  
(GORE Araucanía, 2009)

- Mejora de la velocidad de andar
- Mejora del equilibrio
- Aumento del nivel de actividad física espontánea
- Mejora de la auto-eficacia
- Contribución en la mantención y/o aumento de la densidad ósea
- Ayuda en el control de Diabetes, Artritis y enfermedades cardiovasculares
- Mejora de la ingestión dietética
- Disminución de la depresión

Todos estos beneficios son puestos en tensión debido a las altas tasas de sedentarismo presentes en la región y en el país. Según cifras del IND (2007) para ese año eran aproximadamente 900 personas las que participaban de sus talleres en La Araucanía, lo que explica las altísimas cifras de sedentarismo. Al mirar las cifras generales y sumando talleres de los municipios, existen aproximadamente 5.590 adultos mayores que realizan actividad física con cierta regularidad, lo que corresponde a sólo un 5% del total de mayores de la región (GORE Araucanía, 2009). Esta brecha es más preocupante por el paulatino cambio demográfico que están sufriendo los países donde se muestra claramente una tendencia hacia el envejecimiento poblacional, lo que implica enormes desafíos en esta materia.

### 2.1.5.- Brechas deportivas en población mapuche

La población perteneciente a una etnia representa el 30,1% (CASEN, 2009) de la población total de la región, donde predomina los mapuche. A nivel país, es importante destacar que más del 70% de la población mapuche vive en zonas urbanas (gran porcentaje en la región metropolitana). El 59,7% de los mapuche de la región tiene sólo enseñanza básica, habiendo un tasa de analfabetismo del 13.3 en contra de la población no indígena que sólo alcanza el 5.5/ 100 personas (Universidad de la Frontera, 2006). En cuanto a la pobreza el siguiente gráfico da cuenta de la brecha que existe en este grupo comparado con los datos regionales:



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN, 2009

Al hablar de deportes y pueblo mapuche, aparece indiscutiblemente el Palin<sup>6</sup> como la principal manifestación de este pueblo. En este sentido el escenario actual es poco auspicioso, ya que el Palin no tiene el nivel de práctica y desarrollo que debiese tener en nuestra región (GORE Araucanía, 2009), por la cantidad de personas y por el impacto que genera en la cultura, en términos que genera identidad, este deporte paso del ser el más practicado en Chile (Carlos López Von Vriessen, 2000) a tener hoy una práctica regular, siendo ampliamente desplazado por el fútbol.

Ahora bien si hacemos el análisis en torno a la regularidad de la práctica nos encontramos con que: en tres comunas se practica Palin regularmente, esto es durante todo el año; en 5 comunas esta práctica es estacional o por periodos de cuatro meses, sobre todo en verano y por último en 8 comunas lo practican de manera ocasional, esto es para ciertas festividades como el wetripantu<sup>7</sup> (GORE Araucanía, 2009).

La brecha de la escasa actividad física nuevamente está presente, a la escasa práctica del Palin y a la participación sólo en fútbol, se debe sumar la variable geográfica. Descontando la población mapuche que vive en Santiago, existe un alto porcentaje de mapuche que vive en sectores rurales, donde el sedentarismo es aún más alto. Del 12,8 % de la población nacional que realiza actividad física, sólo el 10,9 % de ese total, pertenece a la categoría rural en contraposición al 89,41% que es de zonas urbanas (IND, 2007)

#### **2.1.6.- Brechas deportivas en población con discapacidad**

De acuerdo al primer estudio nacional de la discapacidad en Chile (FONADIS, 2004), en nuestro país el 12.93% de la población vive con discapacidad, lo que supone que sobre 2 millones de personas presentan esta condición. De las personas con discapacidad, un 55.8% tienen discapacidad leve, un 24.8% discapacidad moderada y un 19.4% discapacidad severa. La tasa de prevalencia de discapacidad en las mujeres, es de 14,9%; mientras que en los hombres es de 10.9%. La tasa de prevalencia de discapacidad en los menores de 15 años es de 3,2%; en las personas entre 15 y 64 años, de 11.5%; y en las personas de 65 y más años, de 43.4%. Respecto de

---

<sup>6</sup> Juego ancestral mapuche.

<sup>7</sup> Fiesta de celebración del año nuevo mapuche, en donde el día 24 de junio se realizan diversos rituales, que marcan el inicio de un nuevo año.

las discapacidades, éstas se distribuyen principalmente en físicas (31.3%), visuales (19.0%) y viscerales (13.9%).

En el estudio realizado por el IND (2006) sobre deporte y discapacidad se concluye que dentro de las actividades del tiempo libre, el practicar deportes aparece en noveno lugar (de un total de 13 actividades), con un 10.6%. También se advierte que sólo un 29.0% de la población con discapacidad participa en organizaciones sociales, el 9.3% de ellos lo hace en una organización deportiva (cuarto lugar de un listado de 13).

Es interesante indicar que las actividades físicas y deportivas más demandadas por la población con discapacidad, son el fútbol (30.2%), la natación y actividades en la piscina (10.2%), el atletismo (7.2%), las actividades recreativas (5.7%) y el baile (5.7%). (IND, 2006)

En cuanto a la infraestructura, se concluye que los recintos ocupados en las actividades físicas y deportivas no son necesariamente deportivos, en su mayoría son un patio multiuso (21.5%) y una sala multiuso (19.4%). Dentro de las adaptaciones incorporadas a los recintos, la principal es la rampa (32.1%); sin embargo, también existe un porcentaje importante de espacios que no tienen ninguna adaptación para la población con discapacidad (20.4%). El resultado final es contundente: el 97.1% de los recintos no cumple estándares mínimos de acceso y uso para la población con discapacidad (IND, 2006)

Sobre las características sociodemográficas de los participantes en las actividades físicas y deportivas, éstos son principalmente hombres (57.17%); niños (34.88%) y jóvenes (37.46%); y de nivel socioeconómico bajo (81.5%). La participación se da en grupos de entre 21 a 50 años (IND, 2006)

## **2.2.- Deporte v/s actividad física. Categorías deportivas**

Al hablar de deportes, una de las primeras precisiones que es necesario hacer es distinguirlo y diferenciarlo del concepto de actividad física. El primero está ligado a la competencia, logros y reconocimiento, mientras que el de actividad física está ligado a la salud. Se entiende por actividad física, toda actividad que implica un gasto energético por parte del cuerpo humano, más específicamente como toda acción corporal que genera un gasto energético por sobre las necesidades básicas de la vida. Esta definición fue establecida a partir de criterios de la OMS

(2004), la Sociedad Médica Deportiva Norteamericana (2002) y la Comisión de Actividad Física Vida Chile. Existe cierto consenso entre especialistas en medirlo a través de la “práctica” de actividad física, que para el caso chileno es de tres días a la semana, por periodos que asilan entre 20 minutos y una hora dependiendo la intensidad del ejercicio. El antónimo de práctica es ser sedentario, cuya medida es no realizar actividad física o ser menor a la de la “práctica”.

La actividad física tiene una clara orientación hacia la vida saludable. En este contexto la Región de La Araucanía muestra los índices de sedentarismo más elevados de Chile, por sobre el 96,4% de la población. (Instituto Nacional de Deportes, 2007). La tabla Nº 1, presenta información actualizada del Ministerio de salud (MINSAL) sobre sedentarismo para la población nacional:

**Tabla Nº 1**  
**Porcentaje de sedentarismo, a nivel nacional, por sexo y por nivel educacional**

Sedentarismo	Nacional	Hombres	Mujeres	Años de escolaridad		
				< 8	8 a 12	> 12
<b>Menos de 30 minutos, 3 veces a la semana</b>	88,6%	84,0%	92,9%	96,9%	88,6%	82,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de la Encuesta nacional de salud 2009-2010, MINSAL.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) menciona que la inactividad física es el cuarto factor de riesgo en lo que respecta a la mortalidad mundial (6% de las muertes registradas en todo el mundo). Además, se estima que la inactividad física es la causa principal de aproximadamente un 21%-25% de los cánceres de mama y de colon, el 27% de los casos de diabetes y aproximadamente el 30% de la carga de cardiopatía isquémica (OMS, 2004)

Un nivel adecuado de actividad física regular en los adultos, provoca una reducción del riesgo de hipertensión, cardiopatía coronaria, accidente cerebrovascular, diabetes, cáncer de mama y de colon, depresión y caídas; mejora la salud ósea y funcional, y es un determinante clave del gasto energético, y es por tanto fundamental para el equilibrio calórico y el control del peso (OMS, 2004), muchas de estas conclusiones son avaladas por diversas investigaciones, por ejemplo García-Molina y colaboradores (2010) en beneficios de la actividad física en adultos mayores;

Abarca-Sos y colaboradores (2010) en su estudio con jóvenes; Olguín (2009) en su estudio en población chilena relacionado con la mortalidad producto de la inactividad física; Bastos y colaboradores (2005) en su estudio de Obesidad, nutrición y Actividad Física, todos estos estudios y más muestran la importancia de la actividad física y su impacto en la salud pública, además de la creciente preocupación desde el ámbito académico.

El segundo concepto que engloba la política es el deporte, que puede ser definido como una forma de actividad física e intelectual, cuya naturaleza es competitiva y que se encuentra gobernada por reglas institucionalizadas (García Ferrando, 1990), éste tiene una clara orientación hacia la competencia, el reconocimiento y no necesariamente tiene una relación directa con la salud. García Ferrando (1990) menciona que es una actividad humana, que tiene tres dimensiones sociales, a saber: (i) Dimensión Educativa: escolar, extraescolar y de formación; (ii) Dimensión Recreativa: higiénico-estético, festivo-recreativo, segunda y tercera edad y de grupos especiales; (iii) Dimensión Competitiva: competición escolar; competición de aficionados; alta competición no profesional o semi profesional; elite profesional.

El diagnóstico descriptivo de la realidad del deporte en La Araucanía hace una estimación de práctica de deporte según disciplina, que se presenta a continuación.

**Tabla Nº 2**  
**Práctica por disciplinas deportivas**

Disciplinas Deportivas	Malleco	Cautín	Total	% Práctica
<b>Fútbol</b>	13755	38042	51797	66,89
<b>Basquetbol</b>	903	1955	2858	3,69
<b>Babyfútbol</b>	2505	4769	7274	9,39
<b>Ciclismo</b>	141	455	596	0,77
<b>Atletismo</b>	1075	1473	2548	3,29
<b>Handbol</b>	45	517	562	0,73
<b>Voleibol</b>	245	395	640	0,83
<b>Tenis de Mesa</b>	1008	490	1498	1,93
<b>Pesca y Caza</b>	598	735	1333	1,72
<b>Palin</b>	1040	2540	3580	4,62
<b>Gimnasia Artística</b>	15	67	82	0,11
<b>Tenis</b>	162	217	379	0,49
<b>Ajedrez</b>	85	245	330	0,43

<b>Rugby</b>	20	46	66	0,09
<b>Deportes Náuticos</b>	0	270	270	0,35
<b>Natación</b>	340	390	730	0,94
<b>Artes Marciales</b>	218	898	1116	1,44
<b>Gimnasia Rítmica</b>	15	348	363	0,47
<b>Otros</b>	795	619	1414	1,83
<b>Total</b>	22965	54471	77436	100

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

En la tabla, dentro de la denominación “otros” se incorporaron los deportes: ciclismo, hándbol, voleibol, gimnasia artística, tenis, ajedrez, rugby, deportes náuticos, natación y gimnasia rítmica, que no alcanzan el 1% de la práctica deportiva a nivel regional. Como se puede observar, lejos la práctica más recurrente es el fútbol.

Al hacer el análisis según provincia, los resultados fueron:

**Tabla Nº 3**  
**Porcentaje de práctica deportiva por provincia**

Práctica Deportiva	Malleco	Cautín	Total
Práctica Deportiva	22965	54471	77436
Población Total (2005)	201871	450334	652205
% Práctica Dep.	11,38	12,10	11,87

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

Un 11,87% de la población de La Araucanía realiza algún tipo de deportes, cifra mayor al porcentaje de práctica de actividad física (que es de 3,6% según IND, 2007)<sup>8</sup> pero que puede explicarse por el gran número de deportistas que practica, por ejemplo fútbol, pero que sólo lo hace una vez a la semana, no cumpliendo con el requerimiento de tres veces a la semana señalados para el práctica de actividad física. Con esto, si bien realizan deportes, esto no ayuda de manera significativa a la salud, provocando en muchos casos lesiones por la sobreexigencia física a la que se ven expuestos los deportistas por lograr un resultado.

<sup>8</sup> Se compara con la cifra del IND del 2007, ya que hasta el momento no aparecen los resultados desagregados por región de la encuesta del MINSAL y es además más próxima en términos temporales a la del IND



Estos deportes son en muchos casos realizados al amparo de alguna organización deportiva. Según el Registro de Organizaciones Deportivas, que por Ley debe mantener el IND, en la Región de La Araucanía existen 1.287 Organizaciones Deportivas de las cuales 903 (70%) fueron Constituidas al amparo de la Ley del Deporte y 384 (30%) adecuaron sus estatutos al ser constituidas al amparo de la Ley 19.418 sobre Organizaciones Comunitaria y Funcionales. En la Provincia de Malleco encontramos 293 Organizaciones Deportivas que representa el 23 %, mientras que en la Provincia de Cautín 994, siendo el 77% del total Regional. De la totalidad de las Organizaciones Deportivas en la Región encontramos que solo 27% (352) son Organizaciones del mundo Rural y un 73% (935) del Urbano. Los Clubes representan el tipo de Organización más común en la Región con el 78% (1.010 Clubes) seguido muy atrás por los Clubes Escolares, a pesar de las intensas campañas para su constitución, que representan el 11 % (140 C. Escolares) del total de las Organizaciones Deportivas. Las Asociaciones Deportivas son el 7% (84 Asociaciones). Representando el 4%, se agrupan otro tipo de Organizaciones que están registradas como lo son Ligas, Centro de Padres, etc. (GORE Araucanía, 2009)

La Ley 19.712 (2001) o Ley del deporte, hace una distinción entre categorías deportivas, cuya importancia radica en las consideraciones que tanto la política nacional del deporte, como la política regional del deporte del IND y del Gobierno Regional (GORE), establecen como centrales para dictar lineamientos a seguir para el fomento del deporte. En otras palabras esta clasificación permite diferenciar distintos tipos de actividades, para los cuales se hace necesario un tratamiento particular y así conseguir resultados que sumados impactaran de manera positiva en la generación de más deportistas y una población que goce de una mejor salud. Las categorías deportivas establecidas en la Ley del deporte son:

a.- Categoría deporte recreativo: Según de la Ley del Deporte: *“Se entiende por Deporte Recreativo las actividades físicas efectuadas en el tiempo libre, con exigencias al alcance de toda persona, de acuerdo a su estado físico y a su edad, y practicadas según reglas de las especialidades deportivas o establecidas de común acuerdo por los participantes, con el fin de propender a mejorar la calidad de vida y la salud de la población, así como fomentar la convivencia familiar y social”* (Artículo 6º, Ley 19.712, 2001).

El objetivo estratégico del IND para la categoría deporte recreativo en la región es mejorar y aumentar la práctica sistemática en la población de actividades físicas y deportivas recreativas.

b.- Categoría Formación para el deporte: *"Se entiende por Formación para el Deporte la puesta en práctica de procesos de enseñanza y aprendizaje a cargo de profesionales o técnicos vinculados a la actividad física deportiva, cuyo objetivo es el desarrollo en las personas de aptitudes, habilidades y destrezas necesarias para la práctica de los distintos deportes: el conocimiento de los fundamentos éticos, técnicos y reglamentarios de las especialidades deportivas, y la práctica sistemática y permanente de actividades deportivas para niños(as), jóvenes y adultos"* (Artículo 5º, Ley 19.712, 2001).

El objetivo de la categoría formación para el deporte es aumentar y mejorar la práctica sistemática de actividades deportivas, a través de la formación para el deporte en niños, jóvenes y adultos.

c.- Categoría deporte de competición: Según la Ley del Deporte: *"Se entiende por Deporte de Competición las prácticas sistemáticas de especialidades deportivas, sujetas a normas y con programación y calendarios de competencias y eventos"* (Artículo 7º, Ley 19.712, 2001).

Esta categoría se centra en proyectos destinados a dos grandes competencias, por un lado los Juegos bicentenario y los Juegos Binacionales de la Araucanía. Financiando las competencias clasificatoria y la participación del primero y la preparación y participación del segundo.

Así también financia parte de las actividades del deporte federado, centrándose básicamente en la organización de torneos locales y la participación de los seleccionados en torneos nacionales o interregionales.

d.- Categoría deporte de alto rendimiento: El objetivo estratégico de la Categoría Deporte de Alto Rendimiento es generar las condiciones para mejorar la ubicación y proyección internacional del deporte chileno.

El departamento deporte de alto rendimiento del Instituto Nacional de Deportes se hace cargo del Deporte de Alto Rendimiento el que tiene como objetivo lograr en el largo plazo, y en una disciplina deportiva específica, elevados resultados a nivel internacional.

Se considera deportista de Alto Rendimiento a aquella persona dotada de talento o de condiciones necesarias en los aspectos de habilidades técnicas, capacidades físicas, constitución física y cualidades psicológicas en una disciplina deportiva específica, desde su comienzo en la etapa de iniciación hasta su arribo a la etapa de la maestría deportiva, con el objetivo de alcanzar los mayores resultados a nivel internacional.

A nivel regional el apoyo a los talentos deportivos se realiza a través del Centro de Entrenamiento Regional entidad creada en un principio (1997) con el objetivo de formar e iniciar a los deportistas regionales. Sin embargo en el año 2003 se deja la formación deportiva propiamente tal para las escuelas con ese fin y el objetivo específico del CER es focalizado en el trabajo hacia el deporte de alto rendimiento.

**Diagrama N° 3**  
**Etapas para obtener logros deportivos**



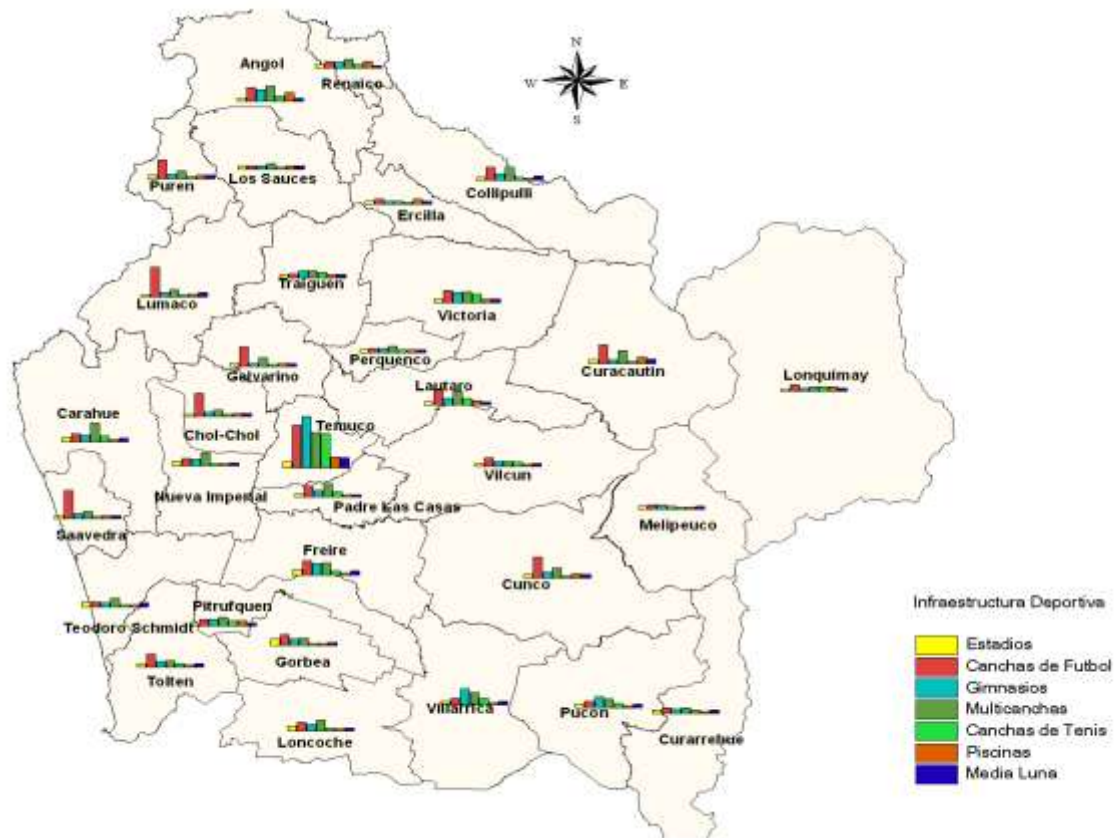
Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

### 2.3.- Infraestructura deportiva regional.

El siguiente mapa muestra un resumen de la infraestructura presente en la Araucanía:

Mapa Nº 1

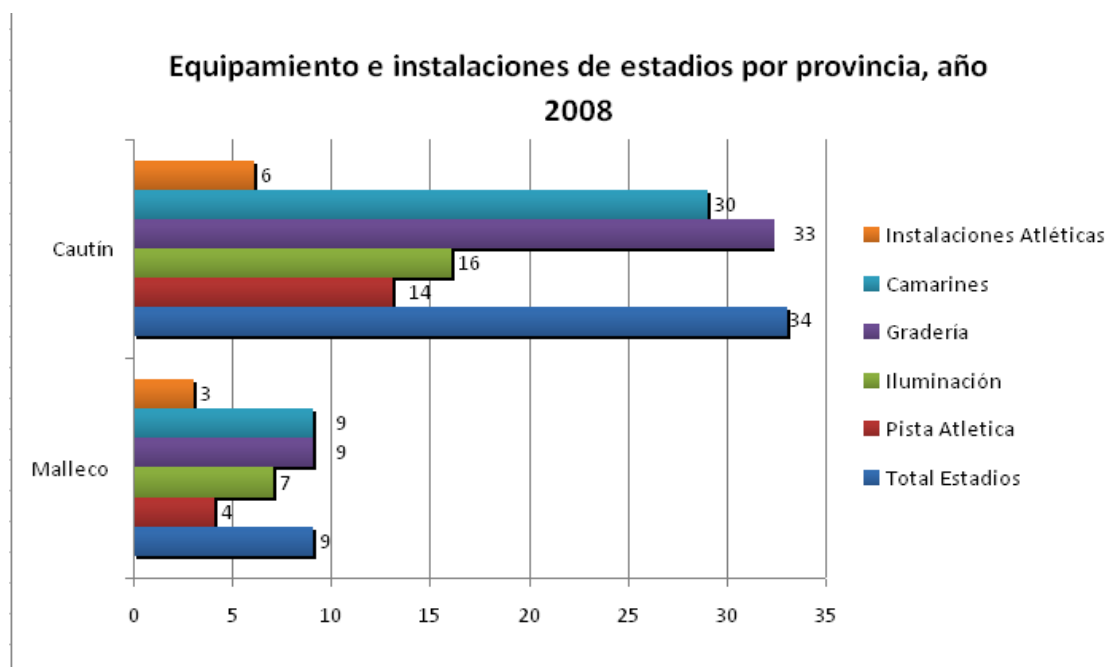
Resumen Infraestructura regional



Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

Una de las más importante son los estadios, debido a la gran cantidad de practicantes de fútbol, quizás esto puede explicar el impulso que desde el actual gobierno se le esté dando a la construcción de graderías y la instalación de iluminación. La gran mayoría de los estadios son de administración municipal, y sólo la comuna de Chol-Chol en ese tiempo no contaba con esta instalación, que fue inaugurada en abril del 2010. En total existen 7 comunas que cuentan con más de un estadio: Carahue, Freire, Gorbea, Teodoro Smith, Loncoche, Nueva imperial y Temuco. El siguiente gráfico resume el equipamiento con el que cuentan los estadios de la región:

Grafico N° 5



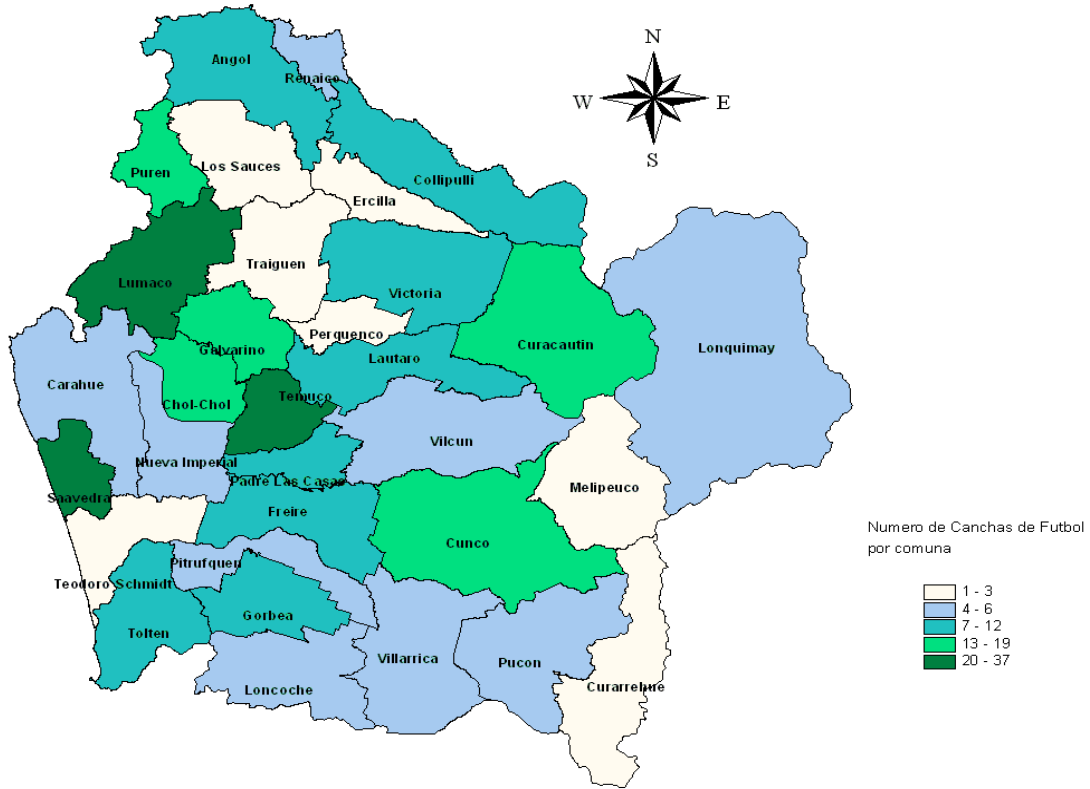
Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

Acompañando la infraestructura anterior se encuentran las canchas de fútbol, De las 265 existentes en la región, el 18,8% tiene graderías, el 4,1% tiene iluminación, el 26% tiene camarines, el 39,6% tiene cierre perimetral y por último el 6,7% tiene pista atlética (GORE Araucanía, 2009).

