

---

*5. Políticas*



---

*Las políticas públicas y su relación con el  
desarrollo de la actividad físico-deportiva:  
el caso de la Comuna de San Pedro de La Paz  
(VIII Región del Bío-Bío)*

◀ Prof. Dr. Miguel Cornejo A.  
Karina Mellado M., Pablo Melgarejo B.\*

## **Introducción**

**E**l desarrollo del deporte contemporáneo continúa abriendo nuevos tipos de manifestaciones deportivas, al tiempo que aparecen nuevas necesidades de comprenderlas, como fue el caso de los deportes californianos (Vigarello, 1988), o de las nuevas formas de práctica que representan manifestaciones urbanas de tipo informales y espontáneas, que deben inducir a un posible control y planificación cuando se trata de situaciones que demandan nuevas formas de expresión que escapan de los conceptos tradicionales de la práctica deportiva (Cornejo, 1998). La rapidez con que el deporte y la actividad física se desarrollan se ha convertido en uno de los elementos más característicos de nuestra sociedad, en la medida en que éstos se transforman en objeto de atención de los poderes públicos sometándose a la acción política.

El deporte y la actividad física, al ser objeto de planificación social, exigen más que nunca el conocimiento de su realidad social, de las interrelaciones entre las principales variables del sistema deportivo, de los mecanismos que explican los cambios de la población con respecto al deporte y a los hábitos de una actividad física y recreativa.

---

\* Prof. Dr. Miguel Cornejo A.: Doctor en Sociología del Deporte; Laboratorio de Estudios Sociales de la Actividad Física, Universidad de Concepción, Chile. Karina Mellado M., Pablo Melgarejo B.: Laboratorio de Estudios Sociales de la Actividad Física, Universidad de Concepción, Chile.

Las dificultades que ocasiona el atender criterios de cantidad y calidad a las demandas crecientes por parte de la población de más actividades físico-deportivas, obligan a introducir criterios cada vez más rigurosos de racionalización y planificación en la gestión pública y privada, de los equipamientos deportivos y en general de los recursos materiales que se dedican a la promoción del deporte.

Proponemos en ese sentido el análisis del sistema deportivo de la Comuna de San Pedro de la Paz, creada en el año 1995 con una población de 75 mil habitantes. Es una de las últimas comunas creadas en la VIII Región del Bío-Bío (Chile), y uno de sus roles es el de planificar y realizar la gestión del deporte considerando que esta actividad debe mantenerse durante toda la vida de los habitantes de la comuna. Si bien hoy en Chile los municipios comienzan a desarrollar un rol más participativo de las actividades de la comuna, el actual proyecto de ley sobre deporte destaca en algunos de sus artículos la labor activa que estas corporaciones deben mantener en la actividad física.

## **Conceptos Generales**

Es difícil hoy en día encontrar un municipio de tamaño superior a los pocos miles de habitantes que no se plantee la necesidad de una intervención pública en la organización de las actividades físicas y deportivas de su territorio, es decir, la oferta de actividades que permitan a sus habitantes desarrollar prácticas de manera permanente. Esto no es sólo el producto de las obligaciones legales que están indicadas para las corporaciones locales, sino también fruto de la gran evolución que el fenómeno deportivo ha sufrido dentro de la sociedad.

Esta evolución y su impacto social han obligado a que no sea necesario indicar el planteamiento previo de política y deporte: no será ineludible argumentar políticamente algo a lo que el más elemental sentido común daría su plena aprobación. Se observará con naturalidad que el Estado favorece la actividad físico-deportiva de sus ciudadanos, al igual que lo hace con el cine, el teatro o la educación en general.

Sin embargo, Callede (1991) enuncia en su libro *El deporte y la política* los postulados ideológicos y políticos de ciertos dirigentes deportivos:

La tesis del capitalismo deportivo, cuyos portavoces más ilustres son los propios dirigentes olímpicos (Chappelet J.L., 1991), como situación ideal la independencia total de la práctica deportiva con respecto a la política, es decir que el deporte debe permanecer por encima o al margen de los avatares políticos, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales como al nivel de las luchas políticas.

Esta despolitización del deporte o “mito del apoliticismo deportivo” no resiste una aproximación intelectual medianamente seria. En el fondo de este planteamiento subyace la idea de la política como algo nocivo y penoso en abierta confrontación con la vieja tesis aristotélica de la política como una dimensión propia del ser humano. La naturaleza política y social del ser humano, y la consiguiente mejora de su personalidad, hacen de la política una noble tarea, “un gran juego”, una acertada simbología entre la política y el deporte.

Otra cosa son las determinadas políticas concretas de un determinado gobierno, parlamento, universidad o club deportivo. Aquí naturalmente se producen disparidades, aciertos o errores, y a veces ciertas manipulaciones. Un organismo público, una iglesia, un club deportivo o una empresa hacen y desarrollan política, es decir, son grupos humanos en cuyo seno se producen relaciones sociales encaminadas hacia un fin.

