

Legislación

La Acción Pública del Deporte: De Colombia a España

The Sport Policy Activities: From Colombia to Spain

De La Plata Caballero, Nicolas.¹, Quiñones-Valero, Antonio.²

¹Universidad Europea de Madrid, Sport Faculty

²Universidad Externado de Colombia

Dirección de contacto: nicolas.delaplata@universidadeuropea.es

Nicolas De La Plata Caballero

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2021

Fecha de aceptación: 17 de diciembre de 2021

RESUMEN

En el presente artículo se plantea el origen, evolución y desarrollo de las acciones públicas del deporte en Colombia desde finales del siglo XIX hasta la primera década del siglo XXI, en comparación con la evolución en España. Por medio del enfoque de análisis del institucionalismo histórico se establecen los cambios de las relaciones y configuraciones. Se plantea que tanto el concepto de deporte como las políticas públicas que se han implementado en su entorno, han sufrido cambios y variaciones que han configurado en la escena pública su desarrollo y estado actual. Los escenarios deportivos español y colombiano han sido y son diferentes, desde el carácter constitucional del deporte, hasta el momento del inicio de la acción política; pero justo en estos instantes, Colombia ha creado un Ministerio solamente para el deporte, estando España a la espera de una nueva regulación legal global del deporte y el ejercicio físico.

Palabras Clave: política pública, actividad física y sociedad, educación física, institucionalismo histórico, derecho deportivo

ABSTRACT

The origin, evolution and development of public sports activities in Colombia compared to the evolution in Spain, since the late nineteenth century to the first decade of the twenty first century are raised in this paper. Through an approach of historical institutionalism analysis, changes in power relations and configurations are set. It is posed that both the concept of sport and public policy that have been implemented in its environment, have undergone changes and variations that have configured its development and current status on the public stage. The Spanish and Colombian sports venues have been and are different, from the constitutional nature of the sport to the moment of the beginning of the political action; but just in these instants, Colombia advances to Spain with its interest to create with ministerial rank a sport department,

being Spain waiting for a new global legal regulation of the sport and the physical exercise.

Keywords: public policy, physical activity and society, physical education, historical institutionalism, law sport

INTRODUCCIÓN

Los Estados actualmente usan al deporte como un instrumento para generar bienestar y calidad de vida a sus ciudadanos. La creciente relevancia del deporte para los gobiernos y sus diferentes agendas de política pública es una expresión de la relevancia generada. Desde esta perspectiva, el deporte y su carácter maleable y poliédrico permiten que sea usado como un medio para lograr un rango de otros objetivos o procesos no deportivos. En la actualidad el deporte no es solamente un fin en sí mismo (Real,1991), sino que también es un medio para que los países generen bienestar social, si bien creemos que la actividad deportiva debe ser considerada como tal, no como un compartimento de otra actividad más amplia. Y esta entidad propia se debe traducir en una mayor atención por parte de las Administraciones públicas.

Al ser englobado en otras áreas, el deporte siempre había recibido históricamente un trato menor, nunca prioritario, con unos presupuestos ridículos en comparación con el volumen de practicantes y espectadores que conlleva. Evidentemente no todo ha sido negativo, puesto que es muy probable que el deporte, con una organización privada propia, no hubiera recibido ni siquiera la ayuda actual de no haber sido por sus diferentes ubicaciones.

Nosotros participamos de cuanto, en general, ha expuesto la doctrina, puesto que es indudable que el deporte es una manifestación cultural de primera índole, es un elemento imprescindible para la prevención y rehabilitación sanitarias, y su faceta educativa (pese a ser discutida por algunos sectores retrógrados) está todavía por desarrollar en plenitud.

Por ello tiene lógica lo que aseveran Hoye et al.(2010) “la creciente importancia del Estado como promotor, regulador, proveedor de recursos, manipulador y utilizador del deporte no admite discusión” (p.2). Lo que nace privado como deporte contemporáneo es una actividad que surge en las élites del Reino Unido al calor de las instituciones educativas y que poco a poco los Estados se han apropiado dentro del conjunto de sus acciones.

Las anteriores premisas son la descripción de la importancia y el lugar que ha ocupado el deporte desde aproximadamente mediados del siglo XX. Tanto el concepto de deporte como las acciones o políticas públicas que se han entretreído e implementado han venido evolucionando. Como lo muestran Elías y Dunning (1996), la forma de designar genéricamente a los pasatiempos en la modernidad es “deportes” (*sports*).

A partir del siglo XIX, en el marco de la revolución industrial, se reveló una nueva manera de distribuir el tiempo en ocio y trabajo. En el siglo XX y con los deportes “atléticos” inventados a finales del siglo inmediatamente anterior, se impone la legitimidad del entrenamiento, ya no se concibe el juego sin preparación; la organización es cada vez más exigente y el desarrollo es metódico. Fruto de ello es la ampliación de la tipología de deportes, hacia un deporte rendimiento y un deporte para todos (o actividad físico-deportiva): el primero requiere de dicho entrenamiento más o menos reglado, mientras que el segundo no requiere de ninguna estructura estable y permite que el practicante lo haga de modo esporádico o (cada vez más) periódico, incluyendo ya en muchas ocasiones ese mismo entrenamiento.