El mapa que a continuación se presenta detalla la cantidad de este tipo de infraestructura que se presenta en la región:

## Mapa Nº 2

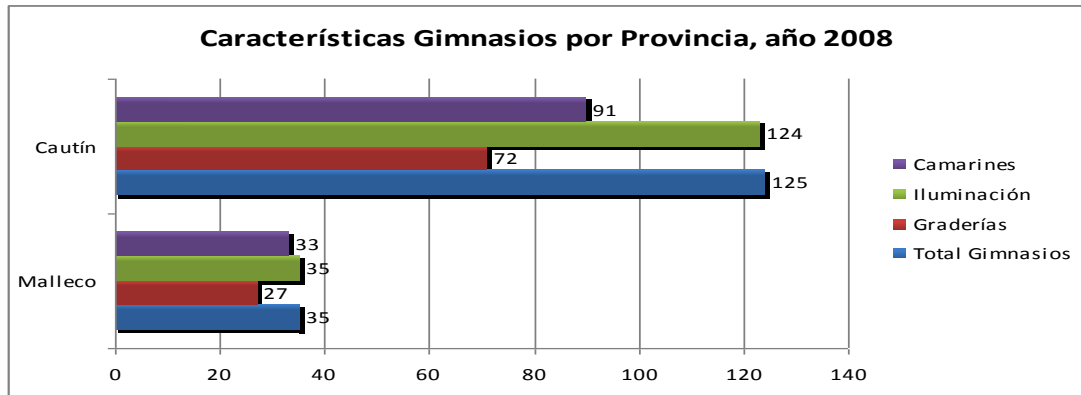
### Resumen cantidad de canchas de fútbol en la región



Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

Con respecto a los gimnasios existen 160 en la región, el 62% tiene graderías, el 99% tiene iluminación y el 77% tiene camarines.

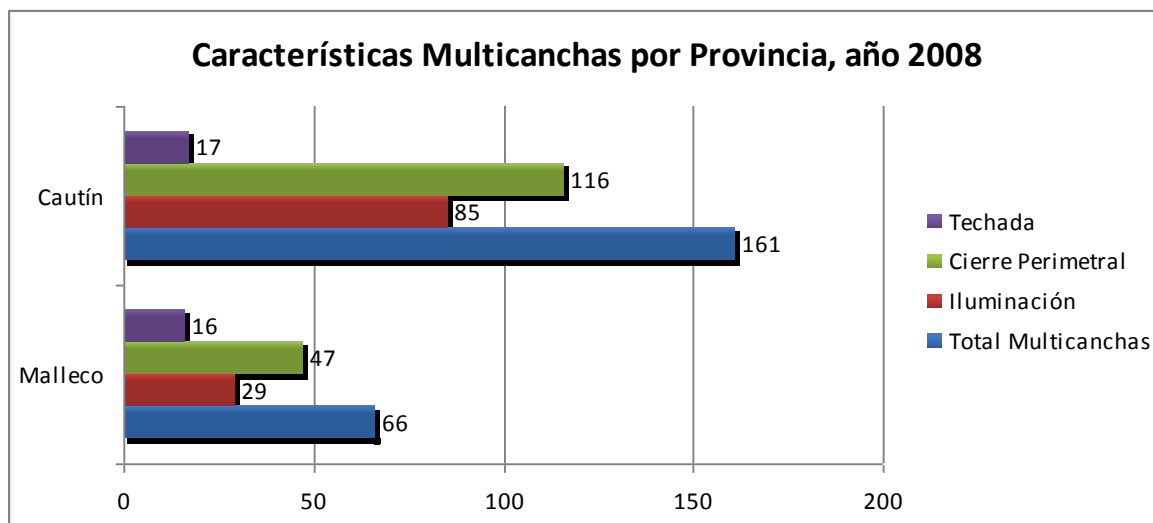
## Gráfico Nº 6



Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

Una de la infraestructura en mayor cantidad en la región y en el país en general son las multicanchas. El gráfico N° 7 nos muestra los resultados:

**Gráfico N° 7**



Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

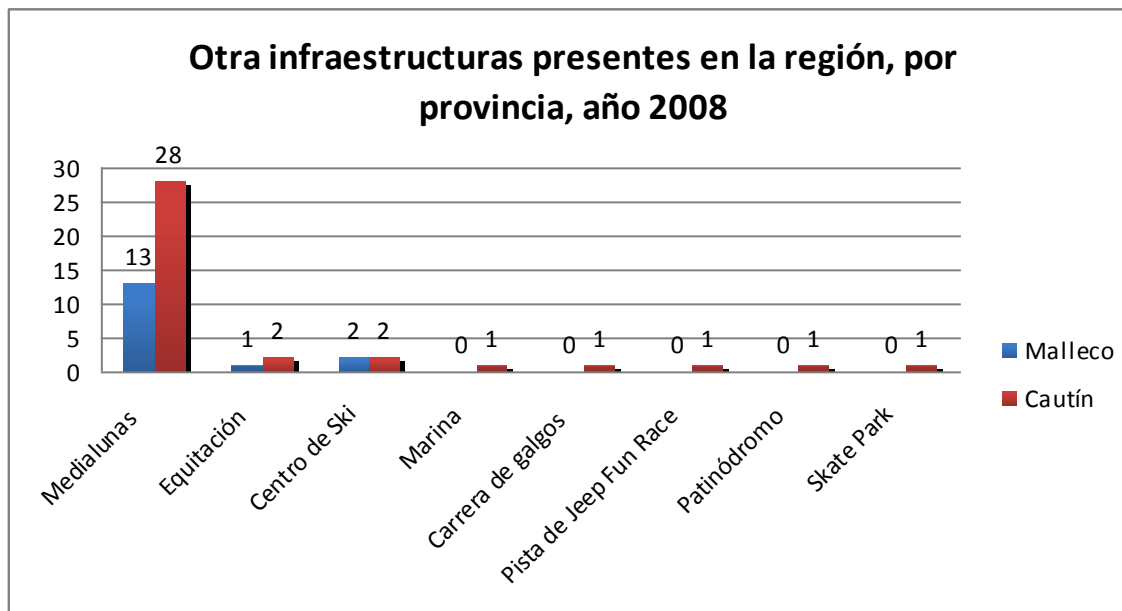
Con respecto a las canchas de tenis, el diagnóstico da cuenta de la existencia de 72 canchas en la región, de las cuales el 45,8% cuenta con iluminación, 11,1% se encuentra techada y sólo el 33% cuenta con camarines. De las 72 canchas, 31 corresponden a canchas de tenis públicas, distribuidas 25 en Cautín y 6 en Malleco. 14 de éstas cuentan con iluminación y 10 con camarines. Encontramos tres techadas en la zona de Cautín (Carahue, Padre las casas y Curarrehue) y ninguna en la zona de Malleco (GORE Araucanía, 2009)

A nivel regional existen 43 piscinas, tanto públicas como privadas, de éstas el 39,5% cuenta con iluminación, 83,7% cuenta con camarines, el 76,7% es recreativa y sólo el 23,2% tiene las medidas para ser usadas en competencias (25 y 50 metros). A nivel de lo público, encontramos 17 piscinas, divididas 10 en la provincia de Malleco y 7 en Cautín, de las públicas sólo 5 cuentan con iluminación y 15 con camarines. Estas comúnmente son usadas en el periodo estival por familias de escasos recursos. Por el lado privado encontramos 26 piscinas, en su mayoría recreativas, de estas 6 se encuentran en la ciudad de Temuco (GORE Araucanía, 2009)

Por último el siguiente gráfico da cuenta de otro tipo de infraestructura deportiva presente en la región. Destaca aquí la gran cantidad de medialunas para la práctica del Rodeo, lo que demuestra

la gran organización que tiene los clubes de huasos que son en muchos casos quienes la administran, estando presentes en todas las comunas.

**Gráfico 8**



Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

#### **2.4.- Inversión regional en deportes, antes de la política.**

Una de los principales objetivos de la política regional del deporte elaborada por el GORE, era el ordenamiento de las inversiones que realizan los distintos organismos públicos. Quizás esta es una de las ventajas que tiene esta política con la que actualmente rige al IND, esta última sólo está orientada a esta institución sectorial, no permitiendo con ello dar directrices a otros organismos que también tienen inversiones en materia deportiva. En cambio, el Gobierno Regional puede dar orientaciones para que otros organismos públicos de carácter sectoriales aúnen esfuerzos, logrando con ello un mayor impacto y eficiencia en el uso de los recursos públicos para el fomento del deporte. Es por ello que pasamos a revisar la inversión que realizaban los distintos organismos públicos antes de la aprobación de la política.



#### 2.4.1.- IND región de la Araucanía.

El Instituto Nacional de Deportes invierte en el sistema deportivo regional principalmente a través de la Cuota Regional del Fondo Concursable para el Fomento del Deporte (FONDEPORTE) y a través de fondos de asignación discrecional como lo son los programas tales como: Escuelas Abierta, Jóvenes en Movimiento, 1000 Escuelas de Fútbol, etc.

Para el año 2008, la tabla número 4 muestra la distribución de la inversión del IND

**Tabla Nº 4**  
**Inversión del IND Araucanía, año 2008.**

	En pesos
Sector Privado	407.858.000
Sector Público	192.938.000
Total	600.796.000

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

Esta tabla se refiere a la distribución de las inversiones, donde observamos que las instituciones privadas (clubes, asociaciones, entre otros) son quienes se adjudican la mayor cantidad de recursos. Mientras el sector público (organizaciones pertenecientes a instituciones públicas) sólo se adjudica un 32% de las asignaciones. Al hacer un desglose del gasto del sector privado, la subcategoría recreativo es la que se llevaba la mayor cantidad de recursos, tal como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla Nº 5**  
**Inversión del IND en el sector privado, año 2008**

Sector Privado	Monto 2008 (\$)
Recreativo	121.063.000
Formativo	96.044.000
Competición	80.443.000
Ciencias del Deporte	8.498.000
Desarrollo de Organizaciones Deportivas	9.912.000
Obras Menores	71.898.000
Corporaciones Municipales de Deportes	20.000.000
Sub Total Sector Privado	407.858.000

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

En los recursos captados por el sector público, de igual forma destacan los componentes que se relacionan con la práctica directa del deporte y la actividad física (recreativo en primer lugar, seguido también por lo formativo y lo competitivo). Destacada que en ambos casos, privado y público la distribución es uniforme y ello responde a que la asignación de recursos considera a éstos componentes como más relevantes y, por consecuencia tienen más acceso a recursos. La tabla nº 6 muestra la distribución para el sector público.

**Tabla Nº 6**  
**Inversión del IND en el sector privado, año 2008**

Sector Público	
Recreativo	65.561.000
Formativo	62.151.000
Competición	41.625.000
Ciencias del Deporte	17.986.000
Desarrollo de Organizaciones Deportivas	5.615.000
Sub Total Sector Publico	192.938.000

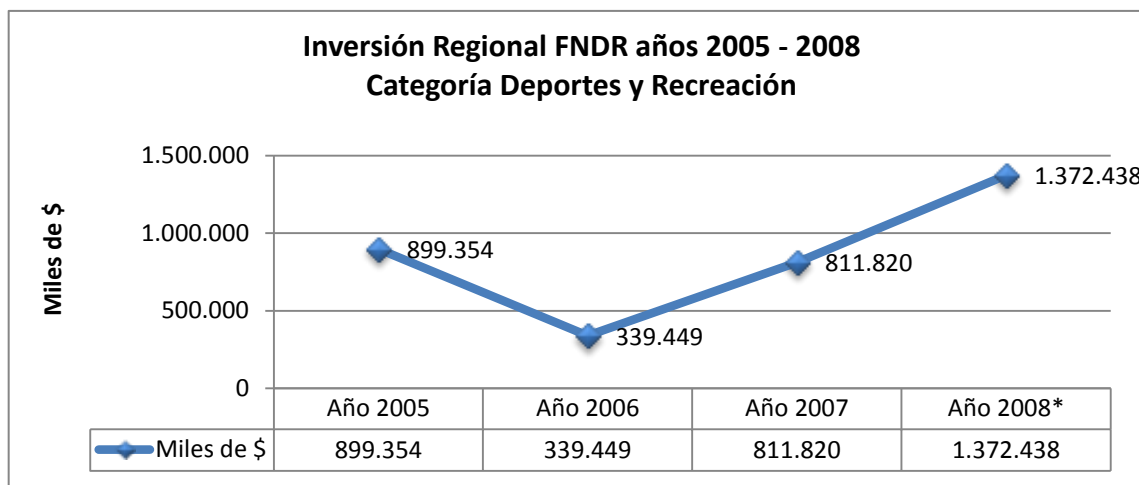
Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

#### **2.4.2.- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), es el principal instrumento financiero, mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local. Su administración corresponde a los Gobiernos Regionales.

El gráfico Nº 9 muestra la evolución de la inversión del FNDR dentro del periodo 2005-2008 para el deporte.

Gráfico N° 9



(\*)Ejecución a septiembre de 2008

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

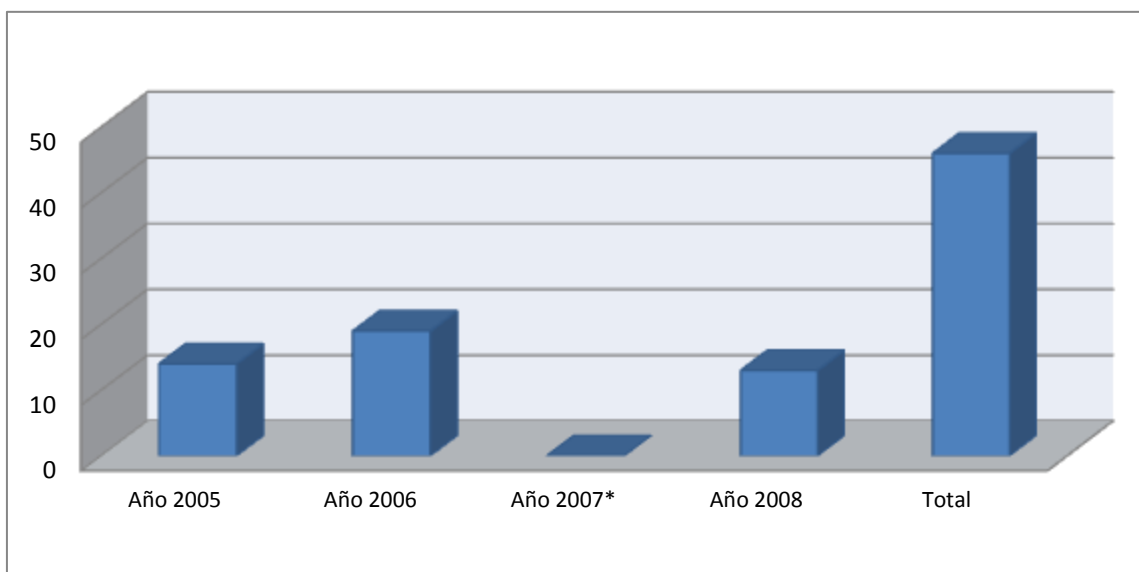
En la composición del presupuesto del FNDR para el año 2008 se puede mencionar que el mayor porcentaje de inversión a nivel regional se encuentra destinado a educación y cultura con un 37%, luego le siguen transporte caminero e inversiones multisectoriales con un 16% y 15% respectivamente. La inversión regional en deporte y recreación se encuentra en sexto lugar con un 5% del total, alcanzando según lo antes mencionado \$ 1.372.438.- (mil trescientos setenta y dos millones cuatrocientos treinta y ocho pesos). La mayor inversión de este fondo para ese año fue en gimnasios, seguido por lo invertido en multicanchas y estadios (GORE, 2009)

#### 2.4.3.- Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)

Las organizaciones de adultos mayores de todo el país pueden postular al Fondo Nacional del Adulto Mayor, para actividades y proyectos propios de sus organizaciones, en este sentido las organizaciones pueden postular igualmente proyectos relacionadas a actividad física, recreación y vida sana. Destacar que muchos de estos proyectos tienen una clara orientación a la recreación, como lo son viajes y no predominan los proyectos orientados a la actividad física. Los gráficos N° 10 y 11, muestran el número de proyectos y montos asociados para cada año de ejecución del fondo (para el año 2007 no existe información).

**Gráfico N° 10**

**Proyectos Fondo Nacional del Adulto Mayor de autogestión Financiados Araucanía 2005 – 2008**

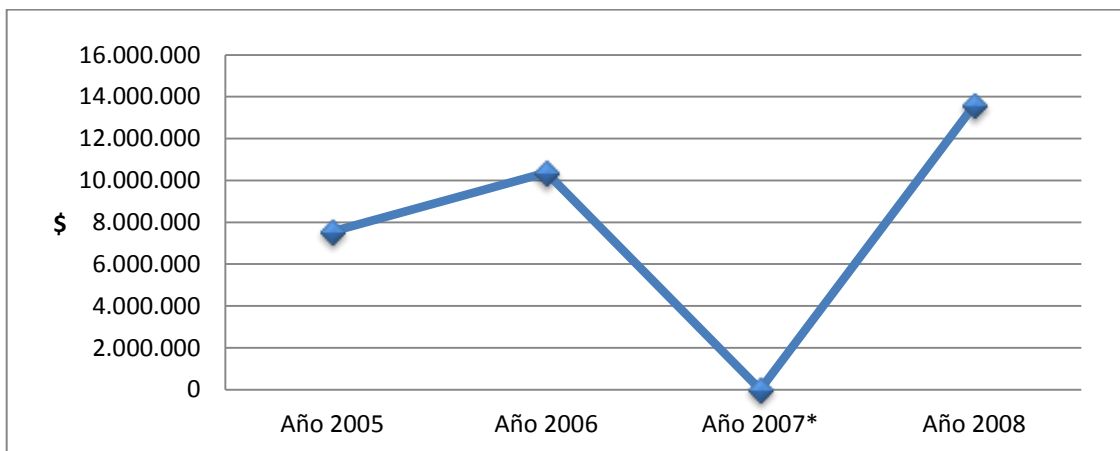


(\*) Año 2007 no informa inversión

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

**Gráfico N° 11**

**Fondo Nacional del Adulto Mayor de autogestión Araucanía 2005 – 2008**



(\*) Año 2007 no informa inversión

Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo de la realidad deportiva regional, GORE, 2009

#### **2.4.4.- Secretaría Regional Ministerial De Educación**

El ministerio de educación invertía en relación con la actividad física y el deporte en dos aspectos:

Equipamiento deportivo: a través del departamento de educación extraescolar, donde en coordinación con los departamentos de educación municipal se establecen los requerimientos de implementación deportiva (balones, camisetas, cronómetros, etc.), de acuerdo a la cantidad de matrícula de cada establecimiento y por comuna.

Infraestructura para deportes y actividad física: esto se hace preferencialmente como parte de la implementación de la Jornada Escolar Completa, donde se desarrollan inversiones en gimnasios y multicanchas para el uso de los estudiantes (GORE, 2009)

#### **2.4.5.- Secretaría Regional Ministerial De Salud**

El financiamiento en la Promoción de la Salud es anual, proviene de diversas fuentes presupuestarias ejecutándose por las Municipalidades a través de convenios con los Servicios de Salud del país.

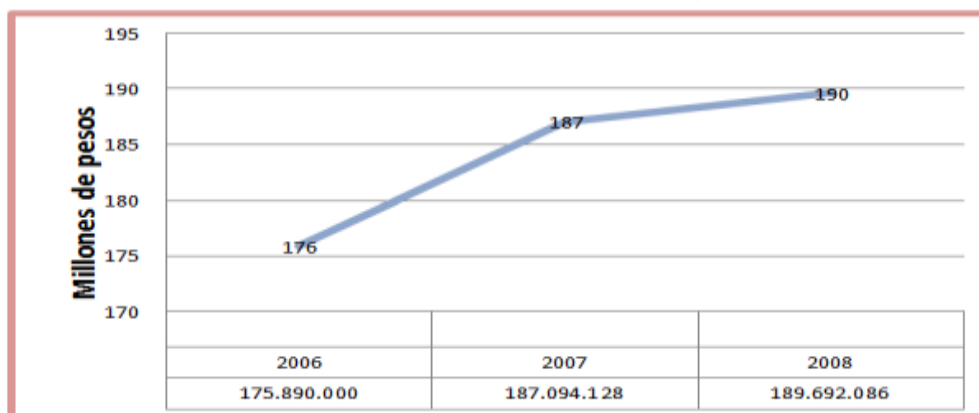
Cabe destacar que los fondos de la Condicionante Actividad Física corresponden principalmente a Implementación Deportiva, Monitores de Actividad Física para Preescolares y Escolares de Establecimientos Educativos, Grupos de Adultos Mayores, Pacientes Crónicos de Centros de Salud y Organizaciones comunitarias como Juntas de Vecinos.

Es la Unidad de Promoción de Salud quien colabora con los departamentos comunales de salud dependiente de los municipios, en la elaboración de los Planes Comunales, cuyos objetivos se orientan a bajar los altos índices de sedentarismo y obesidad presente en los habitantes de la región, en conjunto con disminuir el elevado consumo de tabaco.

El siguiente gráfico muestra la inversión realizada en estos Planes comunales de salud entre los años 2006 y 2008.

Grafico Nº 12

Resumen de inversión en Planes Comunales de Promoción destinados a Actividad Física, Región de la Araucanía (años 2006-2008)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del MINSAL, 2008

2.4.6.- Inversión Municipalidades

En este apartado se presenta la inversión regional en deportes de acuerdo a lo señalado por los Municipios. Aquí se descuentan proyectos específicos en ejecución (por ejemplo los del Gobierno Regional). La tabla Nº 36 muestra el detalle de la inversión declarada por los municipios para el año 2008.

Tabla Nº 7  
Inversión vía Municipio en Deporte por Comuna, año 2008 (en millones de pesos)

MALLECO	86	CAUTIN	535	Total	621
Vilcún	70	Nueva Imperia	15	Puerto Saavedra	5
Lautaro	56	Traiguén	14	Los Sauces	5
Loncoche	55	Collipulli	14	Perquenco	4
Villarrica	32	Toltén	12	Melipeuco	3
Teodoro Schmidt	29	Lonquimay	9	Ercilla	2
Pucón	26	Cunco	9	Temuco	100
Padre Las Casas	25	Gorbea	7,5	Renaico	5
Carahue	25	Purén	6	Pitrufquén	15
Freire	22	Lumaco	6	Curacautín	s/r
Angol	20	Curarrehue	6	Chol-Chol	s/r
Galvarino	18	Victoria	5		

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del GORE, 2009

## **2.5.- Historia de iniciativas del Estado en fomento del deporte.**

El investigador Cristian Muñoz Funck, escribió el libro denominado “Historia de la dirección general de deportes y recreación” publicado en el 2001, donde repasa las principales iniciativas que el Estado ha tenido en materia deportiva. Esta da cuenta de un avance paulatino y que está estrechamente relacionado con el rol que juega la actividad física y el deporte en la sociedad. En la actualidad con los altos niveles de obesidad presente en la población se ha transformado en un problema de prioridad nacional en materia de salud pública; contrastando con lo que acontecía hace unas décadas donde sólo era una tema relacionado con el ocio y el tiempo libre.

Las primeras iniciativas de gobierno en relación con la actividad física y el deporte se materializaron con la creación del Instituto de educación Física de la Universidad de Chile en 1906, luego tuvieron que pasar diecisiete años, para que a través del Decreto N° 1547, de junio de 1923, se creara la Comisión Nacional de Educación Física, siendo el primer organismo del Estado encargado de la materia (Muños, 2001).

Posteriormente se crea el Consejo Superior de Educación Física y Moral por Decreto N° 525, de septiembre de 1925, el que más tarde se transforma en la Dirección General de Deportes y de Educación Física y Moral por disposición del DFL N° 46 del 30 de abril de 1927. Enseguida, esta legislación es enmendada por el DFL N° 1033 del 6 de abril de 1929, y la Ley N° 4740, del 23 de diciembre de 1929, lo que obligó al gobierno de Carlos Ibáñez a clarificar y agrupar las disposiciones vigentes y refundir en un solo texto definitivo las disposiciones de la Ley de Educación Física; éste fue aprobado por el DFL N° 6352, del 31 de diciembre de 1929, cuyo artículo 1º declara: *“La Educación Física es una atención preferente del Estado y deben recibirla todos los habitantes de la República”* (Muñoz, 2001).

El 29 de agosto de 1934, el Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, designó una comisión que estudiara todo lo relacionado con la construcción de un estadio moderno en la capital de la República y propusiera al Ministerio de Educación el proyecto correspondiente. Luego el 25 de febrero de 1937, si inicio la construcción del Estadio Nacional el que fue inaugurado el 3 de diciembre de 1938 (Muñoz, 2001)

En 1946 el Presidente Juan Antonio Ríos, ante la solicitud del Consejo Nacional de Deportes, encomendó a los Ministerios de Educación Pública y del Interior *“el estudio amplio y rápido de la*

*cultura física para enviar al cuerpo legislativo un proyecto de ley que no sólo consulte los fondos necesarios (que existen diseminados en diversas secciones o departamentos de la administración pública) sino que dar estructura definitiva al amparo y tuición que debe tener el deporte nacional”* (Muñoz, 2001)

Muñoz (2001) señala que en 1948 el Presidente de la República, Gabriel González Videla, designó una comisión con el propósito de estudiar, en un plazo de 60 días, la organización definitiva del deporte nacional, juntando bajo la tuición del Ministerio de defensa Nacional a todas las organizaciones similares que desarrollaban alguna labor deportiva.

En julio de 1954 el deporte chileno dio un paso adelante, al constituirse en la Cámara de Diputados la Comisión de Educación Física y Deportes. Su misión era estudiar y propulsar un proyecto de ley que organizara y diera los recursos definitivos para la Educación Física y deporte chileno (Muñoz, 2001)

El 6 de octubre de 1960 se dio a conocer el “Plan de Acción de Fomento y Difusión del Deporte”. Su principal misión era la de hacer llegar el deporte a todos los chilenos, captando fundamentalmente los sectores: escolar y masivo no federado. Así se pretendía tener una masa practicante para proveer a las federaciones. Ese mismo año, mediante el DFL Nº 336, se declaró que la denominación del organismo creado por el Decreto 761 era “Dirección de Deportes del Estado” (Muñoz, 2001)

El 15 de mayo de 1969 el presidente de la República remitió al Congreso Nacional, a través de Cámara de Diputados el proyecto de ley destinado a legislar sobre deportes y recreación. El proyecto se convirtió en Ley de la República el 5 de enero de 1970 y 10 días más tarde, fue publicada en el diario Oficial con el Nº 17.276. Esta Ley transforma la Dirección de Deportes del Estado en Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER) y se crea la Corporación de Construcciones Deportivas (Muñoz, 2001)

Muñoz (2001) señala que en 1971 el Presidente Salvador Allende anunciaba el plan de acción de DIGEDER, el cual incluía:

1. Formulación de la Política Nacional de Desarrollo del Deporte y la Recreación para el Quinquenio (1972-1976).
  - a. Política de Fomento Deportivo:



- b. Política de Fomento Recreativo:
  - c. Política de Equipamiento y Construcciones:
2. Establecimiento de una Nueva Estructura Orgánica para el Desarrollo del Deporte y la Recreación en el País.
    - a. Descentralización regional y comunal de los programas de la Dirección de Deportes y Recreación:
    - b. Organización de un Departamento de Educación Física, Deportes y Recreación, Sindical y Campesino:
    - c. Organización de un Departamento de Administración, Mantenimiento y Reparación de Recintos Deportivos y de Recreación:
    - d. Creación de una Dirección de Educación Física, Deportes y Recreación:
  3. Leyes y Proyectos en Estudio o en Trámite
    - a. Proyecto de Ley sobre Educación Física, Deportes y Recreación Escolar:
    - b. Proyecto de Ley que libera de impuestos a los Espectáculos de fútbol profesional y otorga nuevos recursos a DIGEDER:
    - c. Proyecto de Ley que fija la obligatoriedad de la Práctica de los Deportes entre los 7 y 35 años:
    - d. Proyecto de Ley que financia la preparación y realización de los VI Juegos Panamericanos de 1975:
    - e. Proyecto de Ley que modifica la actual ley de deportes y crea la Corporación nacional de Deportes y Recreación:
  4. Programas y Proyectos en Ejecución:
    - a. Difusión:
    - b. Capacitación Técnico-Deportiva
    - c. Programa de Implementación

Siguiendo en el tiempo, Muñoz (2001) señala que a consecuencia del Golpe Militar se creó el 28 de noviembre de 1973, mediante Decreto 962 de la Subsecretaría de Guerra, una Comisión Reestructuradora de Deporte Nacional. En 1975 la junta de Gobierno fija a DIGEDER directrices que traen como consecuencia el Plan Nacional de Deportes y Recreación (PLANDYR) y el Sistema Nacional de Deportes y Recreación (SINDYR) 1976-1985.

Entre los objetivos y metas del PLANDYR, señaladas por Muñoz (2001) se encontraban:

- a. Mejorar el lugar que ocupa el deporte y la recreación en la escala de valores personales, sociales y culturales;
- b. Ampliar las opciones de actividades masivas accesibles a toda la población;
- c. Lograr en 10 años una meta de cuatro millones de chilenos participando activamente 100 horas al año en deporte y 100 horas en recreación por persona;
- d. Elevar la calidad internacional del deporte chileno en sus diferentes especialidades;
- e. Desarrollar un contingente apropiado de dirigentes, administradores técnicos y guías para el deporte y la recreación;
- f. Completar los recintos existentes. Desarrollar nuevos núcleos. Dotarlos de implementos. Mantenerlos y repararlos oportunamente;
- g. Desarrollar, coordinar y jerarquizar la organización institucional para que sea un sistema eficiente;
- h. Financiar el sistema;
- i. Coordinar eficientemente el desarrollo del deporte y la recreación con la cultura, el turismo, la educación, la salud y la vivienda;
- j. Las prioridades se definieron de la siguiente manera:
  - Grupos etarios, se estableció la secuencia que iba desde el niño, joven y adulto;
  - Unidades administrativas territoriales con prioridad en la comuna y al vecindario;
  - Canales de participación, énfasis en el sector escolar.

Muñoz (2001) señala además, que el Sistema Nacional de Deportes y Recreación (SINDYR), tenía por objeto crear y desarrollar la organización, los medios y las oportunidades para la práctica generalizada de actividades físicas. El SINDYR estuvo integrado por la DIGEDER, los organismos de acceso y participación (canal escolar, canal de las FF AA y de Orden, canal laboral, canal universitario y canal vecinal); los centros de deportes y recreación y los organismos nacionales y regionales de asesoría y coordinación.

El tema económico siempre fue una preocupación en el deporte nacional y el 23 de diciembre de 1975 a través del Decreto Ley Nº 1.298 se materializó el “Sistema de Pronósticos Deportivos” más conocido como Polla Gol, el cual entró en funcionamiento en junio de 1976. En una primera etapa la Polla Gol se transformó en pilar fundamental de financiamiento (Muñoz, 2001)

El 28 de junio de 1990, luego de tres meses de iniciarse el periodo de gobierno democrático, DIGEDER editó el documento “Política Nacional de Deportes y Recreación”. Para el nuevo gobierno la DIGEDER tenía que ser un ente autónomo. Significaba descentralizar y redefinir funciones. A DIGEDER no le corresponde la administración del deporte sino el Fomento. Es por ello que se emprenden nueve proyectos de modernización, entre los que destacan: Diseño de sistema de control de gestión; reingeniería del proceso de atención y educación de los usuarios; puesta en marcha de Fondos Concursables; puesta en marcha de nuevo proceso presupuestario; adecuación de estructuras organizacional y evaluación de desempeño; catastro de infraestructura; comunicación de cultura deportiva; centros de alto rendimiento y estudio sobre el comportamiento organizacional (Muñoz, 2001)

Producto de la política de apertura a instancias internacionales iniciada por DIGEDER a comienzos de los `90, la Coordinación Regional de La Araucanía y la Subsecretaría de Deportes de Neuquén, Argentina, acordaron hacer un campeonato anualmente, intercambiando sede, que integrara a ambas naciones. Así nacieron los Juegos de La Araucanía los cuales se han prolongado en el tiempo y en donde participan alrededor de 2000 deportistas de las regiones y provincias del sur chileno y argentino.

### **2.5.1.- Ley 19.712 y creación del Instituto Nacional del Deporte**

El 11 de marzo de 1994 el entonces Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle creó el Consejo Asesor Presidencial para el Deporte y la Recreación. El trabajo se efectuó entre mayo y diciembre de 1994, teniendo como principal objetivo la elaboración de propuestas para el desarrollo del deporte en Chile, asimismo la elaboración de un anteproyecto de ley.

Como propuesta señalaron que para el desarrollo integral y sostenido del deporte, las siguientes materias eran fundamentales:

1. La consagración Constitucional del Deporte: no se le consideraba un derecho fundamental de todas las personas.
2. Principios y políticas del Estado para el deporte en Chile: necesarios para dar orientaciones a las acciones tendientes a la modernización del sistema deportivo nacional y la regulación de su accionar.

3. Rol del Estado en Materia Deportiva: le cabe entonces al Estado, asignar mayores recursos para el deporte, organizar un cuerpo legal que apoye al desarrollo del mismo a través de las organizaciones deportivas fundamentales, clubes, federaciones, y abrir los espacios y concertar la participación del sector privado para su desarrollo.
4. Un nuevo cuerpo legal para el deporte: la legislación vigente en el ámbito deportivo resulta ser altamente insuficiente y anacrónico (Muñoz, 2001).

En enero de 1996 el Presidente Frei Ruiz Tagle envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Deporte, en éste se estableció que *“es deber del Estado crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento y protección y desarrollo de la práctica deportiva”* (Muñoz, 2001).

Igualmente, le dio importancia a extender y consolidar una base deportiva autónoma del Estado, para ello señaló: *“la vía principal para el desarrollo de la actividad y el deporte en Chile debieran ser los Clubes y demás organizaciones deportivas, también las empresas de servicios deportivos y las municipalidades”* (Muñoz, 2001). Aunque se reconoció el atraso de estas instituciones.

Después de un largo debate parlamentario finalmente el 22 de enero de 2001, en el Centro de Alto Rendimiento, el entonces Presidente Ricardo Lagos promulgó la Ley del deporte (Nº 19.712), siendo publicada el 9 de febrero de 2001 en el Diario Oficial (Muñoz, 2001)

Este cuerpo normativo tuvo por finalidad, en términos generales, modernizar la regulación de la actividad deportiva en Chile y fomentar el desarrollo de la misma. El texto legal parte definiendo qué se entiende por deporte, señalando que éste es *“aquella forma de actividad física que utiliza la motricidad humana como medio de desarrollo integral de las personas, y cualquier manifestación educativo-física, general o especial, realizada a través de la participación masiva, orientada a la integración social, al desarrollo comunitario, al cuidado o recuperación de su salud y a la recreación, como asimismo, aquella práctica de las formas de actividad deportiva o recreacional que utilizan la competición o espectáculo como su medio fundamental de expresión social, y que se organiza bajo condiciones reglamentadas, buscando los máximos estándares de rendimiento”* (Ley Nº 19.712 del 2001)

La primera parte del cuerpo normativo está conformada por una serie de disposiciones que abordan temas diversos, como el deber del Estado de promover la actividad deportiva, la orientación de las políticas sobre el deporte en Chile y algunas otras definiciones de uso común.

Asimismo, la Ley del Deporte creó el Instituto Nacional de Deportes de Chile, que es un servicio público funcionalmente descentralizado y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es proponer la política nacional de deportes, promover la cultura deportiva en la población, asignar recursos para el desarrollo del deporte y supervigilar las Organizaciones Deportivas.

La ley regula, en su Título III, las Organizaciones Deportivas, que son personas jurídicas de derecho privado mediante las cuales se puede dar cumplimiento a la finalidad de desarrollo deportivo que persiguen sus asociados. La Ley del Deporte permitió simplificar el proceso de constitución de personalidad jurídica para quienes, con interés de desarrollar una actividad deportiva, deseen constituir una organización de esta naturaleza. Cabe señalar que sólo las Organizaciones Deportivas pueden acogerse a los beneficios que otorga la Ley del Deporte, a través del Instituto Nacional de Deportes de Chile.

**2.6.- Actual Política Nacional de Actividad Física y Deporte.**

La Política Nacional de Actividad Física y Deporte fue presentada a comienzos del año 2002, en la presidencia de S.E. Don Ricardo Lagos Escobar, se basó en un trabajo participativo y de diagnóstico desarrollado durante el segundo semestre de 2001, en el cual se definen causas y efectos de las principales problemáticas del deporte y la actividad física a nivel nacional.



Fuente: Extraído de Diagnóstico Descriptivo GORE 2009

Los principios orientadores que tiene la actual política nacional, emergen de los fundamentos valóricos y dan paso a los objetivos generales y específicos, que tienen una clara orientación a masificar el deporte y generar una cultura deportiva. A continuación se revisan en detalle estos tres aspectos: Fundamentos valóricos, principios orientadores y objetivos:

#### Los Fundamentos Valóricos

##### **1. Promoción del bien común**

Una de las principales preocupaciones de la acción del Estado es la calidad de vida de las personas, lo que debe concretarse en medidas y acciones que generen una igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos, que posibilite su real incorporación a la sociedad.

##### **2. Orientación de mercados deportivos**

La búsqueda del bienestar de las personas, inherente a todo proceso de desarrollo económico, requiere de la complementariedad del desarrollo físico para lo cual se requiere del establecimiento de orientaciones y normativas que den coherencia y consistencia al accionar público y privado en materia del desarrollo y práctica físico – deportiva.

##### **3. Fiscalización y regularización**

Teniendo en consideración que es deber del Estado cautelar los recursos públicos, es necesario crear condiciones para transparentar la información y garantizar la igualdad ante la ley y de oportunidades, y asegurar que las transferencias de recursos que sean realizadas por el IND hacia el sector privado y público, sean estas personas naturales o jurídicas, puedan ser supervigiladas y fiscalizadas.

##### **4. Visión y estrategia común de país**

El IND, como parte de la estructura del Estado, debe ser capaz de articular consensos en el país para coayudar a las metas sociales que buscan la superación de la pobreza, entendida como uno de los factores limitantes del desarrollo y obstáculo para el crecimiento personal y humano de grandes sectores de la población.

##### **5. Modernización permanente**

La aspiración de establecer una sociedad en la cual se conjuguen crecimiento económico con equidad social, plena libertad política con respeto a la pluralidad de expresiones, y un mejoramiento sostenido de la calidad de vida, requiere del Estado una pronta y eficiente

respuesta en el ámbito de su misión, estructura y gestión, más aún cuando el actual modelo económico levanta presiones de mayor privatización, subsidio a la demanda y aumento de la desregulación. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2002)

Los Principios Orientadores

- 1. Igualdad de oportunidades:** Se trata de nivelar las posibilidades de todos los ciudadanos para que puedan acceder a la actividad física y el deporte, sin consideración religiosa, política, de clase, sexo o ubicación geográfica.
- 2. Equidad social y derecho al deporte y la actividad física:** La práctica física y deportiva es un derecho reconocido por el Estado para todos los ciudadanos, teniendo en consideración que a través de ella se generan beneficios para el conjunto de la sociedad y para cada persona.
- 3. Ética y cultura deportiva:** Las conductas desarrolladas a través de la práctica deportiva y recreativa contribuyen a la humanización de las personas y al fortalecimiento de la asociatividad, lo que apunta a una mayor aspiración y superación de la pobreza.
- 4. Descentralización y desconcentración:** El IND asume la importancia y lo esencial de la desconcentración de las funciones administrativas, presupuestarias y de gestión, paso imprescindible para el logro de una descentralización que acerque las decisiones de los ciudadanos a las instancias de poder.
- 5. Participación de la comunidad:** Se trata de incentivar la participación de la comunidad organizada y la responsabilidad de la sociedad en el estímulo y desarrollo de la actividad física y el deporte.
- 6. Autonomía y libertad de asociación:** El IND promueve y protege la libertad de las personas para asociarse, reconociendo además que tanto individual como colectivamente tienen la autonomía suficiente para afiliarse o no a organismos superiores para el cumplimiento de los fines y objetivos fijados.
- 7. Subsidiariedad:** Considerando el resguardo necesario a la autonomía de las personas y las entidades deportivas, corresponde al Estado realizar o complementar aquellas cuestiones que éstas no puedan realizar por sí mismas

**8. Reconocimiento a la trayectoria deportiva:** El recurso humano es lo máspreciado para el desarrollo de un país. Reconocer los méritos de las personas enaltece el espíritu de una nación y configura modelos positivos que orientan a las futuras generaciones. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2002)

**Tabla Nº 8**

**Objetivos generales y específicos de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte (2002)**

OBJETIVO GENERAL 1	
Ampliar la cobertura, fortalecer los programas y la calidad de las actividades físicas y deportivas en la comunidad nacional.	
Objetivo Específico 1.1	Establecer alianzas estratégicas entre el IND y las Instituciones públicas y privadas que contribuyan al desarrollo de programas de actividades físicas y deportivas incluyendo la orientación técnica y metodológica necesaria.
Objetivo Específico 1.2	Impulsar y coordinar un sistema nacional de formación, perfeccionamiento y capacitación permanente de profesionales, técnicos y dirigentes, con participación del IND e instituciones públicas y privadas de educación superior y las que desarrollen programas de actividades físicas y deportivas en sus diferentes modalidades
Objetivo Específico 1.3	Establecer y coordinar una propuesta programática que diversifique la oferta de oportunidades para la práctica permanente y sustentable de actividades físicas y deportivas.
Objetivo Específico 1.4	Mejorar, recuperar, regularizar, mantener y crear la infraestructura necesaria, adecuada y suficiente para los programas de actividades físicas y deportivas en todas sus modalidades.
Objetivo específico 1.5	Generar, integrar, difundir y promover el conocimiento científico y la investigación en el campo de la actividad física y el deporte en sus diferentes modalidades.



OBJETIVO GENERAL 2	
Incorporar y fortalecer a los grupos organizados en el desarrollo y ejecución de programas permanentes de actividad física y deportiva.	
Objetivo Específico 2.1	Promover la creación, el desarrollo y la modernización de la gestión de las organizaciones sociales y deportivas.
Objetivo Específico 2.2	Fomentar la capacitación, el perfeccionamiento y la especialización de los dirigentes de organizaciones sociales y deportivas.
Objetivo Específico 2.3	Informar a la comunidad sobre las organizaciones deportivas y/o sociales existentes de actividad física y deportiva.
OBJETIVO GENERAL 3	
Posicionar los valores y beneficios de la práctica de la actividad física y deporte en la población.	
Objetivo Específico 3.1	Sensibilizar y crear conciencia con mensajes adecuados, fundamentados y contextualizados para cada segmento de la población y sus organizaciones.
Objetivo Específico 3.2	Convenir un marco conceptual con instituciones públicas y privadas sobre los valores compartidos con relación a la práctica de la actividad física y el deporte.
Objetivo Específico 3.3	Establecer un sistema de estímulos, reconocimientos y/o premios que propendan a situar la actividad física y el deporte como una actividad importante para la sociedad.
OBJETIVO GENERAL 4	
Desarrollar y mejorar el nivel y posición del deporte de alto rendimiento nacional en competencias internacionales.	
Objetivo Específico 4.1	Apoyar el desarrollo de un sistema de detección, selección y desarrollo de talentos deportivos en todos los niveles.

Objetivo Específico 4.2	Contribuir a la constitución, administración y desarrollo de Corporaciones de Alto Rendimiento.
Objetivo Específico 4.3	Promover la generación y transferencia de conocimientos científico y tecnológico y el desarrollo de profesionales y técnicos para el deporte de alto rendimiento.
Objetivo Específico 4.4	Implementar la infraestructura y equipamiento especializado para el deporte de alto rendimiento.

Fuente: Elaboración propia en base a Política Nacional de deportes y actividad física 2002.

## 2.7.- Actual Política Regional de Deportes de La Araucanía del IND

La Política Regional de Deportes de la Araucanía, generada durante el año 2002 y lanzada durante el año 2003, surge como respuesta directa al desarrollo de la Política Nacional de Deportes, y como evidencia, hace propios todos sus fundamentos orientadores y principios. En este sentido se puede mencionar que es más bien un capítulo regional de la política nacional, donde se realizan algunos énfasis de acuerdo a la realidad de La Araucanía.

Los énfasis regionales son:

- ◆ Rescate de los valores interculturales, La elaboración de propuestas de actividad física y recreación pertinentes a la situación cultural, deportiva y recreativa supone un desafío regional importante, que implica el establecer alianzas con amplios sectores deportivos, procurando fortalecer la identidad individual, las relaciones interculturales y los valores éticos universales aportando así al desarrollo humano integral.
- ◆ Fortalecimiento de Organizaciones Deportivas, Sin duda, las organizaciones deportivas constituyen un pilar fundamental de desarrollo deportivo, por tanto es un objetivo central el fortalecerlas y brindarles espacios de participación y empoderamiento.
- ◆ Desarrollo Organizacional y Fortalecimiento del Equipo de Colaboradores, De forma de ofrecer a nuestros deportistas un servicio adecuado a sus necesidades, nuestros objetivos se orientarán a establecer planes de calidad, incentivando las correcciones necesarias para enfrentar los tiempos actuales. (Política Regional de Deportes de La Araucanía, 2003)

Basados en la política nacional, en los énfasis regionales y en el proceso de diagnóstico desarrollado, se generan los objetivos generales y líneas de acción. A nivel de síntesis para este estudio, podemos mencionar los objetivos de la política regional del IND vigente.

**Tabla N° 9**  
**Objetivos Política Regional de Deportes y Actividad física, IND. 2003**

Objetivo general 1	Fortalecer el desarrollo y la creación de organizaciones deportivas en la región
Objetivo general 2	Mejorar la cobertura y calidad de las actividades físicas y deportivas regionales, promoviendo programas de desarrollo deportivo acorde a la política deportiva regional, entorno geográfico, étnico y social de la Araucanía
Objetivo general 3	Incentivar la capacitación y el perfeccionamiento del recurso humano asociado a la actividad deportiva
Objetivo general 4	Incentivar la investigación y estudios aplicados a la actividad física y el deporte
Objetivo general 5	Publicitar y difundir la gestión del IND y los beneficios de práctica sistémica de las actividades físicas y deportivas
Objetivo general 6	Desarrollar un plan de infraestructura deportiva para los próximos tres años de gestión del IND IX Región
Objetivo general 7	Respaldar el desarrollo de los deportistas regionales para facilitar su integración a las selecciones nacionales
Objetivo general 8	Contribuir al desarrollo de los deportes estratégicos regionales
Objetivo general 9	Fortalecer la gestión del centro de entrenamiento regional (CER)

Fuente: IND. Política Regional de actividad física y deporte, Región de la Araucanía 2003

## **2.8.- Política de deportes y Actividad física región de La Araucanía (2011-2022) elaborada por el GORE.**

La Política de Deportes y Actividad Física de la región de La Araucanía, fue elaborada durante el año 2009 y aprobada el día 06 de enero del 2010, por parte del Consejo Regional del Gobierno regional. En su ideario pretende contribuir al ordenamiento, la planificación, el fomento y la promoción de la actividad física y del deporte en la región. (GORE Araucanía, 2010)

Este proceso está inserto en la modernización del Estado y en el traspaso de nuevas competencias de planificación a los Gobiernos Regionales, establecidos en la Ley 20.035 que Introduce modificaciones en la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales.(SUBDERE, 2006).

La política de deportes y actividad física fue el primer desafío de planificación que aborda la región en ámbitos que antes eran desarrollados sectorialmente<sup>9</sup>, en el caso particular, antes era el Instituto Nacional del Deporte quien fijaba los caminos a seguir en esta materia teniendo para ello La Política Nacional de Actividad Física y Deporte del año 2002 (IND, 2002), además de políticas a nivel regional elaboradas por el mismo organismo el año 2003 y revisadas anteriormente.

Si bien la Ley 20.035 es un gran paso en materia de descentralización al transferir a los gobiernos regionales funciones en materia de planificación. La complejidad aparece cuando es el GORE quien asume la responsabilidad de elaborar una política, cuya materia compete a otro organismo público y donde además esta institución tiene plenamente vigente su propia política regional, que no necesariamente apunta en la misma dirección.