Además, el deporte ya no tiene un significado solamente higiénico, sino que trasciende a la moral, que promueve la competición; y a la afirmación con la voluntad, constancia y tenacidad. A la vez, esto generó una serie de cambios de percepción y de referencia cultural: el músculo dejó de ser una connotación obrera, la piel bronceada empezó a distar de los campesinos. Los instrumentos para la práctica fueron cada vez más tecnificados y sofisticados. Entonces “el rendimiento se convierte en prioritario” (Vigarello, 2006, p. 173). Esta nueva significación conlleva a su vez a un flujo en el cual se asienta un mercado deportivo. Lo cual, como nunca antes, convierte al deporte en un objeto visible universalmente, que empieza a expandirse como calidad de vida desde el Estado tras la segunda guerra mundial.

Después de hacer un breve recorrido entre los siglos XVIII al XX, se debe entender el deporte moderno como un complejo entramado de acciones, relaciones, emociones, símbolos y rituales que forman parte de la vida cotidiana de los ciudadanos. En tanto que diversas definiciones se han entretreído en el intento de abstraer sustancialmente su complejidad; dentro de las cuales se destacan entre otras, la de la tradición de la educación física que introdujo el Barón Pierre de Coubertin. Con un sentido más jurídico, Real (1991) nos ofrece la siguiente definición “son deporte aquellas actividades físicas institucionalizadas que supongan una superflua confrontación o competición, consigo mismo o con un elemento externo” (p. 96), en donde se deja claro que la actividad deportiva es un fin en sí mismo y que requiere de cierta institucionalización.

A nivel internacional, UNICEF (2004) conceptualiza al deporte como: “Cualquier modalidad de actividad física que

contribuya al buen estado físico, al bienestar mental y a la interacción social. Entre esas modalidades de actividad física se encuentran el juego, la recreación, el deporte informal –organizado o competitivo– y los juegos o deportes autóctonos”. Más recientemente, a través de la Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte 2015, la UNESCO integra como un todo al deporte, la actividad física y la educación física, instando a que todos (en especial los gobiernos) los promuevan dado que su práctica es “un derecho fundamental para todos” (artículo 1).

Y finalmente la actual legislación deportiva suele establecer su propia definición. En Colombia en la ley nacional y en España en las leyes autonómicas. Así, en Colombia (Ley 181/1995) vemos el artículo 15: “El deporte en general es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales.”

Partiendo de todo ello, Quiñones (2014) entiende por deporte a un conjunto multidimensional, que abarca el deporte competitivo, la recreación, el ocio, el juego, la actividad física y hasta el aprovechamiento del tiempo libre.

Hasta el momento se incursionó en la evolución del concepto de deporte. Dicho análisis es equiparable al origen y evolución de las acciones públicas que se han tomado en torno a éste. Es decir, que se puede diferenciar claramente el tipo de política pública en función de la definición de deporte, así como en función del tipo de deporte sobre el que se incidirá: sea el deporte rendimiento o el deporte para todos (De la Plata, 2001). La definición de deporte que se usa en un contexto temporal tiene implícita una serie de objetivos, fines y funciones diferenciales. No es lo mismo hablar de las políticas públicas cuando el objetivo era la higiene poblacional, que hablar de las políticas para mejorar el bienestar social, como un derecho fundamental reconocido por la UNESCO. En los siguientes apartados se explorará cómo fue la evolución de las políticas del deporte en Colombia y sus conexiones con el ámbito político-deportivo español.

En base a todo ello, el presente estudio se plantea los siguientes objetivos:

El principal objetivo es mostrar los mecanismos por los que la política deportiva se ha ido creando y cuáles son las herramientas necesarias para articular una política deportiva a futuro, en ambos países. Además:

- a) Establecer las relaciones entre el deporte y la política pública.
- b) Analizar bajo la técnica del Derecho comparado, las actuaciones en política deportiva de Colombia y España.
- c) Aportar sistemas de actuación para la mejora de la política deportiva, con la planeación como principal instrumento.

MÉTODO

Estamos ante una investigación cualitativa y de reflexión crítica sobre la evolución de la política deportiva en dos países. Para ello se han analizado referencias doctrinales y jurisprudenciales, aplicando en ocasiones la técnica del Derecho comparado.

El enfoque de análisis para la construcción del presente artículo es el institucionalismo histórico. Con esta perspectiva se quiere comprender los procesos históricos en la construcción y desarrollo del deporte, reflejándose en el ámbito político de cada administración pública. En este sentido se busca responder ¿cómo se han desarrollado las instituciones en relación al deporte en Colombia, y desde este punto de vista, cómo estas instituciones han influenciado a los procesos de las políticas públicas?

Con una visión macro del fenómeno, se presenta un abordaje de algunos de los hitos institucionales que han contribuido a la construcción y desarrollo del deporte en Colombia y su paralelismo en España.

RESULTADOS

El cuerpo, la higiene y la educación física hasta inicios del siglo XX

La España de finales del siglo XVIII y del XIX estaba impregnada de revolución y liberalismo a un mismo tiempo, lo que se traducía en un absoluto desprecio del mundo jurídico hacia el ámbito de la cultura física y el deporte. Las administraciones públicas, sus gobernantes y el poder legislativo en concreto, no concebían ni por asomo la necesidad de vertebrar un sistema reglado que afectara a los primeros ciudadanos que practicaban deporte.

Por ello es significativo el papel desempeñado por Gaspar de Jovellanos, el cual debe considerarse como el precursor del Derecho Deportivo español al planificar diversas medidas de *lege ferenda* que incidían en el incipiente sistema deportivo de nuestro país, así como en el paralelo desarrollo de la educación física.

La pendiente positiva del desarrollo del deporte en Colombia se puede acotar en tres momentos fundamentales. El primero a finales del siglo XIX cuando se hace hincapié en el cuerpo y la higiene poblacional. El segundo estadio, en la primera década del siglo XX, cuando emerge la educación física con algunos matices higienistas. Y en tercer lugar, a partir de la segunda década del siglo XX, cuando al componente de higiene se le adhiere la pedagogía en el sentido más amplio. En estos tres momentos se puede observar un fin y objetivos diferenciadores, que cada vez hacen menos énfasis al contexto biopolítico, y más énfasis en el deporte como elemento para el mejoramiento de la salud y la educación integral.

La “formación física” fue referenciada en el artículo 41 de la Constitución Política de 1886 de la República de Colombia. La agenda en ese momento daba alcance a la educación física como parte de la formación complementaria. De esta manera se puede observar que la formación física cobró una relevancia social al ser un instrumento para la construcción de la “integralidad” y de preparación para la guerra. Con la posterior Ley 39 de 1903 se resaltó la función de la formación física con alcance al urbanismo, moralidad y a los buenos hábitos de higiene.

El punto de inflexión que es génesis del primer hito de política pública del deporte es el debate sobre la degeneración de la raza de 1920. Para algunos intelectuales la raza adolecía de las condiciones físicas y morales que darían sostén al proceso de modernización. En respuesta a esta problemática, se intentó promocionar la educación del cuerpo a través de la cultura física. En este momento la educación física entró a la agenda pública por primera vez bajo el paradigma civilizatorio, que se encuentra en consonancia el proceso de deportivización. Tras el surgimiento de los deportes modernos, en su mayoría desde Inglaterra a partir del siglo XVIII, se dio una expansión y difusión de los mismos a través de las élites. Como lo referencia Ruíz (2010), los deportes que se practicaban durante las dos primeras décadas del siglo XX en las principales ciudades de Colombia eran el polo, el fútbol, el tenis y el golf. A medida que aumentaron los sitios de práctica y fueron naciendo nuevos clubes y equipos, se fue expandiendo y popularizando poco a poco el deporte en todas las clases sociales.

En cambio, hay países europeos como España en donde la expansión deportiva británica se ralentiza, y al contrario que en los países anglosajones (con EEUU a la cabeza) el desarrollo se produce desde el ámbito privado merced a los clubes deportivos. Por contra, en EEUU son las Universidades las que poseen un papel primordial en su expansión.

Así el asociacionismo deportivo español surge a finales del siglo XIX, siendo practicado por las colonias de emigrantes ingleses, así como por los primeros españoles vecinos de ellos y más avanzados en Madrid, Cataluña, y posteriormente el País Vasco. Y enseguida surgen clubes y las primeras federaciones deportivas españolas, tras una gran acogida por la sociedad y una mayor protección de las autoridades municipales, sobre todo en la ciudad de Barcelona.

La Ley 80 de 1925 colombiana que trata sobre educación física, plazas de deportes y precio de las becas nacionales, es la consolidación y respuesta al proceso político del deporte. Alternamente, la Ley 80 de 1925 posibilitó la realización de los juegos “olímpicos” nacionales, organizados por primera vez en Cali en 1928.

La Ley 80 de 1925 tenía proyectada la generación de un proceso de evolución e inclusión de la educación física. Sin embargo, y teniendo en cuenta que las condiciones de cobertura escolar y de acceso al deporte eran casi exclusivas de las élites, para Ruíz (2010) el proyecto modernizador y democratizador a través del deporte fracasó en Colombia. Por el contrario, en España no existe una legislación específica, sino que las organizaciones se basan en la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, así como en la gimnástica higiénica proclamada en la Ley de Educación en 1883. Ya en 1924 se funda el Comité Olímpico Español, siguiendo la senda del Comité Olímpico Internacional.

Por tanto, vemos que se ha dado una evolución y cambio sobre la definición de deporte: en el siglo XVIII se asociaba con la idea de competencia hasta la muerte y de fuerza laboral. Por su parte, en el siglo XIX se entendió desde la perspectiva de “sanatorio” del cuerpo o higiene. Posteriormente, a inicios del siglo XX se piensa como un instrumento para la moralidad.