El GORE sin duda presenta un mayor campo de acción que un organismo sectorial, ya que puede coordinarse de mejor forma con municipios, y los distintos organismos públicos presentes en la región, lo que abre la posibilidad de tratar el tema del deporte y la actividad física no sólo desde la mirada del IND, sino que puede incluir a educación, salud, cultura, SENAMA, INJUV, entre otros actores. Ahora bien, una externalidad podría ser que el organismo especialista se reste de los desafíos propuestos desde el gobierno regional.

---

<sup>9</sup> La Estrategia Regional de Desarrollo, es sin duda el más importante instrumento de planificación que tienen las regiones para fijar rumbos a mediano y largo plazo. Y las políticas regionales más específicas deben estar en concordancia con los objetivos estratégicos que allí se plantean.

La actual política señala como actores públicos relevantes en materia deportiva: al IND, el Gobierno Regional, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud y el Servicio Nacional del adulto Mayor (GORE, 2010) y para cada uno de ellos plantea una llamado a la coordinación y el asumir responsabilidades. De allí la importancia de evaluar como se ha ido dando este proceso desde la mirada de las distintas instituciones involucradas. Tal como la misma política plantea, se hace necesaria la unión de esfuerzos y recursos, en pro de alcanzar el cumplimiento de los componentes que se señalan, no basta por tanto de sólo reuniones de coordinación, que es comúnmente como se evalúa la interacción entre instituciones; sino más bien de aunar voluntades e incorporar en la planificación propia de las instituciones sectoriales, actividades y recursos que propendan hacia la consecución de objetivos que se plantean a nivel regional. Cómo se ha dado esta coordinación, quiénes son los responsables, quiénes han asumido el liderazgo y que tareas concretas tiene cada organismo público antes enunciados, es materia de esta evaluación.

**Diagrama Nº 5**  
**Actores institucionales que intervienen en la política regional del deporte**



Fuente: extraído del Diagnóstico del deporte en La Araucanía, GORE, 2009

Ahora bien esta política, no sólo resulta importante por ser la primera elaborada en la región, con los desafíos institucionales que presenta, sino también porque luego de su aprobación hubo un cambio de gobierno, que puede traer aparejado nuevos énfasis, lo que constituye un potencial peligro para el trayecto que se había propuesto la región en materia deportiva. El presidente de la

República, Don Sebastián Piñera, en su discurso del 21 de mayo del 2011, señala que la meta en materia deportiva es *“duplicar el número de deportistas, pasando de dos a cuatro millones e incorporando a niños, mujeres, trabajadores y adultos mayores”* (Gobierno de Chile, 2011) y agrega el pronto envío de un proyecto que crea el Ministerio del deporte. Si bien es un objetivo que comparte la política regional no se resalta la importancia que tiene la actividad física en la población.

### **2.8.1.- Visión, misión, componentes y actividades de la política regional del GORE.**

#### **Visión**

La población de la región de La Araucanía, practica actividad física y deportes de forma habitual, aprovechando sus potencialidades humanas, la diversidad sociocultural y las condiciones físico-ambientales de sus diversas zonas geográficas, valorando su aporte como factor bio-psicosocial, avanzando hacia una cultura deportiva.

#### **Misión**

Ser una política regional capaz de impulsar y crear las condiciones para el desarrollo, práctica y difusión de las actividades físicas y deportivas en forma permanente de toda la población, fomentando la cultura deportiva en la región.

Meta: al año 2022, el 12% de la población regional mayor de 18 años realiza actividad física de forma sistemática.

#### **Propósito**

Incremento paulatino de la actividad física y deportiva en La Araucanía a partir de la generación de nuevas condiciones para su fomento, desarrollo, práctica y difusión, en los ámbitos recreativos, formativos, competitivos y de alto rendimiento.

#### **Objetivos de la Política**

1. Velar por el buen nivel organizativo del deporte regional, el financiamiento continuo de sus actividades regulares y la articulación de instancias públicas y privadas comprometidas con el deporte regional, estableciendo una nueva institucionalidad de carácter regional y corporativa.

2. Crear condiciones para garantizar la formación, la trayectoria deportiva y el desarrollo del deporte regional, mediante el apoyo continuo a los deportistas iniciados, en formación y destacados, así como su participación en instancias competitivas de nivel regional, nacional e internacional para su entrenamiento constante
3. Promover en todos los grupos sociales etéreos de la región, el desarrollo de la actividad física sistemática formativa y recreativa, relevando su aporte en aspectos bio-psicosociales durante todo el transcurso de la vida de las personas.

## **Componentes**

### **1.- Componente institucionalidad regional del deporte.**

La institucionalidad pública-privada de La Araucanía “Corporación Regional del deporte y la actividad física”, liderada por el Gobierno Regional, asume nueva competencia en materia de promoción del deporte, aporta recursos financieros y se coordina a través de diversos mecanismos con la red de servicios e identidades privadas, para desarrollar actividad física y deportes a nivel local y regional.

#### **Metas:**

- a. Definición anual de planes intersectoriales de coordinación y ejecución de deportes y actividad física, a partir de la instalación de la competencia en programas de promoción del deporte al Gobierno Regional, de la generación de la Corporación del deporte regional y de convenios con privados para generar financiamiento compartido
- b. Financiamiento público-privado de deportes y actividad física

#### **Actividades para componente 1**

- i. Solicitud del traspaso de la competencia de promoción del Deporte al GORE
- ii. Articulación de las herramientas de planificación en materia deportiva a nivel local y regional.
- iii. Establecimiento de convenios de trabajo con los principales servicios públicos vinculados con el desarrollo de la actividad física y deportes, con la finalidad de coordinar actividades
- iv. Creación de una “Corporación Regional de Deportes y Actividad física” instancia público-privado que apoye la ejecución de la Política Regional de Actividad Física y Deportes.
- v. Generación de un plan de incentivos para las empresas que promuevan el deporte y la actividad física, realizando convenios con privados, a fin de lograr el financiamiento compartido de las actividades deportivas.

## **2.- Componente trayectoria deportiva**

Niños, niñas y jóvenes en edad escolar, participan en procesos de formación deportiva generando una trayectoria deportiva

### **Meta:**

- a. El 65% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar participan en procesos de formación deportiva

### **Actividades para componente 2**

- i. Programación anual e implementación de talleres polivalentes<sup>10</sup> para desarrollar capacidades motrices en niños y niñas de 4 a 5 años (educación pre-escolar)
- ii. Programación e implementación de talleres polideportivos<sup>11</sup> de formación, dirigido a niños y niñas de 6 a 10 años (primer ciclo de enseñanza básica).
- iii. Implementación de Escuelas de Formación e iniciación a disciplinas deportivas para niños y niñas de 10 a 17 años (segundo ciclo de enseñanza básica y educación media)
- iv. Incorporación de programas complementarios de actividades físicas y deportivas en horas de libre disposición<sup>12</sup> en colegios con Jornada Escolar Completa, mediante acuerdo con el MINEDUC.
- v. Gestionar ante MINEDUC el aumento de la dotación de profesores de educación física en establecimientos de enseñanza básica municipal
- vi. Gestionar ante el MINEDUC la incorporación de indicadores de actividad física y deportiva en la medición de calidad de la educación

## **3.- Componente incremento competitivo regional**

Los deportistas de La Araucanía participan sistemáticamente de competencias en diversas disciplinas deportivas y obtienen el respaldo de su región para la consecución de logros deportivos

### **Metas**

- a. El 6% de la población regional participa en competencias deportivas de forma sistemática
- b. 100% de deportistas de alto rendimiento reciben apoyo técnico y/o financiero para su desarrollo

---

<sup>10</sup> Talleres polivalentes son aquellos que apuntan a niños en edad preescolar y desarrollan en ellos sus potencialidades motrices

<sup>11</sup> Talleres polideportivos son aquellos que al menos cuentan con la iniciación a dos disciplinas deportivas

<sup>12</sup> Actualmente son 351 las horas aprox. de libre disposición en el año (fuente: MINEDUC)



### **Actividades para componente 3**

- i. Establecimiento de una plataforma de competencias formal, en diversas disciplinas deportivas a nivel regional, que incluya a las municipalidades e involucre a lo menos las categorías escolar, juvenil y senior.
- ii. Promoción y recuperación de competencias tradicionales como el Palin, fomentando el encuentro entre las diversas comunidades de la región
- iii. Gestionar con instituciones de educación superior presentes en la región, que se facilite el proceso educativo de los deportistas destacados con flexibilidad académica para que concurren a entrenamientos, torneos o campeonatos
- iv. Reconocer públicamente y apoyar a los deportistas de alto rendimiento que obtienen logros deportivos
- v. Entregar becas de estudio a deportistas de alto rendimiento y con logros deportivos para que cursen enseñanza media y superior
- vi. Capacitación y especialización permanente de profesionales y técnicos ligados al desarrollo del deporte regional de alto rendimiento
- vii. Creación de un fondo de asignación directa a deportistas federados y de alto rendimiento que representen a la región

### **4.- Componente incremento de la actividad física en grupos diferenciados**

Hombres y mujeres de La Araucanía de diferentes condiciones sociales, etáreas, condición física y procedencia o localización, incrementan sistemáticamente sus prácticas de actividad física recreativa

#### **Meta**

- a. Aumentar a un 10 % la población regional mayor de 18 años que participa de actividades físicas recreativas

### **Actividades para componente 4**

- i. Formulación e implementación de planes regionales anuales destinados al desarrollo de actividad física recreativa, aprovechando las potencialidades físico-ambientales de los territorios y la infraestructura existente, orientadas a diversos grupos:
  - Programación y Ejecución de Talleres diferenciados de actividad física recreativa para población con distintas discapacidades.

- ii. Programación y Ejecución de Talleres de actividad física recreativa dirigidas a mujeres mayores de 18 años, urbanas y rurales.
- iii. Programación y Ejecución de Talleres de actividad física recreativa para adultos mayores
- iv. Programación y Ejecución de talleres de actividad física recreativa para población rural, mayor de 18 años, diferenciando género y edad.
- v. Programación y Ejecución de Actividades Regionales y locales de fomento de la actividad física recreativa familiar, aprovechando las potencialidades físico-ambientales de la región.
- vi. Programación y ejecución de talleres de actividad física recreativa dirigidos a población juvenil vulnerable, en riesgo social e infractores de ley.
- vii. Programación y ejecución de actividades deportivas con identidad regional como el Palin, reforzando las actividades deportivas entre las comunidades

#### **5.- Componente competencias dirigenciales para el deporte**

Las organizaciones deportivas locales y regionales modernizan el estilo y formas de realizar su gestión de acuerdo a los requerimientos actuales

##### **Meta**

- a. El 100% de las organizaciones deportivas locales y regionales modernizan el estilo y formas de realizar su gestión de acuerdo a los requerimientos actuales

##### **Actividades para componente 5**

- i. Formación de dirigentes y encargados de deportes municipales, de forma sistemática y continua en el tiempo, incorporando capacidades de gestión de acuerdo a los requerimientos actuales.
- ii. Creación de una plataforma tecnológica al servicio de las organizaciones e instituciones ligadas al deporte y la actividad física

#### **6.- Componente infraestructura y equipamiento**

En el nivel regional y local se continúa dotando y diversificando la infraestructura y el equipamiento deportivo, generando nuevas opciones para prácticas deportivas, reduciendo las restricciones producidas por la estacionalidad y aprovechando las potencialidades territoriales, directamente vinculados con los planes deportivos

**Meta**

- a. Diseño y ejecución de Plan Maestro de infraestructura regional en concordancia con los planes deportivos comunales y/o regionales

**Actividades para componente 6**

- i. Elaboración de plan maestro de infraestructura deportiva regional en concordancia con los planes deportivos comunales y/o regionales
- ii. Implementación de programa de equipamiento deportivo complementario para infraestructura regional, que ayude a la diversificación de las disciplinas deportivas.
- iii. Implementación de programa de accesibilidad en infraestructura deportiva regional para deportistas con discapacidad (en sus distintas formas).

**7.- Componente de difusión educativa**

La región de la Araucanía valora los aportes bio-psicosociales del deporte y la actividad física, y reconoce disciplinas que favorecen su identidad deportiva.

**Meta**

- a. Diseño y ejecución de programa regional de investigación y difusión que dé cuenta del valor bio-psicosociales del deporte y la actividad física

**Actividades para componente 7**

- i. Creación de programa regional de difusión que fomente la práctica y el valor bio-psicosocial de la actividad física y el deporte.
- ii. Definición de disciplinas deportivas prioritarias a nivel regional, que respondan a variables culturales, sociales y geográficas propias y que ayuden a definir una identidad deportiva de La Araucanía

### **3.- Metodología**

El presente capítulo da cuenta de la trayectoria metodológica seguida por el estudio, presentando de manera resumida, el tipo de investigación, el diseño utilizado, la estrategia empleada, las preguntas que guiaron la investigación, los informantes entrevistados y como se procedió con el análisis de datos.

#### **3.1.- Tipo de investigación**

Tal como lo señala Shaw (2003) las decisiones metodológicas de una investigación evaluativa comparten al menos en parte las decisiones de un diseño de investigación cualitativa. Ahora bien lo que la distingue, son los propósitos, que en este caso es evaluar la puesta en marcha de la política regional; es decir lo que diferencia a una investigación cualitativa de una investigación evaluativa, no son sus procedimientos metodológicos, ni de diseño, sino que son los fines que persigue cada una, destacando que la investigación evaluativa pretende evaluar un programa, política o proyecto, mientras que la cualitativa presenta un campo de acción aún mayor. Por lo mismo y siguiendo la tipología propuesta por Shaw (2003) el tipo de investigación para evaluar la coordinación que se ha dado en el proceso de implementación de la política es una investigación evaluativa, utilizando para ello las herramientas de lo cualitativo.

#### **3.2.- Diseño de investigación**

La presente evaluación utiliza un diseño de estudio de caso que es: *“el estudio de las particularidades y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender”* (Stake, 2007), esta definición tiene la ventaja que su autor es un experto en evaluaciones (en educación) y escribió un libro llamado “investigación con estudio de caso”, lo que de alguna forma respalda y valida la realización de evaluaciones a través de este diseño, que es el que se utilizó en el presente estudio. La literatura da cuenta de diversas tipologías al hablar de estudio de casos, Merriam (1998) por ejemplo los clasifica según la disciplina que los utiliza (sociológicos, antropológicos, psicológicos) pero además según la naturaleza del informe final, donde destacan los descriptivos, interpretativos y evaluativos; otra clasificación la da Guba y Lincoln, quienes mencionan una clasificación según el propósito del estudio (crónico, descriptivo, pedagógico, o de contraste de teorías) y también según las orientaciones de la investigación (factual, interpretativa y evaluativa). Si bien existen muchas más tipologías, las antes citadas ponen de manifiesto la pertinencia de utilizar el estudio de caso como diseño que permite evaluar. El presente estudio utilizó un diseño

de estudio de caso único e intrínseco, taxonomía dada por Stake (2007). Único, ya que no es el objetivo de la investigación realizar comparaciones con otros casos. E intrínseco ya que las particularidades de la política lo hacen un caso de por sí interesante de estudiar (esto en contraposición de un estudio de caso instrumental, donde el caso tiene una importancia secundaria, ya que se utiliza para más bien ejemplificar algo u explicar)

### **3.3.- Estrategia e instrumento para la recolección de datos**

La estrategia utilizada se compone de entrevistas individuales, no estructuradas a los actores claves en la implementación de la política de deportes. Actores que emergen de la propia política, quien define las instituciones involucradas.

Esta estrategia utiliza como principal instrumento la pauta de entrevista, que se presenta más adelante. La elección de esta estrategia se debió a que cada actor posee información única respecto a las decisiones que las instituciones de las cuales son parte, han emprendido con motivo de la implementación de la política. La información que cada actor entregó configura en conjunto con el resto, un mapa completo sobre cómo se han ido cumpliendo los desafíos de coordinación pro-integridad que cada institución pública ha ido desarrollando con motivo de la ejecución de la política. Además, otro tipo de estrategia, se vería con dificultades logísticas ya que por los roles que desempeñan los actores involucrados se hace imposible citarlos a reuniones donde los problemas de agenda podrían haber puesto en riesgo la realización del estudio.

La entrevista fue acompañada de análisis de documento y páginas oficiales de gobierno, como estrategia que ayude a dar mayor validez interna y de esta forma dar mayor rigurosidad científica a la presente investigación.

### **3.4.- Preguntas de investigación**

El objetivo general del estudio es evaluar la coordinación que se ha dado entre las instituciones públicas, con motivo de la implementación de la política regional de actividad física y deportes en La Araucanía. El concepto ancla del presente estudio, que es el de coordinación es visto, siguiendo a Repetto (2010) en 4 categorías principales, que son: (i) información y conocimiento; (ii) procesos y actividades; (iii) recursos monetarios y humanos movilizados; (iv) responsabilidades y liderazgos, donde cada una de ellos fue transformado en un objetivo específico. A continuación se presentan los objetivos específicos resultantes:

- ✘ Analizar los procesos de intercambio de información y conocimiento entre las instituciones públicas, en materias relacionadas con la implementación de la política de deportes y actividad física
- ✘ Identificar y analizar las actividades que se han llevado a cabo entre las diversas instituciones públicas desde la aprobación de la política regional.
- ✘ Evaluar la asignación y movilización de recursos monetarios y humanos entre las distintas instituciones públicas con motivo de la implementación de la política de deportes
- ✘ Analizar las responsabilidades y liderazgos asumidos entre las distintas instituciones públicas involucradas en esta materia

Estos 4 objetivos son las que se abordan y los que sumados permiten evaluar y sacar lecciones aprendidas del proceso de implementación de la política, cuya importancia está determinada por ser una de las primeras políticas aprobadas y elaboradas en la región, dentro del marco de los procesos de descentralización administrativa y el traspaso de nuevas competencias a los gobiernos regionales. Se suman además el cambio de gobierno que trajo aparejados nuevos desafíos que ponen en jaque la planificación realizada por el gobierno anterior.

Estos 4 objetivos específicos, que permiten dar cuenta del general, fueron operacionalizados en preguntas que guiaron la conversación con los entrevistados. Estas fueron:

- ✘ ¿Cuáles han sido los procesos de intercambio de información y conocimiento entre las instituciones públicas, en materias relacionadas con la implementación de la política de deportes y actividad física?
- ✘ ¿Qué actividades concretas han llevado a cabo las diversas instituciones públicas con motivo de la política regional?
- ✘ ¿Cuál ha sido la asignación y movilización de recursos monetarios y humanos de las distintas instituciones públicas con motivo de la implementación de la política de deportes?
- ✘ ¿Quiénes han asumido las responsabilidades y los liderazgos de la implementación de la política?

### **3.5.- Informantes**

Las categorías son abordadas en los actores públicos involucrados en este desafío, todos ellos son representantes de instituciones que la política involucra explícitamente como encargados de

implementarla. A continuación se presenta el listado de las personas entrevistadas, donde por motivos de ética en la investigación, se reserva el cargo e identidad de los entrevistados.

**Tabla Nº 10**  
**Nómina de entrevistados**

<b>Institución</b>	<b>ENTREVISTADO</b>
<b>Ministerio de educación</b>	Nº 1
<b>Gobierno Regional</b>	Nº 2
	Nº 3
<b>Instituto nacional del deporte</b>	Nº 4
<b>Ministerio de salud</b>	Nº 5
<b>Instituto nacional del deporte</b>	Nº 6
<b>Instituto nacional de la juventud</b>	Nº 7
<b>Servicio nacional del adulto mayor</b>	Nº 8
<b>Servicio nacional de la mujer</b>	Nº 9

Todas las entrevistas se realizaron entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre de 2011. Se procedió en primer lugar a pedir una cita vía correo electrónico o en persona. Una vez concertada la cita, la totalidad de las entrevistas se realizaron en los lugares de trabajo de los propios informantes, por un tema de comodidad para ellos y así quitarles el menor tiempo posible. Las entrevistas duraron en promedio 25 minutos.

### **3.6.- Análisis de datos**

Una vez realizadas las entrevistas, se procedió a transcribirlas. Paralelamente a ello, con las notas de campo y una revisión preliminar de las transcripciones se elaboró un sistema categorial inicial, que ordenaba y jerarquizaba la información, estableciendo categorías y subcategorías preliminares. En esta misma etapa se procedió a asignarle un código de identificación a cada una de estas categorías. Una vez construido este sistema y utilizando el software de análisis cualitativo Atlas ti, se procedió a codificar todas las entrevistas realizadas, utilizando para ello los códigos del sistema categorial inicial y cuando emergía nueva información se agregaban las categorías o subcategorías emergentes. Con ello se estableció un sistema categorial final.

Una vez concluido este proceso y teniendo como insumos un sistema categorial final, con categorías y subcategorías ordenadas y jerarquizadas, con sus respectivas frecuencias y citas de respaldo, se procedió a la elaboración del capítulo análisis y resultados.

#### **4.- Análisis y resultados**

Las principales categorías emergen directamente de los objetivos específicos planteados y está relacionada con la definición de coordinación que el presente estudio considera central. La definición destaca que la coordinación es un proceso que genera sinergia entre las acciones y los recursos en un campo concreto de la acción pública, más específicamente en la implementación y donde los actores deben encontrar fuertes incentivos a cooperar (Repetto, 2010). Esta definición se operacionaliza en cuatro categorías principales, que son: (i) información y conocimiento; (ii) procesos y actividades; (iii) recursos monetarios y humanos movilizados; (iv) responsabilidades y liderazgos. En otras palabras, para evaluar los procesos de coordinación que se han dado producto del proceso de implementación de la política de deportes y actividad física de La Araucanía, las interrogantes han de ser ¿cuáles han sido las actividades concretas que se han llevado a cabo?, ¿Observar si estas actividades han generado sinergias entre los distintos actores involucrados?, ¿determinar si las actividades son fruto de un trabajo y/o colaboración del conjunto de actores involucrados, especialmente en esta política que convoca a varias instituciones públicas?, ¿Cuáles son las metas compartidas y si estas son conocidas por todos los sectores?, ¿Hay un esfuerzo por aportar recursos que muchas veces obedecen a una lógica sectorial y ponerlos a disposición de objetivos compartidos?, ¿Quiénes encabezan y gatillan los procesos?, ¿los liderazgos asumidos son reconocidos y validados por el resto de los participantes?. Este tipo de preguntas apunta a indagar como se ha dado la coordinación entre las instituciones públicas para el logro de objetivos, que en el caso particular especifica claramente que es una política regional donde hay varias instituciones encargadas de llevarla adelante. Quizás si hubiese sido una política sectorial el énfasis en la evaluación no estaría dado por la coordinación, sino mas bien en otras características que definen una buena política, como son por ejemplo: calidad, innovación, flexibilidad, sustentabilidad, eficiencia, eficacia (Repetto, 2010). La coordinación es un elemento que define a una buena política, sin duda no es el único, pero aporta al logro de intervenciones integrales y pone de manifestó las capacidades estatales (Repetto, 2010), ya que cuando no se generan estas sinergias en el proceso de implementación, tenemos mayor ineficiencia, menor impacto de las intervenciones, una ciudadanía mas desconforme, lo que puede traducirse en problemas de gobernanza a mediano plazo. De allí que el rol del gerente social es aprender lecciones de estos procesos, que contribuyen significativamente a la construcción y logro de un “proyecto país” (Repetto, 2010), y que permite realizar gestiones mucha más efectivas en un escenario donde la incertidumbre (Martinez, 2010) se hace cada vez más presente.



A las cuatro categorías centrales (dadas por la definición de coordinación) emergieron dos nuevas, que no escapan a los objetivos específicos planteados en el comienzo de la investigación, estos fueron retraso y rol de la política. El primero de ellos da cuenta de las causas y consecuencias que se han producido por la tardanza del proceso de implementación que ven los diferentes actores entrevistados, lo que repercute en pocas actividades, con la casi nula movilización de recursos, una escasa definición de roles y liderazgos y una exigua socialización de los objetivos de la política entre las nuevas autoridades. Es por ello que no se considera necesario agregarlo como un nuevo objetivo, sino como una categoría emergente, que es transversal a los conceptos evaluados. La segunda categoría emergente también está relacionada con este proceso, ya que al haber una tardanza en el proceso de implementación, varios de los actores involucrados, al observar pocas actividades con motivo de la política, tendieron a mencionar cual debiese ser el rol que la política de deportes y actividad física debiese tener, no tomando en cuenta, muchas veces por desconocimiento, el rol que de manera explícita la política tiene. El diagrama N° 6 presenta un resumen con las principales categorías y subcategorías que emergieron del análisis realizado. A continuación de ello se describe cada una de las categorías y subcategorías encontradas, con algunas citas de los actores entrevistados, contrastando dichas afirmaciones con lo expuesto en el marco referencial

Diagrama N° 6



#### 4.1.- Categoría Actividades.

Diagrama N° 7  
Categoría actividades con sus subcategorías



Fuente: Elaboración propia

La primera categoría de análisis emerge del objetivo relacionado con las actividades que se han desarrollado con motivo de la política de deportes y actividad física de la región de La Araucanía. Ahora bien la importancia de esta categoría no radica en el gran número de actividades que se han desarrollado con motivo de la política, sino mas bien por la gran cantidad de actividades que las distintas instituciones públicas desarrollan en materia deportiva y, que como se revisará, responden todavía a esfuerzos sectoriales que se hacen de forma independiente y no orientados por la política y que se hacían previa a la aprobación de ésta. Posterior a la aprobación, acontecida en enero del 2010, y estando a dos años de aquel acontecimiento la única actividad concreta que se ha llevado adelante fue la creación de una Secretaría ejecutiva de deportes y actividad física de La Araucanía (primera subcategoría), que tiene como finalidad principal la implementación de ésta. De allí que gran parte de las respuestas se enfoquen en esta subcategoría, que da cuenta de la fecha de su creación, los organismos públicos participantes, sus tareas a corto y mediano plazo y el rol que ésta desempeñará en el fomento del deporte en la región.