El devenir del deporte desde mediados del siglo XX

De acuerdo a lo previsto en la Carta Olímpica del Comité Olímpico Internacional, en 1936 se fundó el Comité Olímpico Colombiano (COC), con una visión para la competencia o el alto rendimiento. Posteriormente, en 1968 el Presidente Carlos Lleras Restrepo, por medio del Decreto 2743 de 1968, creó la entidad gubernamental rectora del deporte, el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, en concordancia a lo establecido en la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte. Como se puede observar, las primeras instituciones creadas en Colombia para atender las necesidades y demandas del deporte fueron concebidas bajo los lineamientos del contexto internacional.

Y es que desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad se efectuó una adhesión a las más importantes acciones internacionales sobre el deporte: Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte; la Declaración del Milenio; la

Resolución del deporte como medio para promover la educación, la salud, el desarrollo y la paz; la Declaración Universal de Derechos Humanos mediante el deporte y el ideal Olímpico; la Declaración de Berlín de los Ministros y altos funcionarios encargados de la educación física y el deporte; y la Carta Olímpica.

España incluye por primera vez al deporte en su actual Constitución de 1978, con una redacción algo confusa (art. 43.3) y bastante compleja respecto al papel centralizador del Estado (art. 148.1.19º) al conceder a las Comunidades autónomas competencia sobre deporte sin que dicha competencia expresa se enumere respecto al Estado: tras varias Sentencias del Tribunal Constitucional y serias discusiones doctrinales, podemos concluir que es una competencia compartida, pero donde las regiones poseen un papel más amplio, reservando al Estado las competiciones nacionales e internacionales, así como la regulación penal, laboral o mercantil deportivas.

A nivel nacional, pero bajo el influjo chileno se crea el Instituto Nacional de Educación Física de Colombia (dentro de la Universidad Nacional) para formar a los futuros profesores de dicha materia, así como a los entrenadores deportivos. Pero su andadura fue muy corta: 1936-1942. Se reanudó esta iniciativa en 1952, y así ha ido integrándose con diversos vaivenes en la universidad colombiana. España crea el primer centro (Escuela Central de Gimnástica) en 1887, pero su consolidación real no llega hasta la primera Ley del Deporte: Ley 77/1961 donde se crea el actual INEF, inaugurado en 1966.

Y llegamos décadas más tarde a la creación del Ministerio de Deportes de Colombia en junio de 2019, aportándole una enorme trascendencia a este sector y dotándolo de la mayor representación institucional. Será en 2020 cuando entre a funcionar realmente dicho Ministerio.

Para llegar a ello, previamente se creó el ente rector del deporte, Coldeportes: primero con la adscripción de Coldeportes al Ministerio de Educación Nacional se dio por medio del Decreto presidencial 088 de 1976. Con la justificación de eficiencia y racionalización en la gestión pública, se adscribió posteriormente al Instituto Colombiano de Deportes -Coldeportes- el Ministerio de Cultura por medio del Decreto 1746 de 2003. En ese momento se da un cambio en la conceptualización, al entender el deporte como un instrumento constitutivo de la identidad nacional y de los valores culturales. Luego de este trasegar, en el año 2011 Coldeportes por medio del Decreto 4183 de 2011 se convirtió en el

Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre. Los cambios y movimientos expresan el interés, voluntad y enfoque hacia el deporte.

La conceptualización actual del deporte estaba expresada en el objeto de Coldeportes al señalar que tendrá como objetivo actuar en materia el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física.

Por su parte en España nunca se ha creado un Ministerio únicamente del deporte, y es el Consejo Superior de Deportes, como organismo autónomo administrativo adscrito a un Ministerio, el que bajo la presidencia de un Secretario de Estado gestiona el deporte de nivel estatal e internacional. Pero sí que desde el Gobierno Aznar se logró que el Ministerio de adscripción poseyera cuanto menos también la denominación de “y del Deporte”.

La constitucionalización del deporte

El deporte como derecho, se ha circunscrito e incardinado en la Constitución de la República de Colombia desde el deber del fomento y de policía o control de las actividades deportivas; y el aspecto servicial posee otro encaje constitucional (pero lo tiene) prestando el Estado unos servicios mínimos, como un servicio público, que a día de hoy cada vez adquieren mayor alcance y significado. Todo ello como un derecho social, económico y cultural.

En paralelo, la Constitución Española de 1978 lo incardina en un deber de los poderes públicos (no como un derecho constitucional) a través del art. 43.3., sobre el que la doctrina ha podido ir conformando una idea pacífica que admite que cuando se habla de “los poderes públicos fomentarán la educación física y el deporte” realmente se pretendía aludir a todas las acciones públicas (policía, fomento y servicio público) para dinamizar, desarrollar, reglar y garantizar la práctica de actividad física y deporte.

En este sentido, el deporte se ha convertido en un fenómeno jurídico y en un bien que es necesario proteger constitucionalmente. Sin embargo, se presenta una resistencia al deporte en los Estados, siempre con un papel secundario. Colombia no ha sido la excepción, el interés sistemático del Gobierno Central por el deporte es relativamente reciente, y todavía en proceso de desarrollo.

El artículo 52 de la Constitución Política de la República de Colombia del año 1991 apropió la categoría de deporte y la elevó como un derecho social que tiene como funciones la formación integral y el desarrollo de la salud.

El derecho social al deporte establecido en Colombia en el año 1991 ha sido protegido excepcionalmente por la Corte

Constitucional como derecho fundamental por conexidad con otros derechos. Como se puede denotar, se homogenizó y evolucionó a partir de este momento el concepto de deporte, y las manifestaciones de cuerpo e higiene no son referenciadas. La agenda del deporte giró hacia la concepción del instrumento para la salud y la educación, y en fin último para el bienestar y calidad de vida. Como parte del proceso, este derecho social se intentó desarrollar a través de la Ley 115 de 1994, o Ley general de Educación; en donde se explicitó que dentro de los fines de la educación está la promoción y preservación de la salud y la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre. En adición, el artículo 44 de la Constitución de 1991 reconoce, en el marco de los derechos de los niños, el derecho a la recreación, la integridad física y la salud. En este sentido, se subraya que el desarrollo constitucional de 1991 establece una relación clara entre deporte, educación y salud.

Además, la Constitución Política de 1991 establece otras consideraciones fundamentales, respecto a la actividad que cada administración pública debe aplicar respecto al hecho deportivo:

a) Actividad de servicio público: en su segundo párrafo, se indica que tanto el deporte como la recreación (por sus rasgos ligados a la educación) entran desde del gasto público, por lo que cabrá que la administración pública garantice prestaciones concretas a través de instalaciones deportivas de uso público y determinadas actividades físico-deportivas. Estas infraestructuras y acciones deberán cumplir sobre todo el perfil educador del deporte: deporte en edad escolar (incluidas las competencias deportivas escolares), actividades físico-deportivas para las personas mayores y viejas, deporte integrador, así como el deporte recreativo.

b) Actividad de fomento: que a través de la técnica de la subvención sobre todo (acompañada de premios, exenciones fiscales, etc.) de cumplimiento al dictado del párrafo cuarto del artículo. Este fomento sí que puede alcanzar al deporte de competición y a los grandes espectáculos deportivos, pero entendemos que de modo prioritario debe alcanzar antes a todo lo ligado al deporte-práctica donde se eleve la importancia de las escuelas deportivas y el acceso al deporte-salud.

c) Actividad de policía: también el párrafo cuarto insta a la supervisión y en su caso, sanción, de las organizaciones deportivas y recreativas, esencialmente a las Federaciones, el Comité Olímpico, los clubes deportivos, los clubes promotores, las

Ligas deportivas y las asociaciones polideportivas, que conforman entre otros, el Sistema Nacional del Deporte (SND).

El grave problema en España ha sido la confusa distribución competencial deportiva entre el Estado y las Comunidades autónomas (merced al art. 148.1.19ª) que tras dos Sentencias del Tribunal Constitucional conforma una competencia compartida entre las CCAA y el Estado (punto en el que hay profundas discrepancias ciertamente), donde son protagonistas las autonomías, quedando el Estado como garante de las tareas supraautonómicas, así como regulador de un elevado cúmulo de competencias tangenciales al deporte, incluida la representación internacional bien entendida.

Pero es esta cuestión la peor resuelta por nuestra Constitución. Gracias a la cordura de las CCAA, la regulación legal efectuada por cada una de ellas no difiere en lo fundamental de la del resto del Estado, pero constitucionalmente sería admisible. Por ello entendemos que la fuerza de los hechos anima hacia una pactada y pausada reforma constitucional en este humilde apartado deportivo, evidentemente enmarcada en una reforma genérica a medio plazo: y de la misma se requeriría una redacción más idónea del actual art. 43.3., y una asunción estatal expresa (vía art. 149) de la competencia para legislar básicamente respecto al deporte.

En Colombia, para dar desarrollo al mandato constitucional y con el fin de proveer la estructura institucional funcional del deporte, por medio de la Ley 181 de 1995 se implementó el SND fundamentado en el principio de asociación.

Como lo expone Quiñones et al. (2015), la estructura jerárquica del SND intentó organizar el entramado social que se circunscribía a la multidimensionalidad del deporte. Sin embargo, el SND terminó fortaleciendo el enfoque competitivo dejando por fuera las demás manifestaciones. En este sentido se plantea la posibilidad de la consolidación de un Sistema que integre a cada uno de los sectores y actores no de manera jerárquica, sino interrelacional. En conclusión, Colombia ha concebido un SND con problemas estructurales. El desorden, la desarticulación y las deficiencias en los procesos administrativos, de gestión y organización han generado inconvenientes para que se dé el alcance a la masificación, y en términos generales al cumplimiento del mandato constitucional. Es evidente el avance y desarrollo de la estructura institucional del deporte en Colombia; sin embargo, persisten problemas de organización y articulación entre actores.