Una segunda subcategoría que emerge del análisis da cuenta de las actividades que hoy desarrollan los organismos públicos en materia deportiva y que como se mencionó no obedecen a directrices dadas por la política. Muchas de ellas se hacían previa a la aprobación de ésta y aparecen otras dadas por nuevos objetivos (subcategoría emergencia de nuevos lineamientos)

establecidos en los planes y programas del nuevo gobierno (que comienza dos meses posterior a la aprobación de la política) donde destacan el “Plan Araucanía 7” y el programa “Elije vivir sano”.

Por último se encuentra la subcategoría “Actividades a corto y mediano plazo” donde los actores públicos mencionan una serie de actividades concretas a desarrollar, que permitirían un desarrollo y cumplimiento de los objetivos establecidos en la política de manera tal que se pueda salir de la inercia y entrapamiento al que ha estado sometida la política en estos dos años, perdiendo tiempo valioso en el trayecto trazado al 2022. A continuación se revisará cada una de las subcategorías, para finalizar con una evaluación general de esta categoría y ver como aporta (o no) al desafío de la coordinación y con ello a la integralidad, características que (junto a otras) definen una buena política social.

#### **4.1.1.- Subcategoría Secretaría ejecutiva de deportes y actividad física de La Araucanía**

Entre los entrevistados, algunos mencionan que la única actividad que se ha realizado con motivo de la política, es la creación de la Secretaría ejecutiva de deportes y actividad física de La Araucanía. En palabras del informante N° 3 *“hace dos semanas nos convocaron a una reunión en el Gobierno Regional donde se estableció una comisión que tiene por nombre, según la resolución (del 9 de diciembre de 2011), Secretaría ejecutiva de deporte y actividad física de La Araucanía cuyo objetivo principal es poner en plan o en acción los siete componentes que plantea la política e insertarlo en lo que es el Plan Araucanía Siete”*. Esta mesa es reconocida por todos los miembros entrevistados que participan de ella, como el primer esfuerzo concreto por llevar adelante los objetivos que traza la política y más específicamente los siete componentes que allí se señalan. Según la informante N° 2 ésta es impulsada por la máxima autoridad regional, quien reconoce al deporte y la actividad física como medios que aportan al desarrollo regional. En palabras de esta informante: *“el intendente asumió el compromiso de establecer una mesa interinstitucional sectorial para que se haga cargo de la implementación de la política regional de gobierno”*.

Según lo expuesto en el marco de antecedentes, la política menciona explícitamente a: el Gobierno Regional, IND, Municipios, MINEDUC, MINSAL, SERNAM, SENAMA, INJUV, como las instituciones encargadas de aportar y aunar esfuerzo en el desarrollo de ésta. La secretaría ejecutiva creada cuenta con la participación sólo del Gobierno Regional, IND, salud y educación como bien lo mencionan los entrevistados pertenecientes a dichas instituciones. Al ser consultados por la no incorporación de las otras instituciones mencionadas, el informante N° 6,

que participó de las reuniones, cuenta: *“se está creando una mesa de trabajo donde van a converger varios servicios públicos entre esos los que están citados son el Instituto Nacional del Deporte, porque es su ámbito, educación, el Gobierno Regional y salud. Se comentó la posibilidad de incluir a otros organismos públicos que están relacionados con el tema, como SENDA que fue CONACE, el SERNAM, pero luego se desechó la posibilidad, ya que ellos en el fondo son usuarios o beneficiarios de la política, pero no son quienes la conducen ni llevan los lineamientos generales”*. Según lo informado en el marco de antecedentes son estas las instituciones que más inversión realizan en materia deportiva, la que ascendía para el año 2008 por institución a: 600 millones el IND, 1372 millones el GORE a través del FNDR, 189 millones salud, educación en proyectos de implementación deportiva (no informan montos) y los municipios que aportan recursos a sus localidades, que en conjunto aportan los 600 millones aprox. INJUV, SERNAM, SENAMA no tienen recursos asignados para este ítem, salvo algunos concursos públicos donde se pueden incluir iniciativas de este tipo y algunos esfuerzos que emergen más bien de la cooperación y la gestión propia. Otro de los argumentos citados que defienden la tesis de la no incorporación de otros organismos públicos es lo mencionado por el informante N° 2 que dice relación con la operatividad de la mesa y la gestión, ya que al ser una mesa muy extensa haría que las resoluciones y acuerdos tardaran más tiempo.

Si bien se encuentran presentes los organismos con mayor inversión en deportes y con líneas de acción clara en esta materia, quizás el dejar fuera a otras instituciones puede provocar dificultades en el traspaso de información, dificultades en el compartir y aunar esfuerzos que pueden ser visto por las otras instituciones como no propios y peor aún impuestos, lo que generaría mayores dificultades para una coordinación más efectiva. Para fundamentar este posible riesgo, hay un indicador claro, al ser consultados por el conocimiento de la conformación y objetivos de esta secretaría, los informantes pertenecientes al INJUV, SERNAM y SENAMA, no tenían conocimiento.

Otro punto que llama la atención, y siguiendo en la línea del análisis anterior, tiene que ver con las bajadas de información al interior de las instituciones. Y aquí se presentan dos casos particulares, educación y salud, dos instituciones públicas de gran “peso” al interior del aparato público, por lo mismo con un alto grado de burocracia. Ambas instituciones tienen dentro de su organigrama, unidades con una clara orientación hacia el deporte y la actividad física (no siendo su única función); la unidad de extraescolar (educación) y la Unidad de promoción (salud). Tal como se mencionó en la conformación de la Secretaría, de educación participó el SEREMI (salud no estuvo

presente en la primera reunión). Días después de la reunión estas unidades no tenían información sobre los alcances de esta Secretaría, lo que refleja que la coordinación no es sólo un concepto que debe ser abordado cuando se trabaja entre instituciones, sino también al interior de ellas. Al respecto la informante N° 1 señala: *“no tengo conocimiento y no he sido invitada a una mesa regional y no sé tampoco si seré yo la persona que lo vaya a representar (al SEREMI) en esa mesa”*.

Otro de los temas que apareció con fuerza en las entrevistas a informantes participantes de la Secretaría Ejecutiva, dice relación con los objetivos de esta mesa que: *“es poner en plan o en acción los siete componentes que plantea la política... en definitiva como se va a hacer operativo cada uno de los 7 componentes se necesita un plan, que será encabezado por esta Secretaria”* (Informante N° 4) en definitiva la Secretaría Ejecutiva nace con la finalidad de encabezar el proceso de implementación de la política. La política, necesita un Plan (que la hace operativa) y éste estará encabezado por esta Secretaría.

En cuanto a las acciones a corto plazo, el informante N° 4 señala: *“se acordó en primer lugar hacer un diagnóstico de cómo estaba la situación del deporte, desde el momento que se aprobó la política hasta lo que hay ahora... el IND planteó cuáles eran sus políticas y en cuales de los componentes estaba presente, ahí nos dimos cuenta (el IND) que estábamos presente en todos los componentes a excepción de uno que tiene que ver con competencias dirigenciales para el deporte que no tiene una vinculación con nuestros programas. Educación quedó para la próxima reunión (Enero 2012) dar a conocer cuáles son sus políticas al respecto... cada servicio va a plantear que cosa está haciendo en cada uno de los componentes para de esta forma ver si se van a inyectar nuevos recursos en aquellos componentes en lo que lo servicios no están trabajando. Nos hemos encontrado que mucho de los componentes ya se encuentran financiados con los programas que tienen las instituciones pero lo que más falta es articularlos, para que lleguen a la mayor cantidad de población y no se vayan repitiendo los beneficiarios”* como era de esperar los primeros pasos de esta Secretaría es hacer un diagnóstico cuyo telón de fondo son los 7 componentes que plantea la política y a la luz de ello revisar que cosas se están haciendo actualmente y que cosas hay que implementar para ir lenta y paulatinamente alcanzando los objetivos que la política plantea.

Es un paso adecuado y en la dirección correcta, como se mencionó quizás se debería evaluar la incorporación de otros miembros a la mesa, pero en definitiva está tomando el cauce que debería haber tomado hace dos años atrás.

#### 4.1.2.- Subcategoría actividades sectoriales.

Esta subcategoría es una de las que presenta mayor información, sin embargo, no tiene la importancia de la anterior, ya que da cuenta de las actividades de las distintas instituciones públicas en materia deportiva, pero que no se realizan con motivo de la política, sino más bien obedecen a acciones de carácter sectorial y muchas de ellas se realizaban antes de la aprobación de ésta. Por lo mismo se inspiran en lineamientos muchas veces centralistas o por objetivos que emergen del nuevo gobierno. La revisión se realiza específicamente para cada institución, contrastando con aquella información presentada en el marco de antecedentes.

**SEREMI de educación:** la informante N° 1 menciona que el Ministerio de Educación tiene políticas propias vinculadas a estas materias, dice: *“nosotros tenemos nuestra propia política de deporte y recreación... existe una glosa y tengo entendido que para el año 2012, si no me equivoco, hay tres mil millones de pesos que no es menor para los establecimientos educacionales”* recursos que según la entrevistada no son nuevos, ya que el 2011, muchos establecimientos postularon a proyectos o recibieron set deportivos.

Un tipo de iniciativas que el Ministerio desarrolla son vía proyectos concursables, donde *“... los propios establecimientos postulan y nosotros le financiamos cierta parte, no se la financiamos completamente pero se le aportan recursos para estimular el deporte y la recreación”* (Informante N° 1) aquí son los sostenedores quienes postulan, a bases publicadas en la página del MINEDUC o la de convivencia escolar, a un concurso que se denomina “culminación territorial” cuya finalidad es la realización de un evento deportivo. En palabras de la entrevistada N° 1: *“ellos tiene la posibilidad de adquirir recursos para hacer el evento (se puede invertir en) alimentación, movilización, si es que necesitan petos o mallas igual pueden adquirirla, recursos humanos, monitores lo que ellos necesitan para el evento... nosotros le propusimos a los sostenedores que presenten una propuesta de un proyecto de formulación territorial de la comuna e incluso de las provincia, para que pudieran hacer una actividad deportiva recreativa masiva incluso hacer muestras científicas todo esto apoyado por el área de deporte y recreación”*. Este tipo de proyectos, cuyas bases son elaboradas por el departamento jurídico del ministerio, son válidas para todo el territorio nacional y cuya evaluación también tiene este mismo carácter, por lo que y tal como lo afirma la entrevistada N° 1: *“no tiene como objetivo u orientación cumplir la política regional... Nosotros somos un ministerio centralizado, operamos a nivel central las propuestas y las bases vienen hechas de la capital”* es esta una de las características que obstaculizan, como bien lo

menciona Repetto (2010), la coordinación sobre todo cuando están presentes instituciones con una alta burocracia. La pertinencia (regional), otra de las características que ayudan a definir una buena política (Martínez, 2010; Repetto, 2010) se ven truncadas cuando los lineamientos vienen dados de forma centralizada sin tomar en cuenta las realidades locales. Esto queda de manifiesto al consultarle al informante N° 1 sobre la supervisión y control de estos proyectos, aquí menciona: *“yo, bajo la información a los departamentos provinciales cuando me lo solicitan del nivel central, el brazo operativo del ministerio son las direcciones provinciales y son las que estarían supervisando el cumplimiento de estos proyectos”* al final la supervisión está dada por las direcciones provinciales de proyectos cuyas bases y evaluaciones son de carácter nacional y no regional; este último nivel, es lo que se podría definir como nivel meso (Repetto, 2010) que es el que pudiese dar mayor pertinencia en la intervención, colocando énfasis regionales y evaluando en virtud de lo que la región necesita para el desarrollo y el fomento del deporte.

Un segundo tipo de iniciativas que tiene el ministerio son los proyectos de deporte y recreación, cuyo funcionamiento lo menciona el informante N° 1: *“Para estos proyectos nosotros quisimos que ningún establecimiento quedara afuera y a lo mejor debiéramos haber dejado a los mejores, pero esta iniciativa viene para el 2012 y esperamos mejorar. Aquí las bases son nacionales pero evaluamos a nivel regional y en fin de cuenta son los sostenedores los que le pueden dar la pertinencia regional... En estos se postula en mayo para que el proyecto sea realizado en el año... Este año fueron apoyados 110 establecimientos”*. Por la evaluación regional estos proyectos tienen mayores posibilidades de estar orientados por la política regional en el futuro; además la informante señala que son los propios sostenedores (encargados de los establecimientos) los que pueden darle el sello regional a sus proyectos, es más, menciona que, desde su experiencia, lo hacen. Hay que destacar además la finalidad que tienen los concursos antes revisados, los de culminación territorial tienen una clara orientación a la masividad, mientras estos últimos obedecen a la lógica de talleres lo que está más en la línea del concepto de “trayectoria deportiva” mencionado en el marco de antecedentes.

Por último, el MINEDUC, cuenta con la entrega de set deportivos, cuya finalidad es la implementación de colegios de: colchonetas, balones, mallas, petos, etc. Cuyo funcionamiento es descrito por el informante N° 1: *“aquí se les manda una carta a los establecimiento donde se le indicaba un monto de dinero asignado y los productos que podían elegir... a los que no contestaron*



*nuestros expertos les enviaron la implementación de acuerdo a los montos asignados. Hay que destacar que el set deportivo el ministerio consiguió productos a costos buenos”.*

**Gobierno Regional:** en lo que respecta al Gobierno Regional no se mencionan actividades nuevas vinculadas a la política de deportes de la región, sigue en funcionamiento el 2% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que como bien cuenta la Informante N° 2: *“El 2% del FNDR no ha tenido una vinculación con la política ya que como no se ha implementado la política uno no puede hacer mediciones de avance. Por ejemplo se han financiado proyectos de infraestructura pero no se ha ido haciendo mediciones acorde a los lineamientos de la política porque no estaba el plan. Esas mediciones seguramente van a estar el próximo año por que además nosotros tenemos un sistema interno que se llama Chile indica que va midiendo en función de lo que nosotros le pedimos; por ejemplo, nosotros vamos a tener que poner proyectos de deportes relacionados con infraestructura y después el sistema solito nos irá dando la información en función de los componentes”* por lo mismo no agregan nueva información, se mantiene el 2% del FNDR dedicado al deporte, donde tanto los municipios como organizaciones privadas postulan a través de concurso público. Según la cuenta pública del ejecutivo del GORE (2011), para el año recién pasado se financiaron 54 iniciativas deportivas para el sector privado y 43 iniciativas deportivas de los organismos públicos donde un porcentaje importante de ellas tienen una vinculación al deporte tradicional.

**Instituto Nacional del Deporte:** el IND es el organismo que ha sufrido mayores cambios, a todo nivel, hay cambios importantes en su oferta programática, a nivel interno en su dotación de personal, en la forma de administrar sus proyectos, entre otros. Muchos de estos cambios tienen su génesis en las acusaciones de corrupción acontecidas en el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos, lo que trajo aparejado investigaciones sumarias, más algunas conducidas por el ministerio público. Todo este proceso de carácter nacional, también tuvo repercusiones a nivel regional, con el cambio de funcionarios y una reestructuración que puso énfasis en el control exhaustivo de los recursos públicos. La imagen de esta institución quedó en los suelos, es más, el antiguo nombre que era Chiledeportes fue cambiado ante la opinión pública como Instituto Nacional del Deporte (IND)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Este nombre no fue nuevo, estaba establecido en la Ley del Deporte, ocurrió que se dejó de usar el de Chiledeportes que recordaba el escándalo y las acusaciones realizadas.

Tal y como menciona el informante N° 4, el desafío de esta institución es duplicar la cantidad de personas que hacen deporte y actividad física. Para ello se ha puesto especial énfasis en el deporte masivo, en palabras del entrevistado: *“...el enfoque principal es potenciar las áreas donde la gente desarrolle deporte de manera masiva, en este sentido se incorporan programas como el tour de corridas y cicletadas, un programa enfocado en lo que son los parques nacionales, cierre de calles y se suman programas que ya son medio tradicionales como el programa mujer y deporte, un programa especial para los adultos mayores, sigue el programa jóvenes en movimiento”* el mismo menciona que las directrices establecidas en la Ley 19.712 se mantienen, es decir las categorías deportivas: recreativa, competición y alto rendimiento siguen en funcionamiento. Lo que ahora ocurre es que el IND tiene más programas de administración propia, como los que anteriormente fueron citados, en desmedro del FONDEPORTE que es el concurso público que tiene la institución para que las organizaciones deportivas provenientes del mundo privado y público puedan postular para el financiamiento de sus actividades<sup>14</sup>. *“el tema de la concursabilidad ha cambiado, el FONDEPORTE sigue ya que esta por ley con las mismas líneas de siempre, pero si bajo su presupuesto y con el excedente se pasaron a financiar los programas de administración propia”* (Informante N° 4) entre las causas que explican este cambio se encuentran, la mayor efectividad y cobertura, ya que ocurría con el FONDEPORTE que si financiaban iniciativas que postulaban y que debían cumplir ciertos criterios, pero estas iniciativas desarrolladas por privados no necesariamente apuntan a que la región en su conjunto haga más deporte, muchas veces quedaban grupos poblacionales fuera de la oferta programática del gobierno, producto del desconocimiento, una mala postulación, o estar fuera de los objetivos de las categorías deportivas. De allí que los programas de administración propia tienden a funcionar con una lógica de cobertura mucho más efectiva. En palabras del Informante N° 4: *“El nuevo plan de trabajo viene orientado desde la etapa preescolar hasta el adulto mayor. Desde preescolar hasta niños de octavo básico tenemos el programa en el ámbito recreativo, las escuelas deportivas que antiguamente eran las escuelas abiertas; desde los 14 a los 18 años está el programa denominado jóvenes en movimiento y también tenemos el programa de las escuelas de fútbol, de los 18 hasta los 59 años están los programas de mujer y deporte, para dueñas de casa principalmente y de los 60 hacia arriba los programas de adultos mayores. Se cubre con esto todo el nivel etario de la población”*.

---

<sup>14</sup> Ver detalle de la inversión del Fondeporte antes del 2009 en marco de antecedentes.

Algunos de los nuevos programas, antes eran financiados directamente por el FONDEPORTE, sobre todo aquellos para dueñas de casa y adultos mayores, sin embargo quedaban comunas y agrupaciones que al no presentar proyectos quedaban sin financiamiento. Hay otros nuevos como las cicletadas y la apertura de parques y senderos, donde es el propio IND quien administra estos programas. Aquí la lógica de funcionamiento la menciona el informante Nº 6 quien dice: *“Los programas son administrado por el IND nosotros contratamos a los profesores le entregamos la implementación deportiva, se supervisa el programa se hacen encuestas de satisfacción a los usuarios”*

El informante Nº 4 da cuenta de los cambios en el operar del IND en torno a sus programas, el detalle se presenta a continuación: *“el deporte masivo está dividido en recreativo y competitivo; en competitivo antes teníamos los juegos escolares de 12 a 14 años y los juegos de la Araucanía de los 16 a 18 años; ahora se incorporó la liga escolar que es 10 a 12 años que son previo a los juegos escolares, escolar va de 12 a 14 años y de 16 a 18 en dos ramas están los juegos de la Araucanía. También como instituto no habíamos llegado a la educación superior aquí hay un programa que se aplica hace dos años que es actividad física competitiva en universitarios, aquí participaron 7 casa de estudio y las competencias fueron basquetbol para varones y voleibol para damas. Ahora se incorporan eventos masivos y allí tenemos las corridas y cicletadas que en la región tenemos 8 y ya hay 3 ejecutadas, está el cierre de calles que son actividades de fin de semana; también está el programa de parque nacional. Sumando tenemos alrededor de 10 y 11 programas de deporte recreativo masivo y en competitivo apoyo a las primeras competencia”* todo esto se enmarca en los nuevos desafíos del nuevo gobierno que es duplicar la cantidad de gente que hace actividad física. Estos programas se trabajan bajo la lógica de talleres donde, como se mencionó, es el propio IND quien contrata a los monitores y les brinda la implementación necesaria, además de supervisar el normal funcionamiento de las distintas actividades. Para el año 2011, el entrevistado menciona que hubo 56 talleres distribuidos en las 32 comunas de la región, donde tanto hombres como mujeres participan activamente.

**Ministerio de Salud:** este organismo tiene en la Secretaría Regional Ministerial de Salud (SEREMI de Salud) su representación en la región. Ésta a su vez cuenta con la unidad de promoción de salud que es la encargada de llevar adelante materias que propendan a una vida saludable en la población, teniendo como fines el bajar los índices de obesidad, tabaquismo y sedentarismo presentes. Según lo expuesto en el marco de antecedentes, en el sub apartado inversión, esta

unidad administra los planes comunales de promoción de salud, fondos que pone a disposición el Ministerio con ejecución presupuestaria y que dependen de la cantidad de habitantes, índices de ruralidad y población indígena, entre otros. La forma de operar de estos recursos es bien descrita por la informante N° 5, quien explica: *“Los recursos se orientan para alimentación, actividad física y tabaco. Este año se mantiene las treinta y dos comunas, nosotros lo que hacemos es transferir los recursos a las municipalidades y ellos tienen un equipo de promoción local, que dependen de los departamento de salud municipal y ellos elaboran un proyecto que permita trabajar en las temáticas antes mencionadas. Los proyectos que se financian en comunas contemplan en su mayoría la contratación de monitores, que en muchas localidades no hay y la idea es bajar la tasa de obesidad y aumentar la actividad física. Se financia implementación deportiva para establecimientos educacionales, para juntas de vecinos, organizaciones sociales, eventos masivos, corridas y cicletadas”* estos recursos que comienzan el año 1998 se han mantenido durante el tiempo, si bien han cambiado los nombres los objetivos han perdurado. Como bien menciona la entrevistada antes estaba la Estrategia Global contra la Obesidad (EGO) que ponía especial énfasis en los establecimientos educacionales, ahora los lineamientos están dados por el programa “elije vivir sano”<sup>15</sup>. Este programa encabezado por la primera dama, ha puesto énfasis en la masividad del deporte, desarrollando corridas y cicletadas en todo el país. Además se están implementando plazas saludables, que como menciona la entrevistada N° 5: *“... es disponer de maquinas al aire libre o en establecimientos educacionales o en sectores rurales y la lógica aquí es transferir los recursos al municipio de acuerdo al proyecto que ellos presenten, pasan una primera corrección de nosotros y luego el ministerio los aprueba”* otro elemento que destaca la entrevistada, al cual también se le ha dado prioridad, es la implementación deportiva tanto a jardines infantiles como a establecimientos educacionales, incluso contratando monitores o profesores de educación física que desarrollen actividades con los niños.

Volviendo a los planes comunales de promoción de salud, la entrevistada menciona que fueron unas de las mejores regiones ya que fueron aprobados proyectos para las 32 comunas el año recién pasado, contrastando con los sólo 7 proyectos aprobados el 2010 cuyos montos fueron diezmados productos de los recortes presupuestarios producidos por el terremoto y tsunami del 27 de febrero. Ya el año recién pasado se retomaron los fondos que históricamente se entregaban para estos fines.

---

<sup>15</sup> Ver en detalle próxima subcategoría

**Instituto nacional de la Juventud:** en la información presentada en el diagnóstico que respalda la política de deportes, no se hace referencia al Instituto de La Juventud (INJUV). Esto puede explicarse debido a que esta institución no tiene una glosa presupuestaria dedicada a estas materias. Al ser consultada la informante N° 7 que pertenece a esta institución menciona que la contribución se acota sólo a participar de algunas mesas sectoriales que otros organismos públicos presiden: *“El INJUV participa en varias mesas sectoriales, mesas con la SEREMI de gobierno (de organización sociales) con salud tenemos como 5 mesas distintas una de lactancia, una de VIH, con el SERNAM tenemos que cumplir metas de género, con el SENDA en el ámbito de la prevención, el IND no tiene mesa así como nosotros tampoco, ya qué se entiende que ambos tratan temas transversales”*. Es por ello que al interior de estas mesas se trabaja bajo un ambiente de colaboración, donde el desarrollo de algunas actividades se hace coordinando esfuerzos. Un ejemplo de ello, mencionado por la informante, es algunas corridas que se han desarrollado, el INJUV la organiza pero la implementación es dada por el IND. Pero como bien señala la entrevistada: *“Estas acciones son sumamente aisladas, no obedecen a ningún lineamiento de ninguna política. Estas mesas tiene reuniones constantes por tanto allí aparecen algunos temas para poder colaborar, nosotros trabajamos sin recursos”* es este último punto el que define a esta institución, en materia deportiva no cuenta con recursos, por lo que las actividades son aisladas, lo que hace que la cooperación dependa en muchos casos de las voluntades y no de una directriz clara en fomento y apoyo al deporte en jóvenes.