Es España no se ha configurado un SND, aunque de facto, la Ley del Deporte de 1990 ordena a nivel estatal la organización del deporte de competición y el profesional, dejando al resto de actores del Sistema Deportivo en manos de las leyes regionales deportivas.

En el siguiente apartado se tratará el desarrollo del deporte desde la arista de la planeación y la concreción en políticas públicas.

La planeación del deporte a partir de mediados del siglo XX hasta el siglo XXI

El presidente colombiano Lleras Restrepo fue el primero en incluir el deporte en su Plan Nacional de Desarrollo (PND). A partir de ese momento se hizo tradicional que las políticas públicas del deporte en Colombia se hayan establecido a través de los PND, salvo Gaviria y Pastrana. La visión del primer Plan en relación al deporte fue una estrategia para el fortalecimiento del sector educativo y de la ampliación de infraestructura recreodeportiva. Entre 1975 y 1983 los presidentes López Michelsen y Betancur implementaron programas de recreación y deporte como instrumentos para la salud. La inclusión del deporte como un instrumento para el prestigio nacional y para el posicionamiento como potencia deportiva se dio en los PND de Betancur y del segundo período de Uribe.

Por su parte, en España el crecimiento del deporte conecta directamente con la democratización de los municipios en la década de los años 80 del siglo XX y la meta que la nueva Constitución (1978, vigente hoy día) les pone a los poderes públicos. No existe un Plan Nacional de Desarrollo, sino que el Estado marca sus prioridades a través del Consejo Superior de Deportes, en planes coincidentes con los cuatro años de mandato de cada responsable, pero sin la magnificencia de un Plan Nacional. Es un problema en el alto rendimiento sin resolver, puesto que se mezcla el interés deportivo con la democracia federativa (cada cuatro años) que puede chocar con esa planificación. De ahí se han impulsado seis leyes estatales y más de treinta autonómicas lo que demuestra preocupación sobre el tema, pero no una planificación real.

La dicotomía entre una política vertical u horizontal se ve reflejada en el intento de puesta en marcha de la política pública del deporte en Colombia a partir del plan decenal. La dirección de la agenda hacia la masificación, y no exclusivamente a la orientación del deporte de competencia fue dada en los Planes de Barco, Samper y el primer periodo de Uribe. De igual manera, en el primer PND de Santos, el enfoque se dirigió en torno a la salud pública y la infraestructura deportiva.

Finalmente se reconocen los avances en materia de deporte asociado. Para el segundo PND de Santos, el enfoque se realizó sobre deporte para todos para la cohesión social; resaltando el programa Supérate, que hace énfasis a la confluencia de las competencias entre lo educativo y lo deportivo buscando la inclusión social.

A nivel legislativo, la Ley colombiana 181/1995 afecta al deporte tradicional, sobre todo a la competencia deportiva, pues la actividad físico-deportiva no aparece en la misma; esa idea del Deporte para Todos no es más que una idea genérica no concretada. Pero las modificaciones aplicadas posteriormente en 2011 para nada arreglaron tal cuestión: sobre todo se centran en el Deporte profesional (Ley 1445/2011). Eso sí, cuanto menos sí que establece la obligatoriedad de la planificación, y así, dando cumplimiento a lo establecido en el capítulo segundo de la Ley de 1995 (artículo 52), y con el fin de superar la planeación cuatrienal dada por los PND, Coldeportes diseñó una serie de planes de mediano y largo plazo. Entre estos se encuentra el Plan de desarrollo del deporte 2004-2008, el Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el desarrollo humano, la convivencia y la paz (2009 - 2019), y desde el punto de vista sectorial, el Plan Nacional de Recreación. El Plan Decenal del Deporte, considerado el primer documento de política pública de largo plazo, es un hito en la medida que fue formulado por Coldeportes, y en tanto estableció una agenda que fue dirigida al fortalecimiento institucional, la cobertura universal, así como al posicionamiento y liderazgo deportivo.

En dicho Plan se alinea la política a establecer desde Coldeportes y el resto de administraciones públicas deportivas en relación con la diversa tipología deportiva que ello, la Ley 181/1995 sí que aporta, dando sus propias definiciones:

- Formativo.
- Social Comunitario.
- Universitario.
- Asociado.
- Competitivo (tecnificación).
- Alto Rendimiento.
- Aficionado.
- Profesional.

Desde el orden territorial, en España se ha asentado el panorama legislativo autonómico incluida la regulación de las profesiones del deporte (más allá de la nueva Ley del Entrenador colombiana), pero queda por abordar que el Estado ejerza sus competencias de coordinación allá donde sea menester, así como una gran altura de miras en los legisladores y resto de políticos autonómicos para proseguir en la senda de la cooperación en determinados asuntos (dopaje, violencia, deporte en edad escolar, alto nivel, investigación y educación, sistema federativo), puesto que la legislación vigente les permite alterar de modo absoluto el *status quo* y diseñar un sistema radicalmente diferente al del resto de España.

La última medida del Estado español, de gran relevancia, es un intento de creación de una nueva Ley del Deporte en 2021: un Anteproyecto de Ley del Deporte que “discurre con cierta polaridad entre un intervencionismo aún mayor sobre el fenómeno deportivo y una dejación de la tradicional supervisión de las decisiones disciplinarias federativas, que obviamente no puede dejar a todo el mundo contento” (De la Plata, 2019). Además, la ideal coordinación estatal del deporte queda diluida en unas pobres facultades de la renovada Conferencia Sectorial de Deporte.

Por ello observamos que en España hay que imitar el modelo colombiano con una regulación nacional, que dé pleno sentido a la actividad deportiva y tranquilidad a sus practicantes en todo el país. Y para ello España debe regular algunas áreas trascendentes:

- El turismo deportivo, las profesiones del deporte y la seguridad en instalaciones.
- Regulación del dopaje y Sistema federativo general y Deporte profesional
- Plan Nacional de desarrollo del deporte en edad escolar acompañado de la Capacidad nacional para actuar sobre la promoción del deporte base.

Bajando a otros niveles territoriales, a nivel local, es muy destacado el papel dinamizador que han tenido las entidades locales democráticas en la expansión adecuada del deporte y la actividad física nacional. Pero a nivel legal, la enumeración de sus competencias es algo difusa:

- Provincias
 - Asistencia técnica y asesoramiento a los municipios.
 - Construcción de obras deportivas.
 - Coordinación actividades deportivas provinciales y de los Planes de Instalaciones.
- Municipios
 - Promoción del deporte, especialmente del deporte para todos.
 - Construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas.
 - Colaboración con entidades públicas y privadas.
 - Organización del deporte en edad escolar.
 - Reserva urbanística del suelo para edificar equipamientos deportivos.
 - Promoción del asociacionismo deportivo, en todas sus esferas

En Colombia, a nivel territorial se han diseñado políticas públicas y planes en torno al deporte. Por ejemplo, Bogotá en el año 2009 emitió el documento Bogotá más activa donde según el análisis de Quiñones (2014) se observa que el proceso participativo de formulación de la política pública del deporte en Bogotá permitió el establecimiento de un debate público amplio. De allí, se logró identificar el conjunto de problemas que eran prioritarios para la ciudad; pese a la dificultad de la heterogeneidad entre sus localidades también se construyó la agenda sistémica como acuerdo social. Pero la política permaneció en la teoría y no fue ejecutada realmente.

Otro ejemplo exitoso en el análisis de la política del deporte es el caso de Antioquia donde se ha gestado una política pública en el marco del Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia la más educada” con una serie de líneas de acción, como por ejemplo “Antioquia juega limpio”.

Es importante mencionar que el deporte en los PND ha sido un asunto casi fortuito, y si se quiere, sin mayor relevancia. Por cuanto se puede inferir que a través de los PND los procesos no han sido profundos, y no han generado grandes cambios sobre las problemáticas sociales y públicas. No obstante, se hace necesario realizar un análisis más profundo de cómo se ha usado el deporte, el alcance que se le ha querido dar y la conexidad con otros temas sociales, dadas las múltiples facetas y potencialidades en el interrelacionamiento con otros sectores que hacen del deporte un hecho social y cultural casi omnipresente.

Finalmente, fruto de ese mayor interés de la política colombiana por el deporte, es la transformación de Coldeportes en el Ministerio de Deportes que aprobó la Ley 1967 en 2019. Desde ese instante, el Gobierno dispuso de un año plazo para ejecutar esa importante medida.

En España, municipios como Alcobendas (en Madrid) o comunidades autónomas como la del País Vasco, son buenos ejemplos de un fantástico desarrollo del deporte en todas sus vertientes. Pero a nivel de política deportiva, es cierto que se adolece de responsables políticos más especializados, con una mayor profesionalización de los responsables técnicos, y con una posición dominante del fútbol profesional que oprime muchísimo. La gestión mixta a nivel municipal, con los ayuntamientos adoptando las grandes medidas y siendo ejecutadas por empresas o entidades deportivas, está resultando también un acierto.

CONCLUSIONES

El deporte ha evolucionado de ser una acción ligada a la salud y la educación, o a la exaltación de la patria, a ser un bien en sí mismo, lo cual ha influenciado de manera natural el conjunto de procesos de políticas públicas que se han

implementado, y por ello, las autoridades públicas le muestran una atención altísima en la última década: creación de Ministerios, regulación jurídica amplia, y medios humanos y materiales relevantes.

Lo cierto es que los Estados se han interesado por los beneficios directos e indirectos del deporte, apropiándose del mismo como un medio para alcanzar otros objetivos no deportivos. De manera directa se puede resaltar el sentimiento y conciencia patria, el prestigio y relacionamiento internacional, como instrumento de cohesión, alienación y control, así como mecanismo de escape social; por su parte, como efectos sociales indirectos se encuentra el mejoramiento de la salud, la contribución del componente de integralidad en la educación y el enriquecimiento cultural.