Al ser consultada por las actividades concretas que ha llevado adelante el INJUV en fomento del deporte durante el año recién pasado, la entrevistada N° 7 sólo mencionó tres actividades: *“un campeonato de baby acá en Temuco, un campeonato de ajedrez, y un flashmob de la campaña del aire limpio y el nuevo aire”* menciona como un desafío, llevar a todas las comunas de la región, la escuela *“jóvenes en movimiento”* programa perteneciente al IND, donde su preocupación central es la cobertura, ya que son muchas las comunas en las que no está presente este programa. Se suma además que muchas veces apoyan a los jóvenes en la formulación de proyectos para que estos sean presentados en las instituciones que si cuentan con recursos para su financiamiento. Pero nuevamente aparece el tema que el fomento de la actividad física depende más bien de las voluntades, no existiendo entre los objetivos de la institución y más importante aún recursos asociados, al apoyo del deporte en jóvenes.

**Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA):** otra de las instituciones que se encuentra en una situación parecida a la anterior es ésta. Ya que sólo manifiestan actividades aisladas o algunas que se han desarrollado vía concurso público, donde la génesis de actividades vinculadas al deporte proviene de iniciativas que los propios adultos mayores definen como prioritarias y lo hacen presentándolas a los fondos concursables que esta institución tiene. Sin embargo, gran parte de los fondos se los llevan actividades recreativas, vinculadas a paseos a distintas localidades. El informante N° 8 señala que junto al Instituto de Previsión Social (IPS) han trabajado el tema de baile entretenido y talleres de taichí, sin embargo son de forma aislada. Los fondos concursables a los que pueden postular en estas materias son básicamente dos: “Intermediarios” y “Fondo Nacional del Adulto Mayor”, en palabras del entrevistado: *“En el proyecto “Intermediarios” hay una postulación por parte de instituciones públicas y allí se pueden financiar temas de deportes, son proyectos concursables. También está el Fondo Nacional del Adulto Mayor y allí pueden postular las organizaciones también para el tema del deporte pero lamentablemente la mayoría de los proyectos que se financian están por el tema de recreación, más del 50 % están por paseos y viajes”*. Al ser proyectos concursables, las iniciativas a financiar dependen del tipo de proyectos que presenten las organizaciones, donde claramente los viajes son los preferidos. Quizás las bases del concurso debiesen orientar y poner mayor énfasis en el deporte. Un argumento que aporta en esta discusión, es que son varios los organismos públicos que tienen a este grupo etario como beneficiarios, el IND, los municipios, casas de compensación, GORE, lo que hace que muchas de estas agrupaciones tengan claramente delimitados el tipo de beneficios que consiguen con cada una de ellas, destinado los fondos del SENAMA para viajes, sabiendo que desde el municipio o el IND encontrarán financiamiento para sus actividades físicas. El entrevistado no tenía información específica en torno a cuantas actividades concretas se financiaron el año recién pasado en estas materias. Si revisamos la información planteada en el marco de antecedentes, vemos que históricamente la cifra fluctúa entre 13 y 19 iniciativas, con fondos que no superan los 20 millones en total.

**Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM):** al igual que lo planteado en el INJUV, este organismo público no presenta información de actividades realizadas en el diagnóstico que sustenta la política. Según plantea la informante N° 9 esta institución cautela el cumplimiento de los compromisos de la agenda de género (PMG) que suscriben los distintos organismos públicos. Muchos de ellos están en la actualidad al alero del programa “Elije vivir sano”, en palabras de la Informante N° 9: *“... se han realizado acciones a nivel de coordinación de estas instituciones y*

*efectivamente se han realizado acciones tendientes a promover la alimentación sana y saludable, porque de una u otra manera afecta directamente a las mujeres en término de la obesidad y reducción las enfermedades de riesgo y las consecuencias del sedentarismo, esto se hace a través del programa “Elige Vivir Sano” a estas labores de coordinación se suma el programa “Mujer y maternidad” que dentro de sus líneas programáticas está el tema de la vida saludable. La relación de esta línea con el deporte es explicada por la entrevistada perteneciente a esta institución: “Una mujer no es solo madre si no que una mujer también tiene una multiplicidad de funciones entre ellas el ser madre. Entonces se ejecuta líneas donde nos coordinamos con estos dos otros actores que en definitiva tienen que ver con promover acciones específicas; no se ha trabajado muy en profundidad, más bien en difusión, pero se han hecho un par de actividades recreativas de sensibilización que permiten dar un sentido más valorativo de la actividad física y la vida saludable”. Como bien señala la informante N° 9, es una línea que escasamente se ha desarrollado y tienden a ser esfuerzos donde son otras instituciones las que financian las actividades y desde el SERNAM apoyan con gestiones que tiendan al éxito de dichas iniciativas. En palabras de la entrevistada: “las actividades que se han hecho solo tiene que ver con gestión y aporte de algunas empresas que nos prestan espacio, auspicios, pero recursos frescos en dinero no tenemos, se han conseguido a través del IND un par de profesores, salud nos presta sus poleras y chapitas del Elige Vivir Sano, el municipio nos presta el espacio físico, pero no hay recursos propios asociados”. Trabajan en muchos casos al alero de la oferta programática de otras instituciones públicas, lo que genera un escaso empoderamiento en la materia. Esto explica las aisladas actividades que desarrollan, que para el caso de esta institución se reduce a una actividad en el IMCA<sup>16</sup> donde dos profesores de educación física realizaron un taller para mujeres, cuya participación mayoritaria fue de las usuarias del IND. Otra actividad es la incorporación de pausas saludables para las funcionarias de la institución y por último “...en la campaña de prevención en contra de la violencia, también hubieron monitores que estuvieron haciendo un rato de baile entretenido, en definitiva se fue incorporando un rato de baile entretenido a nuestras actividades cotidianas” sin embargo el peso de todas ellas es más bien marginal, no teniendo claras directrices, impidiendo con ello empoderar a esta institución en materias deportivas.*

Si bien todas las instituciones revisadas presentan mayor o menor actividades dependiendo su relación con el deporte, es necesario volver a destacar, que gran parte de estas acciones no tienen

---

<sup>16</sup> Asociación Cristiana de Jóvenes, que cuenta con un gimnasio y piscinas temperadas

relación con la política, muchas de ellas se realizaban previa a la aprobación de ésta. De todas formas, ya sea por azar o por esfuerzos de carácter sectorial contribuyen sin quererlo, muchas de ellas, al cumplimiento de la visión de la política.

**4.1.3.- Subcategoría emergencia de nuevos lineamientos.** Al realizar las entrevistas surgieron dos líneas programáticas que no existían en el momento en que se aprobó la política y que están estrechamente vinculadas a la instalación del actual gobierno. Sin duda hay nuevas políticas, producto del cambio de gobierno, pero hay dos que resultan particularmente importantes cuando se habla de deportes. Una de ellas es el programa “Elije vivir sano” que fue citado por 4 de los entrevistados y el “Plan Araucanía 7” que fue nombrado por tres de los entrevistados.

**Elije vivir sano:** programa que comienza en marzo de 2011 y pretende promover un cambio cultural en la población, de generar una dinámica intersectorial y en alianza con el sector privado, multinivel que motive a los ciudadanos a elegir informada y libremente aquellos medios y elementos que den a las personas una mejor y más larga vida<sup>17</sup>. La misión de este programa es: *“Aportar a la construcción de una cultura de hábitos saludables entre los chilenos y las chilenas, a través de una estrategia socioeducativa, positiva, transversal, y propositiva, procurando la autonomía en la elección de alternativas de las personas en pro de su calidad de vida”*<sup>18</sup>. Quien encabeza esta iniciativa es la primera dama de la nación y cuenta con la participación de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional del Deporte, Ministerio de Planificación, otros ministerios y servicios públicos y entidades como municipalidades, organizaciones sociales y empresas privadas.

El analizar este programa se fundamenta en lo señalado por Repetto (2010) en torno a la sustentabilidad de las políticas sociales, ya que muchas veces ocurre que cuando hay un cambio de gobierno se dejan de implementar líneas que se habían trazado previamente. En este caso particular todas las instituciones consultadas dan cuenta de acciones tendientes a desarrollar el “elije vivir sano” posponiendo en muchos casos las líneas que la política de deportes ponía como prioritarias para la región.

Al ser consultado el informante del IND, comentó: *“El programa Elige Vivir Sano es el paraguas que cubre todas estas actividades, el instituto desarrolla toda su actividad programática bajo este*

---

<sup>17</sup> Extraída de web oficial del programa

<sup>18</sup> ídem



*paragua, lo mismo hace salud, educación, ahora bien el elige vivir sano no inyecta recursos si no que el tema comunicacional y de difusión es apoyado y sobre todo por un gran aporte de empresas privadas, donde muchas veces nosotros no podemos financiar algunas cosas y este programa consigue la ayuda de privados”* (informante N° 4). Como bien señala el informante, hay dos características que lo definen; por un lado el programa tiende a conseguir ayudas de privados en ámbitos donde el sector público por normativa o por financiamiento no puede apoyar. Y una segunda, es que no inyecta a las instituciones recursos, más bien aprovecha las capacidades presentes en las distintas instituciones, poniendo a disposición sus recursos en el alcance de las metas propuestas. Ambas características son apropiadas para la generación de sinergias e instalar el tema deportivo como algo transversal. Ahora bien, la evaluación dada por el tiempo deberá responder, si esta forma no será vista por las instituciones sectoriales como una imposición de objetivos, lo que repercute directamente en el empoderamiento de éstas y el ver estos objetivos como propios. También es importante destacar, que la no inyección de recursos atenta a la consecución de objetivos, toda vez que se promueven actividades sin el consiguiente respaldo económico, lo que podría generar un rechazo de parte de las distintas instituciones. Esto está aparejada a otra crítica que se le hace al programa en torno a su institucionalidad, al ser un programa encabezado por la primera dama, no reside en ningún ministerio en particular, en otras palabras pareciera que está fuera del organigrama público; la tradición centralista y burocrática del Estado puede también generar dificultades en la consecución de los objetivos propuestos ya que los que en definitiva lo operan y ejecutan no necesariamente pertenecen a la “institución” que encabeza dicho programa.

Ahora bien, para los objetivos del presente estudio, dicho programa es pertinente de analizar en la medida que ha traído nuevos lineamientos que han desplazado de la discusión los objetivos que la política regional proponía, atentando con ello a la sustentabilidad y la implementación de esta iniciativa. Sin embargo, las directrices desarrolladas por el programa no son contradictorias con los lineamientos de la política, por lo que se abre un futuro alentador, donde el programa con una alta presencia en los medios, realza la importancia del deporte, lo que ayuda al cumplimiento de la visión de la política, en torno a la generación de una cultura deportiva. El desafío es entonces acelerar las actividades de la política aprovechando el impulso del programa. La informante de salud destaca esta característica, en torno a que se trabajan en los mismos temas: *“Ahora todo se suma al programa de Elige Vivir Sano, en el fondo son cambio de nombre pero ambas atacan la misma temática... Este año se han priorizado las plazas saludables y la implementación deportiva.*

*A nivel regional creamos una mesa que la lidera el intendente y en donde participan todas las entidades públicas, la idea es que las acciones que se hagan lleven este sello y se orienta a fomentar la alimentación saludable y mejorar la vida activa, hacer acciones al aire libre y disfrute en familia, estos son los cuatro pilares” (Informante N° 5).*

**Plan Araucanía 7:** la importancia de este plan radica en lo que menciona el informante N° 4: *“... se crea la secretaría ejecutiva de deporte y actividad física de La Araucanía cuyo objetivo principal es poner en plan o en acción los siete componentes que plantea la política e insertarlo en lo que es el Plan Araucanía Siete”.* En otras palabras, el ejecutivo del gobierno regional ha mandatado la implementación de la política, creando la Secretaría ejecutiva, pero insertándola en el Plan Araucanía 7.

Este plan *“pretende convertir a la región en la 7ª más competitiva y desarrollada a nivel país al año 2022, no sólo desarrollándola económicamente, sino también armonizando la productividad con el reconocimiento de la realidad cultural de la región. El objetivo es lograr una región mucho más uniforme de cara al compromiso con el desarrollo, con una mejor y más dinámica complementariedad entre lo urbano y lo rural, lo científico con lo productivo, lo social con la gestión pública, y lo público con lo privado. Sobre la base de lo anterior, se requiere un plan estratégico que conduzca a mejorar las condiciones de habitabilidad, vivienda, seguridad, salud, educación y del medio ambiente, con metas claras, medibles y alcanzables; que movilicen a todos los sectores de la región y los involucren participativamente hacia esta meta”* (GORE, 2011). Para la operatividad del plan se plantean 5 ejes que son: Indígena, Educación, Salud, Economía y Desarrollo Productivo, Infraestructura y Conectividad, cada uno con propuestas y acciones concretas a desarrollar.

El tema del deporte no aparece como uno de los ejes a desarrollar, por lo que al parecer es una declaración que intenta impulsar el deporte a lugares de más privilegio. Como bien señala el informante N° 3: *“el deporte pasa a no ser una prioridad para las políticas regionales, y desde el punto de vista de la región, yo creo que no debe ser la prioridad, porque hay que terminar con brechas de desigualdad en materia de pobreza, en materia de infraestructura que han sido los acentos, entonces el deporte pasa a ser no una de las primeras prioridades para la región a pesar de la voluntad de aprobar una política de deporte; por otro lado tú tienes en comunas donde se desarrolla la actividad deportiva y las personas tampoco tiene una voluntad por parte de los gobiernos comunales en colocar al deporte como uno de los ejes importante dentro del desarrollo”*

el tema de la valoración del deporte, al que el entrevistado hace referencia, no es nuevo. En la actualidad el deporte no es visto como una alternativa de desarrollo profesional ni por los jóvenes ni por los padres; y saliendo del tema del deporte de elite, la actividad física y la salud tampoco tienen en la cultura la valoración que se necesita, no hay conductas de autocuidado, esto se ve reflejado en las altas cifras de sedentarismo, obesidad, consumo de tabaco, entre otras; por lo que se hace necesario lo más difícil un cambio cultural, de costumbres y hábitos de las personas.

Otro elemento a destacar es lo señalado por el informante N° 3: *“en cuanto al plan Araucanía 7, tiene que ver con una planificación del gobierno central para La Araucanía, pero no tiene que ver con lo que la región ha definido, al final es un plan del gobierno de turno y somos nosotros quienes nos debemos de preocupar del desarrollo de la región”*. La política en análisis es fruto del esfuerzo y trabajo de la región, son sus habitantes que mediante su participación han definido temas como centrales para desarrollar, por lo que es importante retomar el camino e impulsar los temas que han sido definidos como prioritarios por los propios ciudadanos de La Araucanía. Ésta es una de las fortalezas de la política y es la debilidad del Programa Elije vivir sano y el Plan Araucanía 7.

#### **4.1.4.- Subcategoría actividades a corto y mediano plazo.**

Si bien, y de acuerdo a lo hasta ahora desarrollado, la política de deportes está escasamente desarrollada con sólo una actividad concreta en marcha, que es la creación de la Secretaría Ejecutiva, algunos entrevistados dan luces de esperanza para el mediano y largo plazo. Se revisará a continuación las acciones y actividades que se prevén para el futuro, donde en muchas de ellas ya se están cimentando las bases que permitirán partir este año de buena forma.

Quien presenta con mayor claridad los pasos a seguir es la entrevistada N° 2 perteneciente al Gobierno regional, quien menciona: *“... para el año siguiente (2012) lo que nosotros tenemos que hacer es organizar y definir la cartera de proyecto, los criterios que vamos considerar para que en el 2012, en el presupuesto que se está discutiendo ahora, los recursos que están destinados a deporte se ciñan a la política regional considerado eso si tres énfasis que son formación de trayectoria deportiva, incremento competitivo regional e infraestructura deportiva que es el que siempre ha estado en manos del FNDR”* la inclusión de criterios dados por la política en los fondos que administra el GORE y que se financian con el 2% del FNDR, es un gran paso y lo que menciona la entrevistada es que se están trabajando en las bases de ese concurso público, para que allí queden claramente establecidos los mismos énfasis que la política propone. Lo nuevo, está dado

por los énfasis que el Intendente quiere establecer y en donde se señalan sólo tres de los siete componentes a desarrollar. Se hace necesario entonces hacer un seguimiento de aquello, ya que al sólo seguir parte de los caminos trazados, la consecución o cumplimiento de la visión, misión y objetivo general puede tender al fracaso. El proceso en el que se encuentra el concurso público financiado por el 2% del FNDR, lo describe la informante N°2: *“Otra cosa que estamos haciendo internamente, aunque la Dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) no nos toma mucho en cuenta, es que nosotros distribuimos unos recursos de lo que nosotros llamamos una provisión de deporte y actividad física que se ejecuta a través del Consejo Regional que es un concurso nuestro. Lo que pasa es que eso está dividido en dos ámbitos proyecto que presentan las municipalidades y proyectos que presentan los privados y organizaciones, entonces lo que estamos pidiendo y eso quedó establecido, es que se prepare un reglamento condicionando la distribución de recursos en función de cuántos de esos proyectos se acercan a la política, por tanto estamos en la elaboración de este reglamento que tiene que estar aprobado de aquí a fin de año y el próximo año cuando tengamos un nuevo concurso, el concurso va a estar ceñido a la política, va haber un reglamento va a ver que dar un instructivo a los alcaldes, por tanto estamos construyendo las bases en este momento”*. Como bien lo señala la entrevistada se están sentando las bases y ajustando los tiempos, para que el año 2012 la política entre en pleno proceso de operación.

Pero no sólo menciona el tema del concurso público, sino también la elaboración de un Plan para la política de deportes y actividad física de La Araucanía. Toda política necesita de un Plan que la haga operativa, en este sentido la informante N° 2 señala: *“En el plan se deben establecer cuáles son los principios, los objetivos que rigen en este caso, la distribución de los recursos tanto por territorio como vinculados a la política, tenemos que ver por lo tanto que se va a hacer en trayectoria, infraestructura y competencia. Este será un plan específico para la política de deporte por tanto esta Secretaría tendrá que velar por que se cumpla con lo establecido en el plan coordinando los recursos de otras instituciones en función de la política”*. Este Plan que será encabezado por la Secretaría técnica es quizás uno de los hitos más importantes y debió haberse elaborado en conjunto a la aprobación, para haber puesto en operatividad la política mucho antes. En esta misma línea el entrevistado N° 4 destaca las características del Plan: *“para implementar la política, en definitiva como se va a hacer operativo cada uno de los 7 componente, se necesita un plan, que será encabezado por esta Secretaria que de una u otra forma busca reunir los aportes de cada institución”* este mismo entrevistado, perteneciente al IND, menciona que se están haciendo gestiones en conjunto al GORE para desarrollar proyectos en temas como el alto rendimiento que

siempre está carente de recursos, es decir se están haciendo gestiones para conseguir recursos aparte del 2% que administra el GORE. En resumidas cuenta y tal como menciona el entrevistado N° 6: *“se está trabajando con lo que había y este lapso es el tiempo que se necesita para que se coordinen las cosas nuevamente”*. Pese a los retrasos el futuro se ve mucho más alentador para esta política regional.

#### **4.1.5.- Análisis general categoría actividades**

Por ser la categoría con más códigos asociados (mayor frecuencia) y por la cantidad de información presentada, se hace necesaria unas palabras que permitan ponerla en contexto. Si bien hay bastante información, hay sólo una actividad concreta que se ha desarrollado con motivo de la política, que es la creación de la Secretaría Ejecutiva de Deportes y actividad física de La Araucanía. Otras acciones que están en desarrollo es la elaboración de un Plan específico para la política que permita ponerla en operación. Se está trabajando además en un reglamento para que los fondos concursables del FNDR correspondientes al 2% estén vinculados a la política; y por último, en las primeras reuniones de la Secretaría, se acordó revisar los fondos que tienen las distintas instituciones y las acciones que tienen cada una de ellas que permitan vincularlas al desarrollo de ésta, en una especie de diagnóstico que permita establecer claramente qué tiene y en qué puede aportar cada institución. Pero han pasado dos años desde su aprobación, por lo que si bien son acciones en la línea correcta es muy poco para el tiempo transcurrido. Ya se ahondará en las causas de dicho retraso, por el momento es importante destacar algunos aspectos:

Como bien se señala en el marco teórico la coordinación puede ser evaluada en virtud de las sinergias en las actividades realizada (Repetto, 2010). Al haber escasas actividades es un ejercicio bastante difícil de hacer por lo poco representativa que puede resultar esta actividad. Corriendo aquel riesgo la política establece al menos 8 instituciones públicas involucradas en el desarrollo de la política, en la Secretaría hay sólo 4. Esto puede afectar el grado de empoderamiento de las restantes, que pueden ver a los objetivos que se tracen como no propios afectando con ello en su involucramiento.

Otras de las características mencionadas en el marco teórico dice relación con la sustentabilidad de las políticas sociales (Repetto, 2010) sin ser un tema a evaluar en profundidad en el presente estudio, los cambios de prioridades dados por la instalación del nuevo gobierno han afectado la implementación de la política. Muchos de los nuevos énfasis fueron establecidos a nivel central,

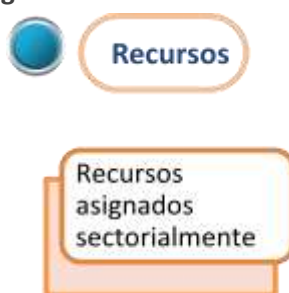
descuidando con ello la pertinencia que tiene la política al ser elaborada regional y participativamente. Sustentabilidad que también es puesta a prueba al sólo impulsar decididamente tres de los 7 componentes de la política, lo que pone en entredicho el cumplimiento de la visión trazada.

Otros de los temas que destaca es la variable temporal, los procesos estatales son altamente burocráticos (Martínez, 2010; Repetto, 2010) esto se ve reflejado en la tardanza en algunas de las actividades propuestas, se suma a que el reglamento y planes están todavía en desarrollo, que el presupuesto nacional ya está discutido por lo que es muy difícil ir haciendo cambios en glosas presupuestarias, que los proyectos deben obtener el visto bueno del Banco Integrado de Proyectos y suma y sigue. Por lo mismo, a los dos años de retraso sin duda hay que sumar otro tiempo producto de la tardanza en el inicio de una serie de acciones, que en definitiva pondrán en entredicho los logros esperados al 2022, que es el horizonte temporal en el que se mueve la política.

Por último y como bien menciona una de las entrevistadas, hay variables externas que han ayudado a los fines de la política, el azar y la casualidad han estado de parte del cumplimiento de la visión; ejemplo de ello, son el SIMCE de educación física, el Elije vivir sano con la puesta en los medios de la valoración de deporte, sumada a todas las actividades que siguen desarrollando las instituciones sectorialmente y que fueron revisadas con atención y detalle durante este apartado. Sin embargo se necesita una conducción, no por estar presente la incertidumbre (Martínez, 2010) características de los nuevos escenarios, se debe dejar de planificar y ejecutar de manera flexible acciones tendientes a conseguir determinados fines. Hoy más que nunca se hacen necesarias acciones tendientes a fortalecer las capacidades estatales y con ello la Gobernanza (Repetto, 2010) es quizás la única forma de avanzar hacia un desarrollo más integral y mas pleno.

## 4.2.- Categoría Recursos.

Diagrama N° 8  
Categoría recursos con su subcategoría



Fuente: Elaboración propia

La segunda categoría emerge directamente de uno de los objetivos específicos planteados en el presente estudio y dice relación con la movilización de recursos con motivo de la política. Como se analizó en la categoría anterior hasta el momento de la recogida de datos, que se realizó durante noviembre y diciembre del 2011, la única actividad que se ha realizado es la creación de la Secretaría Ejecutiva, por lo que la conclusión es clara y categórica no hay movilización de recursos con motivo de la política.

### 4.2.1.- Subcategoría recursos asignados sectorialmente

La información entregada por los entrevistados dice relación con las inversiones y recursos trabajados durante el 2011 en materia deportiva, sin ser ellos originados por la política, son más bien recursos que históricamente han trabajado las diferentes carteras y que obedecen a una lógica sectorial, donde algunos de ellos nacen por los nuevos lineamientos que ha puesto el nuevo gobierno. Igual como se hizo en la categoría actividades se presentan los recursos por institución, intentando contrastar dicha información con las inversiones que se realizaban previa a la aprobación de la política.

**Seremi de educación:** aquí como en todas las instituciones indican que no hay movilización de recursos con motivo de la política. Al revisar la información de la inversión realizada previa a la aprobación de la política, expuesta en el marco de antecedentes y que proviene del diagnóstico que sustenta la política, sólo mencionan inversiones en implementación deportiva para los colegios. Sin detallar montos y proyectos específicos.

De acuerdo con la información entregada por la informante N°1 el MINEDUC tiene tres fuentes claras de financiamiento en esta materia: los proyectos de culminación territorial cuya orientación es para eventos de carácter masivo; los proyectos deportivos, donde los sostenedores pueden postular al financiamiento compartido de talleres deportivos; y por último, se asignan a los establecimientos montos para implementación deportiva, lo que se conoce como set deportivos. Como el detalle del funcionamiento fue descrito en la categoría anterior, aquí sólo se revisaran los montos asignados por cada una de las actividades.

Para los de culminación territorial, a nivel regional hubo sólo 4 sostenedores beneficiados, cada uno con montos que no superaron los 15 millones de pesos que es el tope puesto por el ministerio a este tipo de iniciativas. Con respecto a los proyectos deportivos, la informante N°1 menciona: *“Proyectos deportivos aproximadamente desde quinientos mil pesos hasta dos millones de pesos todo dependiendo de la cantidad de alumnos. En estos se postula en mayo para que el proyecto sea realizado en el año. Este año fueron apoyados 110 establecimientos con diferentes montos en total fueron alrededor de cien millones de pesos los recursos asignados”*. Por los montos asignados se habla de iniciativas que en promedio son de un millón de pesos por establecimiento, donde se financian en mayor medida monitores deportivos. Y por último, están los set deportivos cuyos montos por establecimiento bordean los setecientos mil pesos dependiendo del número de alumnos.

La inyección de recursos del ministerio es significativa, siendo superior a los 200 millones en la región, pero más importante aún por la cobertura que alcanzan sus programas. Sin embargo, y tal como menciona la entrevistada, en aquellos proyectos concursables, ocurre muchas veces que los sostenedores no postulan desaprovechando la oportunidad que representan los recursos disponibles. Esto es una dinámica que se repite y puede ser explicada por las capacidades que se cuentan en los establecimientos, donde profesores quizás no obtienen la información o no manejan herramientas de elaboración de proyectos que les permitan hacerse de esos recursos. Al hacer el análisis macro, lo anteriormente expuesto puede verse reflejado, en torno a las cifras que el ministerio tiene para esta glosa, cuyo presupuesto es cercano a los 3.000 millones de pesos y la cifra regional antes expuesta representa un porcentaje bajísimo. Ahora bien y tal como menciona la informante el ministerio ha puesto la responsabilidad en los propios establecimientos y son ellos los que deben postular para poder llevar adelante este tipo de iniciativas, sino postulan por las



causas que sean, es una oportunidad que pierden los niños hacia los cuales van orientados estos recursos.

**SEREMI de Salud:** la unidad de promoción de salud, retomo el año recién pasado los montos que históricamente trabajaban, luego de un recorte presupuestario el año 2010 con motivo del terremoto y tsunami. Aquí, al igual que antes de la política de deportes, se trabaja con los Planes comunales de promoción de salud, que son aproximadamente, según la informante N°5, 200 millones de pesos que pasan directamente a los municipios. La misma informante señala que hasta el año 2009 estos eran fondos asignados directamente: *“... eran fondos designados que tenían ejecución presupuestaria y que dependían de la cantidad de habitantes, población rural y población mapuche, se hacía un desglose y se les asignaba de dos millones de pesos hasta 17 millones de pesos”* desde el año pasado la asignación directa cambio, en palabras de la entrevistada: *“este año tuvieron que postular directamente al ministerio y fue este quien decidió si se aprobaba o no esos planes, teniendo las 32 comunas con un plan, el fuerte sigue siendo alimentación, actividad física y se incluye el tema del tabaco”* pese al cambio las 32 comunas de la región tuvieron su plan aprobado y los montos totales alcanzaron los 200 millones. Quizás lo único nuevo es que con la entrada en vigencia del programa “Elije vivir sano”, han aparecido nuevas iniciativas que se financian con los recursos de los planes comunales de promoción de salud, como son la implementación de plazas saludables por montos que van desde los 4 hasta los 12 millones de pesos.

Haciendo un análisis histórico de este fondo, el año 2006 era de 175 millones; el 2007 fue de 187 millones; el 2008, 190 millones, luego de la aprobación de la política se mantienen esas cifras llegando el año pasado a los 200 millones de pesos. Lo nuevo es el cambio de asignación directa por un fondo concursable y algunos proyectos que vienen con la orientación del programa “Elije vivir sano”.

**Instituto Nacional del Deporte:** la referencia más cercana a los montos que invierte el IND fueron del año 2008 donde ascendían a los 600 millones de pesos a nivel regional. De ellos 400 se giraban hacia el sector privado y casi 200 millones al sector público. Estos casi en su totalidad se canalizaban a través del concurso público FONDEPORTE. Los montos son similares para el año recién pasado, lo que cambio fue la forma de la administración; donde el FONDEPORTE sólo entrega recursos por los 220 0 230 millones de pesos y todos los excedentes van a financiar proyectos de administración directa (ver detalle en categoría actividades); estos proyectos son

más eficientes y eficaces sobre todo en materias de cobertura al tener claramente especificadas sus poblaciones objetivos, no dependiendo por ello de las iniciativas presentadas.

**Gobierno Regional:** al ser consultados los informantes pertenecientes a esta institución sólo nos hacen referencia a la continuidad del 2% del FNDR a deportes, más los proyectos de mantención y construcción de infraestructura deportiva, no detallando los montos de inversión. Pero en la página oficial encontramos la información requerida.

Antes de la aprobación de la política la inversión era: en el 2005, 899 millones; 2006, 340; 2007, 811 millones; 2008, 1372 millones de pesos. La variación es explicada en muchos casos por los proyectos a financiar. Cuando hay un gimnasio de primer nivel en construcción la inversión sube a consecuencia de ese hecho particular. Como bien se menciona en el marco de antecedentes para esos años el deporte representaba un 5% de la inversión regional.

El reporte para el año recién pasado, menciona una cifra de 3082 millones en materia deportiva, representando un 6,91% de la inversión regional. Cifras superiores en lo absoluto, pero que en términos de la inversión en deporte mantiene su peso relativo.

Ahora bien, con respecto al 2% del FNDR, para el año recién pasado se aprobaron 54 iniciativas privadas por un monto cercano a los 255 millones de pesos y 43 iniciativas provenientes de los municipios por un monto de 271 millones aproximadamente.

INJUV, SERNAM, SENAMA no informan montos de inversión asociados a este ítem.

#### **4.2.2.- Análisis general categoría recursos**

Las cifras analizadas muestran una trayectoria en la movilización de recursos por parte de las instituciones públicas que se ha mantenido en el tiempo, no siendo afectada de manera significativa por el cambio de gobierno en termino de montos, salvo la inversión del gobierno regional que casi triplica las cifras anteriores, pero que en términos relativos mantiene su tendencia del 5 o 6% de la inversión regional. En lo que se presentan cambios es en la forma de su administración, salud pasa de fondos asignados a concursos públicos, IND pasa gran parte de los fondos concursables a fondos de administración directa, educación se la juega por concursos públicos para que los sostenedores tomen la iniciativa. Es aquí donde se han producido las mayores variaciones por lo que cabe preguntarse ¿cuál de estas formas resulta más efectiva en el logro de metas propuestas, los concursos públicos, la asignación directa de recursos, o la

administración propia? Los concursos públicos tienden a externalizar las actividades dejando al aparato estatal sólo la función de la vigilancia y control de los recursos, la asignación directa traspasa funciones en este caso a los municipios para la administración de los proyectos, dependiendo con ello de las capacidades de éstos el éxito de las iniciativas, la administración directa es más eficiente en términos de cobertura, pero el peso de la administración recae en la propia institución, por lo que el éxito dependerá de ella misma. Todas tienen ventajas y desventajas.

Lo importante en este análisis es que no hay sinergia y colaboración entre las instituciones, aquí cada institución realiza su inversión no tomando en cuenta las actividades y recursos con los que cuenta la otra. Al producirse este fenómeno de parcelación de la inversión, cada uno se enfoca en el cumplimiento de objetivos propios; en el conjunto se están perdiendo oportunidades, alianzas que permitan un uso más eficiente de los recursos, combatir la duplicidad de esfuerzos, el sobre financiamiento de algunos grupos por la no ayuda de otros, aquí radica la importancia de la coordinación pro integralidad, es ella la que permite combatir estas dificultades que atentan con el buen funcionamiento de un gobierno, hay que instalar estas capacidades en el aparato estatal ya que sumadas a otras permiten dar mayor gobernanza y construir un “proyecto país” (Repetto, 2010)

#### 4.3.- Categoría Liderazgo.

Diagrama Nº 9  
Categoría liderazgo con sus subcategorías



Fuente: Elaboración propia

La tercera categoría está relacionada con el tercer objetivo específico planteado y responde a la pregunta ¿quiénes han liderado (o lo deben hacer) la implementación de la política de deportes a actividad física de La Araucanía? Como bien se ha expresado en párrafos anteriores hay un retraso importante en la implementación, por lo que los liderazgos no han aparecido hasta el momento, lo que si los entrevistados respondieron, es quiénes deberían asumir este rol. De las respuestas emergen 4 actores entrelazados, el primero de ellos es la figura del intendente, a un segundo nivel de responsabilidad aparece la Secretaría Ejecutiva del deporte y la actividad física de La Araucanía y por último y a un mismo nivel el GORE y el IND. A continuación se revisa los principales argumentos planteados por los entrevistados, tomando como referencia las distintas subcategorías de análisis.

#### **4.3.1.- Subcategoría Intendente.**

Sin duda la responsabilidad primera recae en el intendente y ejecutivo del Gobierno Regional, es él quien fija las prioridades y caminos que la región debe seguir en el corto, mediano y largo plazo. Esta afirmación es en gran parte respaldada por los diferentes entrevistados quienes mencionan: *“es el intendente quien pone estas prioridades... tenemos en este sentido una instrucción bien exigente de parte del intendente porque tenemos que avanzar en el plan de aquí a diciembre... Como es una política regional, quien lidera siempre va a ser el intendente”* (Informante N° 2), o como bien menciona uno de los Consejeros regionales entrevistados *“El ejecutivo del gobierno regional. El gobierno regional debiese asumir el liderazgo”* (informante N°3), o la afirmación: *“es el intendente quien pidió un plan de desarrollo para implementar la política por lo que el liderazgo debería ir por ese lado”* (informante N°4). Destacan eso sí, que por ser la autoridad máxima de la región ella instruye, y son los organismos sectoriales y técnicos los que debiesen tomar este mandato y cumplirlo operativamente.

Un argumento planteado por personas que defienden la descentralización en el país, es que la autoridad máxima de las regiones es nombrada por el Presidente de la República, por lo que sus energías están puestas en planes y programas que desde el gobierno central se desarrollan, no poniendo con ello la atención suficiente a las demandas propias de las regiones que encabezan. Quizás un intendente elegido democráticamente por los habitantes de la región, haría que las prioridades no fueran las del gobierno central, sino las necesidades propias, a las cuales tendrían que pronunciarse durante su campaña. Un elemento que puede graficar esta situación es que el intendente encabeza la mesa regional del programa “Elije vivir sano” y que recién pasado dos años

da la instrucción de desarrollar la política de deportes, que fue elaborada participativamente por los habitantes de la región.

#### **4.3.2.- Subcategoría Secretaría Ejecutiva del deporte y la actividad física.**

En una segunda línea de responsabilidad se encuentra la recién creada Secretaría Ejecutiva, quien por mandato del intendente es la responsable de la implementación de la política. Tal y como lo señala la informante N°2 *“... luego del intendente viene esta Secretaria Ejecutiva que se hará cargo de la coordinación de todos los procesos de carácter institucional de esta mesa los SEREMIS se comprometieron a designar un responsable técnico, o sea nombraran a una persona responsable de la mesa, que en definitiva serán los responsables directos, porque hasta el momento se mantenía la información con los profesionales que se tenían antes y que habían participado en el proceso(de diseño) lo que nos interesa hoy día es que los profesionales más cercanos a la jerarquía, puedan participar, que puedan tomar decisiones... La mesa estará constituida por estos cuatro organismos... queremos que sea muy operativa y que vaya siguiendo los procesos...”*. En definitiva luego de la decisión política el liderazgo en lo técnico lo llevará esta mesa técnica. Esta unión entre lo técnico y lo político son condiciones necesarias para el éxito de una política social, sin duda no son las únicas, pero ambas aportan en el fortalecimiento de las capacidades estatales (Repetto, 2010) por lo mismo, si bien son imprescindibles los equipos técnicos que estarán presentes en esta mesa, lo que no debe ocurrir es la separación de ellos de las autoridades regionales, SEREMI, directores de servicios y el intendente, deben estar al tanto de los avances de esta mesa y participar de las decisiones importantes, ir conduciendo los procesos. Con ello se produce la necesaria sinergia entre lo técnico y lo político, virtuosidad necesaria e imprescindible para el éxito no de la mesa, sino de la política social regional que se desarrolla. Con este éxito tenemos demandas cubiertas, ciudadanos satisfechos, menor conflictividad, mayor gobernanza y posibilidades mayores de desarrollo social.

Sin duda son los primeros pasos y tal como lo menciona el informante N° 4 *“las autoridades todavía no están claras, tampoco los equipos técnicos y profesionales que se harán cargo de las implementaciones; por lo mismo no está con cargo ni con nombre todavía, sólo las autoridades (SEREMI) no quienes los subroguen o representen en esta mesa”* sin duda esto se subsanará con el tiempo, lo que es importante que estas mismas autoridades ahora presentes no se desliguen del proceso, que sigan participando en una segunda línea, estando al tanto de los avances y participando activamente en las decisiones importantes.

#### 4.3.3.- Subcategoría GORE/IND

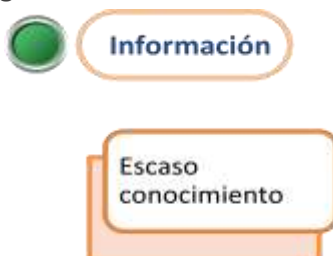
En un tercer nivel emerge la discusión sobre ¿quién liderará la implementación de la política? si bien ambas instituciones reconocen al intendente como la figura que fija las prioridades y a la Secretaría como la mesa encargada de implementar la política con su respectivo plan, la discusión en torno a cuál organismo debe encabezar la política de deportes no es menor. Esta discusión no es nueva, ya emerge en el proceso de diseño de la política, al ser el GORE y no el IND quien la elabora. Sin duda es esta última, la institución sectorial encargada del fomento y promoción del deporte y la actividad física, pero fue el GORE quien producto del traspaso de competencias de planificación, establecidos en la Ley 20.035 que Introduce modificaciones en la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (SUBDERE, 2006) la que llevó adelante el diseño de la política, lo que trajo aparejado dificultades con el IND quien ya tenía (y tiene) una política regional vigente.

Para el IND la discusión en torno a cuál de las dos políticas desarrolla no es menor, si la propia o la elaborada por el GORE. Si bien ambas políticas tienen varios objetivos en común, no son iguales. Al ser consultadas ambas instituciones, desde el IND responden: *“Supuestamente como es una política de deportes quien debiese encabezar el tema es el instituto”* (Informante N°4) mientras que para el consejero regional la respuesta es *“...donde sea el gobierno regional quien lidere y que las competencias sean traspasadas al gobierno regional y que dentro del gobierno regional este los encargados de implementar la política”* (informante N°3) este último explica más en desarrollo su afirmación diciendo: *“la política de deporte del IND es lo que Santiago quiere en materia de deporte para La Araucanía, en cambio la política del GORE es de la región, tiene que ver con las comunas, tiene que ver con lo que la región quiso, pensó y aprobó y tiene que ver con el traspaso de competencia, si no hay traspaso de competencia y si no es el Gobierno Regional quien coordine, no solamente con una institucionalidad o con un departamento que esté a cargo de la actividad física, ésta va seguir diluyéndose como ha sucedido hasta el momento y va primar una mirada centralista y no una donde la región define sus caminos... (queremos que el) deporte sea un tema del gobierno regional y no de un servicio de carácter nacional con asiento en la región”* desde el IND mencionan que el año 2003 se elaboró la política regional y que el año 2006 se hizo una actualización de ella, en cuanto a cuál debiese ser la que está vigente para este organismo, mencionan: *“con la elaboración de esta nueva política se supone que se iba a complementar con la que tenemos nosotros, tomando en cuenta estos dos diagnósticos, esa era la visión que había en*

*el momento político de la aprobación, pero en la actualidad como va influir en lo que estamos haciendo no está claro todavía. No sé si esta nueva política va a suplir a la anterior o se complementan o funcionarán de forma paralela. Eso no se ha tratado, yo me imagino que habrá un tema de complemento ya que la política se complementa muy bien con lo que nosotros hacemos como institución. Debe ser uno de los temas a tratar en esta nueva mesa”* (Informante N°4). Sin duda es un tema que debe ser tratado en la Secretaría, ya que si bien hay puntos de encuentro, ambas tienen diferencias, entre las que destaca que la nueva política pone el énfasis en la participación de varias entidades públicas, elemento que permite un mayor campo de acción al GORE. A favor del IND en tanto, está el grado de conocimiento que esta institución tiene en materia deportiva. Quizás, la participación de ambas instituciones en esta Secretaría desvíe la atención en torno a cuál institución encabezará el proceso, a más bien poner todas sus potencialidades y recursos al servicio del éxito de la política, destacando la voluntad que se vio por parte de ambas instituciones para que así sea, construyendo más bien puentes de encuentro en pro del desarrollo del deporte en la región.

#### 4.4.- Categoría Información.

**Diagrama N° 10**  
**Categoría información con su subcategoría**



Fuente: Elaboración propia

La categoría información está relacionada con uno de los objetivos específicos planteados y responde al grado de conocimiento e información que tiene los actores públicos con respecto a la política de deportes. Aquí predomina el desconocimiento, sobre todo en aquellos actores que no participaron de la elaboración de la política y también de aquellos que no participan de la Secretaría Ejecutiva.

#### 4.4.1.- Subcategoría escaso conocimiento.

Si bien la generalidad tiende a manifestar desconocimiento sobre la política, las opiniones presentan matices dependiendo de la institución de las cuales provienen las respuestas. Así, en educación, la informante N° 1, señala: *“Yo ni siquiera conozco la política o sea yo participe del proceso de elaboración, en algunos talleres, pero no tengo conocimiento del documento final”* la informante N° 5 perteneciente a salud, nos señala algo similar, en tanto participaron del proceso de elaboración, pero luego de ello no supieron mucho más, en sus palabras: *“Cuando se estaba elaborando la política nos solicitaron un informe que diera cuenta la inversión que hacía salud en materia de deporte y actividad física y nosotros lo entregamos, luego participamos de las reuniones de expertos y quedamos cuando la política se iba a presentar a los concejeros regionales y luego de esto no supimos más, no recibimos un resumen de la política, no supimos si se aprobó o no ...”*. Es importante destacar que en la primera reunión de la Secretaría Ejecutiva participaron los SEREMI por lo que los equipos técnicos no están muy al tanto de los avances en esta materia, lo que podría explicar el grado de desconocimiento que ellos tienen. En el caso de los informantes pertenecientes a SERNAM, INJUV, SENAMA, el desconocimiento es aún mayor, ya que los tres declaran desconocer absolutamente la política. La diferencia con las dos instituciones anteriores, es que tanto educación y salud, participaron activamente en la construcción de la política, no así los actores de las tres instituciones nombradas, que no participaron del proceso de elaboración, a pesar de ser invitados.

Quienes sí conocen la política, son el IND y el Gobierno Regional. Los dos entrevistados del IND señalan algo similar, se aprobó pero no fue socializada: *“Una vez que fue sancionada por los CORE (Consejeros regionales) quedo ahí, se guardó, no tuvo una socialización en los diferentes sectores a los cuales estaba enfocada”* (Informante N°4) algo similar a lo señalado por el informante N°6 de la misma institución: *“Respecto a la socialización de la política, no es mucho lo que se ha avanzado, de hecho el documento que emanó del trabajo que la Universidad (Santo Tomás) junto al GORE realizaron estuvo guardado en los estantes del Gobierno Regional y nosotros (IND) lo utilizamos para ver el trabajo que se había hecho y a raíz de eso complementar el trabajo que hicimos por nuestra cuenta”*. Opinión que también comparte el Consejero regional quien participó en la aprobación de ésta: *“Siento que la política fue bien estructurada bien trabajada, por quien la realizó y por eso nosotros la aprobamos con algunas sugerencias que fueron recogidas por parte de los equipos elaboradores, es más nosotros también a partir de esa política nos atrevimos a*



*medir el traspaso de las competencias a nivel central, donde derechamente el tema de deporte sea un tema del gobierno regional y no de un servicio de carácter nacional con asiento en la región. Yo siento que hubo una socialización bien importante, pero esta llegó hasta el término de la construcción de la política y la aprobación del consejo regional y siento que hay quedado estancada”.* (Informante N° 3). Al no haberse impulsado actividades concretas fruto de la política, esta quedó, como bien señalan los entrevistados guardada, sin la socialización adecuada. El contrapunto lo da la informante del Gobierno Regional, quien menciona: *“A partir de este año (2011) se construye el plan y ya desde marzo y en el próximo proceso presupuestario todo lo que tenga que ver con deporte y actividad física tiene que estar en función de la política. Por tanto era un arma de doble filo si sociabilizábamos la política y los procesos no se estaban implementando podrían generarnos un problema”* (Informante N° 2). De alguna forma sostiene, que no querían generar expectativas, cuando los procesos necesarios para su implementación estaban avanzando a un paso demasiado lento, cuestión que se está subsanando con la creación de Secretaría y la elaboración del Plan. La crítica no tiene que ver con el grado de socialización, sino que va orientado a las causas que son el retraso de las actividades y la tardanza de los procesos que son necesarios para la ejecución de la política, donde la interrogante es si ello se debe a la burocracia existente o si esto obedeció a lineamientos dados por el nuevo gobierno (Repetto, 2010). (Revisar en detalle categoría retraso).

Se suma además, a las causas del desconocimiento, el cambio en los equipos producto del cambio de gobierno. Sin duda los profesionales que se instalaron desconocían los procesos que permitieron la generación de la política, sumado a la escasa socialización que se hizo, las consecuencias saltan a la vista, tardanza en la ejecución, poniendo con ello en tensión los objetivos al 2022 (horizonte temporal de planificación) producto de haber perdido 2 años de ejecución.

#### 4.5.- Categoría Retraso.

**Diagrama N° 11**  
**Categoría retraso con sus subcategorías**



Fuente: Elaboración propia.

Al análisis realizado de las cuatro categorías centrales, que emergen de los objetivos específicos planteados y que dan cuenta a su vez del objetivo general, emergió una categoría que es transversal y que de alguna forma tiende a aportar información a cada una de ellas y las explica. En el proceso de implementación de la política y más específicamente, si se quiere evaluar la coordinación que se ha dado entre las distintas instituciones involucradas con motivo de ella, se ha puesto el énfasis en observar las actividades llevadas a cabo, los recursos movilizados, la información y conocimientos compartidos y quiénes están liderando el proceso, donde en todas ellas hay una constante que incide directamente en el análisis que se puede llevar a cabo, ésta es el retraso en la implementación, lo que trae aparejado, menos actividades por lo mismo menos recursos movilizados, escaso conocimiento de la política y por lo mismo la no claridad y emergencia de liderazgos. Siguiendo este análisis es que se quiso indagar en las causas y consecuencias de este retraso, sin ser un objetivo a priori, ya que esto no estaba contemplado al inicio de la investigación, más bien se suponía que el proceso de implementación gozaba de buena salud. Es por ello y manteniendo los objetivos planteados en un comienzo, es que se consideró una categoría emergente que ayuda a explicar cada una de las categorías iniciales, por lo que no se hace necesario darle el rango de objetivo específico.

A continuación se presentan las dos subcategorías que emergen de las entrevistas realizadas y que dan cuenta por un lado de las causas de dicho retraso y por otro las consecuencias que ésta trae aparejada.

#### 4.5.1.- Subcategoría causas del retraso.

Una vez comenzado el proceso de recolección de información, aparece de manera clara, que la política tenía escaso desarrollo y tal como lo mencionaban los entrevistados, existía un retraso evidente en el proceso de implementación. Es por ello que se procedió a indagar en las causas que explican dicho suceso.

Una de las primeras causas dice relación con las prioridades, donde destacan que La Araucanía es una de las regiones más pobres por lo que hay necesidades más urgentes. Al respecto, el entrevistado N° 3 señala: *“desde el punto de vista de la región yo creo que no debe ser la prioridad por que hay que terminan con brechas de desigualdad en materia de pobreza, en materia de infraestructura que han sido los acentos, entonces el deporte pasa a ser no una de las primeras prioridades... Yo siento que no ha habido prioridad de lo contrario ya se hubiese implementado”* sin duda hay temas urgentes que resolver, sin embargo el deporte y la actividad física tienen probadas externalidades positivas, que pueden combatir las desigualdades y disminuir la inversión en temas tan importantes como la salud.