Y todo ello ha culminado, en un primer estadio, con la constitucionalización del deporte tanto en la Constitución Española como en la Colombiana.

El esfuerzo económico ha estado enfocado durante mucho tiempo en el espectáculo deportivo, si bien eso está modificándose sobre todo en España. En esa línea, España puede ser un buen ejemplo para Colombia para que sean las administraciones territoriales, sobre todo municipales, las verdaderas palancas del impulso y popularización del deporte, con más y mejores instalaciones y entrenadores en las mismas, actuando con todos los niveles poblaciones: desde los niños a los viejos.

Para ello, la planificación que Coldeportes ha ido diseñando en Colombia es un instrumento adecuado para concretar los ejes estratégicos y sus acciones, pero es un requisito necesario que las autoridades municipales dispongan realmente de los recursos económicos para llevarlos a cabo de verdad.

Por tanto, en línea con el objetivo principal de este estudio, concluimos que es la planificación un mecanismo ideal para poder ejercer la política deportiva, y España debería copiar de Colombia su modelo de coordinación desde el Estado para que la acción político-deportiva sea eficaz y eficiente.

Los procesos de construcción y establecimiento de las políticas públicas del deporte en Colombia desde el año 1969 se dieron en el marco de los PND, con resultados no siempre satisfactorios. En paralelo, se ha producido un proceso de pequeña descentralización construyéndose algunos lineamientos. El estado actual del deporte en Colombia ha respondido a una construcción compleja tanto desde el espectro conceptual como institucional.

Por el contrario, en España no hay una planificación general, sino que el Estado es bastante intervencionista y descentralizador, configurando un apoyo al deporte de alto rendimiento a través de la construcción de instalaciones y la financiación de las federaciones, se ha logrado un notable avance en el fútbol y el baloncesto masculinos profesionales bajo un cierto control público, y el resto del deporte federado español posee buena salud. Son las CCAA y los municipios quienes se encargan del fomento del deporte de base, de subvencionar a los clubes federados más representativos y de programar actividades para los escolares, los viejos y los ciudadanos en general.

Hoy el ejercicio físico y el deporte debe impregnar la política pública como un fin en sí mismo, aunque junto a una organización política específica (Ministerio sería lo ideal, por su papel de liderazgo), haya que diseñar políticas transversales que afectarán a otros departamentos ministeriales (pero no como parte de ellos, sino como acciones que deben estar coordinadas y que pueden ejecutarse también desde la cooperación).

Así, la creación del nuevo Ministerio de Deportes colombiano debería venir unida a una potenciación de sus recursos, junto con una profunda reflexión para que junto a su necesaria labor en el deporte de alto nivel, pueda actuar con determinación en el control del deporte profesional y de las Federaciones, y lidere actuaciones reales para que los colombianos practiquen más y mejor deporte, con regularidad semanal.

Y la nueva Ley del Deporte en España debe tener más en cuenta su papel coordinador, dejando claro si se decanta por un mayor o menor intervencionismo. Además, deberá incidir en áreas hasta ahora descuidadas como los menores de edad, el papel técnico y directivo de la mujer, o la dinamización de la disciplina deportiva.

Del presente artículo quedan abiertas algunas preguntas, cuestionamientos y caminos por recorrer, para seguir la vía hacia el desarrollo deportivo: desde el Buen Gobierno al papel del deporte femenino, o desde la seguridad de las instalaciones o el desarrollo de la formación de los entrenadores, por ejemplo.

REFERENCIAS

- Constitución Española (1978). BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))
- Constitución Política de Colombia (1991). Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 N° 85. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- De la Plata, N. F. (2019). Iuesport. Extraído de: <https://iusport.com/art/79917/el-intervencionismo-del-deporte-la-ley-del-deporte-que-espana-necesita-2>
- Elías N. y Dunning E. (1996). Deporte y ocio en el proceso de la civilización. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hoye, R., Matthew N. y Barrie H. (2010). Sport and Policy Issues and Analysis. Oxford: Elsevier.
- Quiñones, A. (2014). La agenda de la política pública del deporte en Bogotá. *Un análisis desde las figuraciones*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- Quiñones, A., Ceballos, M. A., Lucena, E., Torres, J. A., Caballero, Y., Soto, H., Bedoya, J. B. y Mantilla, A. (2015). Insumos para la reformulación de la política pública del deporte en Colombia. Bogotá: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda y el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - Coldeportes.
- Real, G. (1991). Derecho público del deporte. Madrid: Civitas.
- Ruiz, J. H. (2010). La política del sport. *Élites y deporte en la construcción de la nación colombiana, 1903-1925*. Bogotá: La Carreta Editores y Pontificia Universidad Javeriana.
- UNICEF (2004). Deporte, recreación y juego. UNICEF.
- Vigarello, G. (2006). Entrenarse. En J. J. Curtin (dir). *Historia del Cuerpo III El siglo XX (pp.165-197)*. Madrid: Taurus.