Ligado al anterior está el cambio de prioridades producto del nuevo gobierno. Al respecto el informante N° 5 señala: *“La política fue aprobada justo en el cambio de gobierno, en enero fue aprobada y en marzo fue el cambio de gobierno. Por lo mismo se aprobó y se sancionó previo a un cambio de gobierno y allí la instalación del nuevo gobierno freno un poco la implementación. Quizá la estrategia debió haber sido que la aprobara el gobierno entrante, pero como era una instancia que se había desarrollado con las antiguas autoridades se quiso dejar sancionada. Quizá ese cierre de este tema provocó que no haya sido considerada dentro de las primeras acciones que realizó el nuevo gobierno; sin embargo lo importante es que el intendente le pidió a esta comisión que ahora se considerara... más vale tarde que nunca”* el impulso que le dieron a este tema las antiguas autoridades quizás jugó en contra de la puesta en marcha de las nuevas. Sin duda la instalación de un nuevo gobierno, sobre todo si viene del espectro político opuesto, querrá marcar diferencias con la anterior administración, por lo mismo instala a través de los medios nuevos temas y abordajes distintos a las problemáticas sociales, fenómeno que pudiese explicar la inercia característica de la primera etapa de esta política. Sumada a esta posible explicación se encuentra lo mencionado por el informante N° 1 quien recuerda que en esas fechas el país fue azotado por uno de los terremotos mas grandes registrados en el mundo, lo que trajo sin duda, un cambio obligado a las prioridades, que más que por un tema de diferenciación tenía que hacerse cargo de

levantar nuevamente el país. En palabras de la entrevistada: *“la instalación de este gobierno fue compleja, primero el terremoto con todo lo que implica para a un país donde había 10 regiones destruidas, esto provocó que los gobiernos regionales no estuvieran preocupados de este tema. Nosotros mismos teníamos muchos establecimientos educacionales con problemas pos terremoto”* ahora bien, esta entrevistada no sólo señala al terremoto como uno de los problemas que ha debido afrontar el nuevo gobierno, también señala los distintos temas que han repercutido en una agenda pública marcada por la reacción y respuesta a demandas que han emergido desde grupos sociales, como son la educación, el mundo indígena y el medio ambiente. Este escenario a instalado en la agenda pública nuevas demandas muchas veces no previstas, generando de parte de las autoridades toda la atención, provocando con ello, quizás, el retraso en temas mediáticamente menos relevantes.

La informante del Gobierno Regional, explica el retraso por el proceso de instalación del nuevo gobierno, mencionado que: *“... hay un proceso de instalación de todo el sistema y eso significa que en este caso haya un rezago, pero que se tiene que recomponer ahora a partir de este periodo”* (Informante N°2) argumento compartido por el informante N° 6 quien expresa: *“Yo creo que los cambios de administración frenan un poco las cosas”* lo que habría que evaluar si dos años de retraso, en periodos presidenciales de cuatro, es un tiempo prudente. Las políticas sociales no dependen, en teoría, de los gobiernos de turno, son políticas de Estado, de largo alcance. Por lo mismo y por ser la primera política regional elaborada en el marco del traspaso de competencias al gobierno regional, se está sentando un mal precedente; sin embargo, también por ser la primera, abre la discusión en torno a las oportunidades que de aquí se abren para que nuevas políticas no cometan los mismos errores; hay que sacar lecciones aprendidas de este proceso y esta investigación en particular a ello contribuye.

#### **4.5.2.- Subcategoría consecuencias del retraso.**

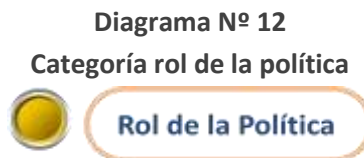
En cuanto a las consecuencias, son bien sabidas y abordadas durante el análisis previo, escasas actividades, poca movilización de recursos, la no emergencia de liderazgos claros y escaso conocimiento de la política, lo que se traduce en una casi nula coordinación. Sin embargo, estas consecuencias pueden ser redefinidas en un impacto aún mayor, si la política tiene entre sus objetivos generar una cultura deportiva para el fomento y desarrollo del deporte, es aquí donde el retraso deja consecuencias aún peores, que pudiésemos resumir en el no cumplimiento de los objetivos trazados al 2022 que es el horizonte temporal que define la propia política.

Al ser consultados los entrevistados por dichas consecuencias, señalaron: *“Hasta el momento se ha perdido en calidad de vida, en vida sana, oportunidad y desarrollo para los jóvenes, se ha generado más sedentarismo menos participación, los centros hospitalarios sobresaturados, en materia deportiva seguimos en los últimos lugares, pero yo creo que lo principal es la calidad de vida si esta región no se pone los pantalones largos y no asume en propiedad esta política tendremos una muy mala calidad de vida... hoy por ejemplo no hay colegio para deportistas en la región y al final el niño termina estudiando y no haciendo deporte... Por otro lado es necesario generar condiciones para el alto rendimiento, el tema recreativo, el tema de mantención por que hoy día hay segmento de la población que no están haciendo deporte y actividad física... la gente está solicitando recursos pero lo que pasa es que no hay coordinación y lo que pasa es que cada servicio anda por su cuenta... Hoy día hay muchas organizaciones que son financiadas por distintas instituciones y otras que no acceden a recurso”* (Informante N°3). Mucha de las consecuencias aquí señaladas han sido revisadas durante en análisis de las categorías y pueden ser resumidas que en definitiva los que pierden son los ciudadanos que en fin de cuentas son los beneficiarios y a quienes apunta la política. En deportes, escasos logros por el poco apoyo que recibe el alto rendimiento; y por el escaso desarrollo del deporte en colegios. Los logros son la consecuencia de un trabajo de años y que debe ser comenzado en edades tempranas. Con respecto a la actividad física, somos la región con más altos índices de sedentarismo, sólo un 3,6% de la población regional realiza actividad física de manera regular (IND, 2007), la obesidad, enfermedades cardiovasculares son consecuencia de este fenómeno lo que en suma se traduce en una mala calidad de vida, como bien señala el entrevistado.

Otra consecuencia es señalada por el informante N° 4: *“la mayoría de los servicios trabajaba en alguno de los siete componentes (Objetivos de la política) el problema es que no están articulados”* opinión que es complementada por el informante N° 8, quien señala: *“lo que hay es que cada institución por separado trabaja el tema de deporte”* uno de los objetivos que fue planteado por el Gobierno regional, cuando licitó la elaboración de la política decía relación con el ordenamiento de la inversión, al no ser implementada en plenitud este ordenamiento o siguiendo el concepto trabajado en la presente investigación *“la integralidad de la política”* (Martínez 2010; Repetto, 2010), trae como consecuencia que cada institución trabaja parceladamente, tipo *“feudo”* (Carvallo, 1998; citado en Repetto, 2010) permitiendo con ello la duplicidad en tareas y asignación de recursos, perdiendo eficiencia y efectividad, atentando con ello a la equidad, ya que sólo a algunos les llegará el apoyo en desmedro de otros. Pero además se pierden un montón de

oportunidades de colaboración y apoyo institucional, que en definitiva ayudan a fortalecer las “capacidades estatales” (Repetto, 2010) medio que junto a la participación y desarrollo social son centrales en la construcción de un país.

#### 4.6.- Categoría Rol de la Política.



Fuente: Elaboración propia

La última categoría de análisis, está estrechamente ligada a la anterior y al desconocimiento que existe sobre la política. Emerge desde los entrevistados en muchos casos condicionada por la inexperiencia que tiene el Gobierno regional, con las instituciones sectoriales con asiento en La Araucanía, en lo que respecta a políticas públicas regionales, recordando que ésta es la primera que se elabora, dentro del marco del traspaso de competencias a los gobiernos regionales. La política de forma explícita y en virtud de su visión, misión, propósito, objetivo general y sus componentes con sus respectivas actividades, declara de forma clara el rol que juega en materia del fomento del deporte y la actividad física. Ocurre entonces, que producto del desconocimiento de ella, varios de los entrevistados, entregan información relacionada con cuál debiese ser el rol de esta política, información que también es explicada por el retraso de ésta. Por lo mismo y atendiendo a que fue una categoría emergente se incluye en el análisis pero sin asignarle la posición de objetivo específico, ya que más bien obedece a información que pudiese complementar el ejercicio de implementación que se está desarrollando.

Entre los elementos que emergieron, están por ejemplo: *“La política debiese constituir el gran paraguas para los servicios públicos y de esta forma toda la institucionalidad pública poner sus recursos en función de ella”* (informante N° 1) elemento que está en la política, teniendo incluso uno de sus componentes, el primero de ellos que habla de crear una institucionalidad del deporte. Es en este sentido que apunta la Secretaría Ejecutiva y también la creación de una corporación regional que es lo que allí se propone. Otro elemento señalado por la misma entrevistada es: *“Se hace necesario promover el deporte y la actividad física en los chiquititos”*. Éste está asociado al segundo componente que es el de trayectoria deportiva, donde se incluyen una serie de actividades tendientes a que niños y jóvenes realicen activamente deportes y actividad física. Lo

mismo ocurre con lo de incorporar mayor cantidad de profesores de educación física, al primer ciclo de enseñanza básica (elemento señalado por la entrevistada N°1), cuestión que hasta ahora es desarrollado por profesionales sin las competencias necesaria y que también es incluido en el componente de trayectoria deportiva.

Desde salud apuntan al tema de la articulación, señalando: *“Con los fondos disponible se debe tender a un trabajo articulado por ejemplo si educación implementa nosotros podríamos contratar al monitores esa es la forma, la idea es que no hayan duplicidades, nosotros estamos tratando de que exista esta articulación sobre todo a nivel local, la idea es por ejemplo que si el IND financia 3 meses, nosotros podamos aportar 3 meses más, la idea es ir juntando los recursos para potenciar la actividad física”* (informante N° 5) ese es el fin declarado desde el Gobierno regional y que se operacionaliza de buena forma en los lineamientos de la política. El problema sin embargo no es ese, radica en el escaso avance del proceso de implementación que atenta, como bien dice la entrevistada, a la duplicidad de esfuerzos, produciendo con ello inequidad, ya que muchos quedan fuera de la oferta programática del gobierno de turno. Este argumento también es compartido por la informante N° 2, quien señala: *“lo que tenemos que hacer es buscar las complementariedades y trabajar en conjunto de eso se hacen cargo las políticas estatales”*.

Otro elemento es señalado por el informante N° 3 y dice relación con la continuidad de las iniciativas, en palabras de él: *“Hoy día la gente postula a diversas fuentes de financiamiento y una vez que termina se acabo el proyecto no generando continuidad en la actividad, la idea es que con todos los recursos de la regional los proyectos que financiamos tengan continuidad en el tiempo de lo contrario solo se votaran recursos”*. Al no haber lineamientos compartidos gran parte de las iniciativas tienden a ser eventos puntuales, sin impacto. Es por ello que éste entrevistado señala que cada proyecto que se financie (apunta sobre todo a los de infraestructura) deben obedecer a una planificación comunal, donde estén claramente establecidos qué es lo que se quiere desarrollar y en qué plazos. Con ello los recursos apuntarían a una estrategia planificada donde la comuna tenga un rol preponderante en definir los ámbitos de su propio desarrollo. En este sentido, la política habla de un plan maestro en infraestructura, que se haga cargo de las necesidades y déficit que presenta La Araucanía en estas materias.

El consejero regional entrevistado entrega otro elemento que es importante analizar y dice relación con el traspaso de competencias. Menciona que para el buen funcionamiento, las instituciones sectoriales que tiene su sede y toma de decisiones en Santiago, deberían traspasar y

poner a disposición sus recursos al Gobierno Regional, para que sea éste el que asigne en función de la política dichos recursos. Señala que es el GORE quien conoce la realidad regional y es también quien elaboró la política, además de estar a la cabeza de la recientemente creada Secretaría Ejecutiva. Para ello señala que hay experiencias al respecto, en sus palabras: *“... en algunos de ellos (programas) se ha hecho traspaso de competencia como en el de pavimentación donde el ministerio de vivienda le traspaso recursos al gobierno regional. Con ello los municipios podían ir a una sola institución para poder pavimentar las calles, por lo tanto lo que hizo el ministerio entregó una provisión especial al Gobierno Regional y hoy día es éste quien entrega los recursos, ya que tiene mucho mayor claridad donde falta una calle por pavimentar, lo mismo puede ocurrir en materia deportiva los ministerios pueden entregar una provisión al Gobierno Regional y se juntan los recursos y se desarrolla un programa para la política de deportes”*. (Informante N° 3) el traspaso de competencias, no es significativo si no es acompañado de recursos, por lo que el argumento planteado resulta particularmente interesante y quizás la Secretaría Ejecutiva debe hacer las gestiones para que esta idea se haga realidad, con ello además se empoderaría a esta propia Secretaría para que se haga cargo de la administración de estos recursos siguiendo el respectivo Plan que pone en operacionalización a la política y que se encuentra en una etapa de diseño.

Por último se encuentra el argumento de la sustentabilidad, donde una política pública no debe depender de la voluntad del gobernante de turno, en palabras de la informante N°9: *“Una política nos permite transversalizar y eliminar estas desigualdades y promover que sea parejo para todos los grupos etarios desde la infancia hasta los adultos mayores. Una política hace que no dependa de voluntades ya que si llega alguien que no se interese por la actividad física no vamos a volver al sedentarismo de esta forma se instaura y se mantiene en el tiempo”*. Argumento totalmente compartido, pero que sin duda es siempre puesto a prueba con los cambios de gobierno. En este tema en particular donde hay una deuda grande, se perdieron dos años y los únicos perjudicados son aquellos que no fueron beneficiados producto de este retraso; sin embargo, y tal como señaló uno de los entrevistados *“más vale tarde que nunca”*



## Conclusiones

Una vez expuesta la contextualización teórica del objeto de estudio, además de haber realizado una completa revisión de los antecedentes que sustentan la política de deportes, sumado los resultados que emergen de los objetivos planteados, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- ✘ Con respecto a la socialización de actividades que hace referencia el objetivo específico N°1, hay una conclusión clara: no se ha difundido la política a los habitantes de la región, tampoco a los municipios y en muchos casos tampoco a los propios servicios encargados de implementarla. Quienes manifestaron conocerla lo hicieron porque participaron de la elaboración y aún así mencionan que luego de la aprobación esta quedó guardada. Sin duda al no haber socialización y que los diversos actores la desconozcan poco podrán colaborar con sus esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos que ella proyecta. La coordinación implica aunar esfuerzos en objetivos compartidos y cuando estos se desconocen el éxito se ve claramente mermado. Una propuesta para combatir esta dificultad es partir este año con una actividad masiva, donde se inviten a representantes de municipios, servicios públicos, dirigentes deportivos a un seminario sobre la política, sumando información en las páginas web de los servicios públicos encargados. Definitivamente sin información se pone en peligro no sólo la coordinación, sino también la sustentabilidad y éxito de la política.
- ✘ El objetivo N°2 dice relación con las actividades que se han llevado a cabo entre las diversas instituciones públicas desde la aprobación de la política. Aquí, sólo una de las actividades, la creación de una mesa técnica encargada de la implementación de la política fue desarrollada a finales de 2011, luego de dos años de su aprobación. Si bien los actores entrevistados dan cuenta de actividades y recursos movilizados en materia deportiva, estos son de carácter sectorial, donde muchos de ellos ya estaban presentes antes de la aprobación de la política. El funcionamiento de estos es realizado y definido centralmente por lo que no tienen relación con la política, sino más bien, al operar de siempre, o a los nuevos lineamientos que aparecieron con el nuevo gobierno como los son el Plan Araucanía 7 y el programa Elije Vivir Sano. Si bien pueden estas actividades, por azar aportar al desarrollo de alguna de las actividad que la política plantea, hay que destacar que la política no puede depender de ellas. Es necesario tomar el camino que la propia

política establece y encaminar los esfuerzos que hoy operan sectorialmente en esta visión de una Araucanía con cultura deportiva.

- ✘ Al no existir actividades concretas tampoco hay movilización de recursos. Hasta el momento la única actividad implementada no necesita de recursos económicos para su funcionamiento (mesa técnica) sólo la movilización de técnicos y profesionales que están cimentando las bases para un mayor desarrollo de esta iniciativa. Por lo mismo hay sólo movilización de recursos humanos, pero no a la escala que requiere la política para su buen funcionamiento.
- ✘ Con respecto a los liderazgos, se señala que es la principal autoridad regional quien pone las prioridades. Sin embargo, lo político debe unirse a lo técnico ambos son condición necesaria para el éxito de la política. Y es aquí, en lo técnico donde se está al debe. La recientemente creada Secretaría Ejecutiva debe conjugar esta dualidad política/técnica, por ahora sólo se puede decir que allí recaerá la responsabilidad del éxito de esta iniciativa, ya que no se la puede evaluar a sólo unos meses de su instauración.

Conclusión para objetivo general:

- ✘ El análisis realizado no es muy auspicioso. Para ser la primera política elaborada en la región se hace necesario sacar lecciones aprendidas de este proceso, de forma que en el futuro no se cometan los mismos errores. El concepto de coordinación para poder ser evaluado y siguiendo la definición dada, fue operacionalizado en los 4 conceptos previamente señalados: socialización de la política, actividades realizadas con motivo de su implementación, recursos movilizados y liderazgos y responsabilidades asumidas. La suma final deja un sabor amargo, de dos años perdidos, de escasa o nula coordinación, sin embargo, la creación de esta mesa abre una luz de esperanza para soñar en un mejor futuro para el deporte y la actividad física, ojala así sea.

Conclusiones del apartado teórico:

- ✘ El accionar del Estado ha sufrido diversos cambios en las últimas décadas, empujado en muchos casos por crisis de carácter estructural y económico (García y García, 2010). Estos cambios han apuntado en la dirección de modernizar la gestión pública, lo que algunos han denominado “nueva gerencia pública” (García y García, 2010; Whittingham, 2007)

que ha centrado su eje en racionalizar las intervenciones de forma que éstas sean más eficientes y eficaces, tomando como punto de referencia al ciudadano (Held, 1989). Conceptos como participación, democracia, transparencia, control social, se han tomado la agenda de los gerentes sociales, a los cuales hoy se les exige nuevas competencias para hacer frente a un escenario marcado por las incertidumbres (Martínez, 2010) de la era global, teniendo que aprender lecciones de intervenciones pasadas para no cometer los mismos errores en el futuro.

- ✘ En este contexto, las políticas sociales también han sufrido cambios sustantivos en su operar. La lógica vertical y burocrática que caracterizaba las intervenciones de antaño ya no satisfacen a ciudadanos cada vez más informados, que exigen una respuesta pertinente y oportuna (Mannheim, citado en Martínez, 2010). Si bien el focalizar los recursos (y externalizar otros en manos de privados) teóricamente hace que tiendan a ser bien usados los recursos en quienes más lo necesitan, ha traído aparejado la irrupción de un sinnúmero de programas, planes y proyectos cuya característica central es la atomización y “balcanización” (Cox y McCubbins, 2001) de la acción estatal. Una especie de feudo, donde cada uno de ellos tiene claros objetivos, pero en su operar son autorreferentes y clausurados para operar en un ambiente donde coexisten otros programas que persiguen los mismos fines. Resultado escasa sinergia, duplicidad de tareas, uso ineficiente de recursos para el estado (despilfarro y corrupción como lo señala Mezones, 2007) y quizás la más grave el mantenimiento de las problemáticas sociales, que al chocar con ciudadanos más activos ponen en riesgo la paz social.
- ✘ Siguiendo este análisis es donde emerge el imperativo de la coordinación, elemento constitutivo de intervenciones estatales más integrales. En el contexto latinoamericano sin duda hay un enorme déficit al respecto, la coordinación en políticas sociales es la excepción a la regla, sin embargo, esto no debe desanimar a los gerentes sociales, ya que este problema puede ser visto como una oportunidad para avanzar en esta materia y así en el futuro implementar políticas mucho más eficientes y cuyo impacto en la sociedad sean mucho mayores. Se habló durante el presente informe de la activación de un círculo virtuoso, que pudiésemos resumir en: coordinación, con ello sinergia en la intervención, mejor aprovechamiento de los recursos, mayor impacto, fortalecimiento de las capacidades estatales, ciudadanos con demandas satisfechas, gobernanza, desarrollo social, todos medios en la construcción de un mejor país.

✘ La coordinación, no así la integralidad, está presente por sobre todo en los procesos de implementación (Repetto, 2010). Es en la ejecución de lo planificado en donde se ve claramente si esta produce las sinergias que llevan a la activación de este círculo virtuoso. Ahora bien, el éxito de una política social no depende única y exclusivamente de esto, ayudaran también en la tarea la calidad de las políticas implementadas, el grado de flexibilidad que ellas demuestren en la ejecución, la sustentabilidad en el tiempo, el logro de objetivos, el uso eficiente de los recursos, la pertinencia de las intervenciones, entre otros atributos igualmente evaluables. El presente trabajo indagó sólo en la coordinación por las características propias que reunía esta política, era la primera, se produjo un cambio de gobierno, había varias instituciones que participaban de la implementación, sumada a la importancia del deporte y la actividad física en la actualidad, dadas las altos índices de obesidad y sedentarismo en la población, por lo mismo se deja abierta la posibilidad de tratar estos temas en futuras investigaciones.

## **Bibliografía**

Abarca-Sos, A.; Zaragoza Casterad, J.; Generelo Lanaspá, E. y Julián Clemente, J.A. (2010). Comportamientos sedentarios y patrones de actividad física en adolescentes. *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte* vol. 10 (39) pp. 410-427

Aparicio García-Molina, V.A.; Carbonell Baeza, A. y Delgado Fernández, M. (2010). Beneficios de la actividad física en personas mayores. *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte* vol. 10 (40) pp. 556-576.

Bastos, A. A.; González Boto, R.; Molinero González, O. y Salguero del Valle, A. (2005) Obesidad, nutrición y Actividad Física. *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte* vol. 5 (18) pp. 140-153

Briones, Andres (2000) política social e indicadores distributivos. Elementos para una caracterización de la política social en Chile. *Polis, revista de la universidad bolivariana*, volumen 8, Nº 22, 2009 pp.231-248

Cortazar, Juan; Martínez, Roberto; Sulbrandt, José; Navarrete, Natalia; Piergentili, Natalia; Gaetani, Francisco; Mezones, Francisco; Whittingham, María; Repetto, Fabián (2007) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano del Desarrollo. USA.

Encuesta Nacional de Salud (2009-2010) Gobierno de Chile. MINSAL

FONADIS/INE (2004) Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile

García Ferrando, M. (1990), Aspectos Sociales del Deporte, Madrid, Alianza Editorial

García López R.; García Moreno M. (2010) Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo

Gobierno de Chile 2011 Mensaje Presidencial del 21 de mayo

Gobierno Regional de La Araucanía 2010 Política Regional de deportes y actividad física región de La Araucanía 2010-2022.

Gobierno Regional de La Araucanía (2010) Diagnóstico Descriptivo Situación del Deporte en La Araucanía

GORE (2011) Cuenta pública del ejecutivo del Gobierno Regional

GORE (2011) Plan Araucanía. Invirtiendo en personas y oportunidades

Held, David (1989) Political theory and the modern state. Cambridge: polity press

Henríquez Olgún, C. (2009). Mortalidad atribuible a inactividad física en Santiago de Chile. *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte* vol. 9 (34) pp.105-113

Instituto Nacional del Deporte (IND) 2002 Política Nacional de Actividad física y Deporte

Instituto Nacional del Deporte (IND) 2003 Política Regional de Actividad física y Deporte

IND (2006) Actividad física y deportiva en la población chilena con discapacidad

Instituto Nacional del Deporte (IND) 2007 “Encuesta nacional de hábitos de actividad física y deporte en la población chilena de 18 años y más”

López, Carlos (2000) El Palín de los Mapuche de Chile el más importante juego aborigen de sudamérica. Presentado al VII Congreso Brasileño de Historia de Educación Física, Deportes, Recreación y Danza, Porto Alegre.

Matsudo, SM (1997) Envejecimiento e Actividad Física. En Actividades físicas para Tercera Edad, SESI, Brasilia

MINSAL (2010) Encuesta nacional de salud 2009-2010

Organización Mundial de la salud (OMS) 2004 "Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud".

Raczynski, Dagmar (2002) políticas sociales y superación de la pobreza de Chile, documento, universidad de Texas, Austin

Repetto, Fabián (2004) Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de trabajo del INDES. Serie Documentos de Trabajo I-52. Washington D.C.

Repetto, Fabián; Martínez, Roberto; Acuña, Carlos (2010) Desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América latina. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina.

Muñoz Cristián (2001) Historia de la dirección general de deportes y recreación. Las políticas estatales de fomento al deporte. DIGEDER 1948 – 2001. Publicado por Chiledeportes.

Repetto, Fabián (2010) Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 47

Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2010) El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Banco Interamericano de Desarrollo

Shaw, Ian (2003) La evaluación cualitativa. Editorial Paidós, Argentina.

Stake, Robert (2007) Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata, Madrid.

SUBDERE 2006 Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Texto refundido por DFL N°1-19.175 de 2005, del Ministerio del interior. Chile

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, S. A. Barcelona.

Universidad de la Frontera (2006) "Estudio de la realidad mapuche en la región de La Araucanía"

Universidad Santo Tomás/IND (2007) Actividad deportiva en la tercera edad y mejoramiento de la calidad de vida.

Valenzuela, Juan Pablo (2010) Informe preliminar sobre descentralización en Chile. Elementos de contexto. Banco Interamericano de Desarrollo