Indudablemente esta idea de política precisa para su cultivo un estado democrático pluralista, en la medida en que el Estado pueda impulsar y favorecer la participación social, económica y política de sus ciudadanos. Con Estados de estas características, el deporte forma parte de su función política e ideológica.

La política es la búsqueda de lo que es bueno o útil para la sociedad, como indica Varas (1997); es la determinación del bien común. El deporte representa desde esta perspectiva una realidad científica incuestionable, mejora la calidad de vida de los individuos, lucha contra los males que deterioran la sociedad (drogas, alcoholismo, etc.); por lo tanto su fomento y desarrollo constituye uno de los objetivos políticos del Estado. En un contexto político democrático las decisiones importantes para el deporte pasan por el parlamento y se discuten públicamente, enmarcándose de manera coherente dentro de un conjunto de medidas que permiten un mejor desarrollo de esta actividad.

Junto al fomento de las actividades físico-deportivas, la realidad de algunos países más desarrollados muestra que los Estados promueven y desarrollan el deporte de élite, como por ejemplo los países que formaron el eje socialista, los países que forman la Comunidad Europea, algunos países de África y Asia, algunos países de América del Norte, etc. Sin entrar en valoraciones morales y políticas sobre la conveniencia social de privilegiar y fomentar la búsqueda de la elite deportiva entre los más jóvenes o bien proveer y estimular el espectáculo deportivo por razones de imagen social o política, el Estado puede con toda legitimidad realizar una determinada política deportiva que sea propia a su identidad sociocultural.

## **La Comuna de San Pedro de la Paz**

El estudio realizado en la comuna de San Pedro de la Paz tiene por objetivo analizar la relación que existe entre el discurso de políticas públicas y las impli-

caciones y relaciones que pueden figurar en la imagen y concepción del deporte y la política en una comuna nueva beneficiada de un entorno geográfico privilegiado con respecto a las otras comunas más próximas.

La comuna de San Pedro de la Paz se crea a través de la Ley 19.436 promulgada el 29 de Diciembre de 1995 por el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle; es a partir de ese momento que esta Municipalidad empieza a funcionar el 6 de Diciembre de 1996 con la asunción del Alcalde Socialista señor Jaime Soto Figueroa, elegido por votación popular.

San Pedro de la Paz es una de las comunas ribereñas de la provincia de Concepción Chile. Tiene una población de 75 mil habitantes y se espera para el primer año del siglo XXI una población de aproximadamente 100 mil habitantes.

Desde un punto de vista social, la comuna abarca a grupos sociales opuestos, es decir, tanto grupos sociales privilegiados económicamente como grupos que presentan una gran desventaja social y económica.

Desde la perspectiva del deporte la comuna posee dos grandes lagunas que permiten la organización de deportes acuáticos (natación, vela, etc.); la infraestructura deportiva está principalmente relacionada a la práctica del fútbol, es decir que la presencia de varios terrenos (canchas) para la práctica de este deporte demuestra de manera evidente la fuerte influencia cultural que tiene el fútbol tanto en la comuna como en el país. Al mismo tiempo existen en la comuna una serie de clubes privados de carácter cerrado, que se caracterizan por permitir un ingreso restringido de socios por la vía del pago de una cotización o de una acción. Este tipo de clubes se puede dividir en clubes de carácter comunitario o clubes de tipo comunitario-étnico, que representan a culturas extranjeras (alemanes, ingleses, españoles, etc.) y privilegian el mantenimiento de su propio idioma (Cornejo, 1998). Este tipo de instituciones no se relaciona con la Municipalidad ni participa de actividades deportivas en común.

De acuerdo a las características de la comuna y a la política de desarrollo de su plan estratégico para los próximos años, el desarrollo de las actividades físico-deportivas se encuentra dentro de las prioridades de la agenda municipal, orientada principalmente hacia el sector escolar municipalizado que está bajo el control de la municipalidad.

## **La Política Deportiva Municipal**

Podemos indicar que una política deportiva municipal es un proceso en continua interacción, en el que la administración local realiza una actuación mediante la puesta en práctica o implementación de decisiones tomadas por el poder político, las cuales conducirán a resultados y a un impacto social determinado (Chifflet, 1990).

Hay distintos aspectos de esta definición que necesitan ser ampliados. Podemos destacar primeramente que toda actuación pública se desarrolla en un marco social determinado, compuesto por un entramado de actores institucionales (las entidades deportivas, las entidades públicas, los participantes, etc.) que constituyen un sistema constante de interrelación, de influencia mutua, y que actúan complementariamente en el desarrollo del sistema deportivo municipal.

Es en este contexto donde se ubica la actuación municipal como proceso dinámico. Un proceso en el que hay que establecer objetivos de actuación y las estrategias o alternativas para conseguirlos, tomar decisiones, ponerlas en práctica y evaluar los resultados según los objetivos propuestos. En definitiva, un proceso en el cual los niveles de participación de la sociedad tienen al deporte como actividad física que se regula y es organizada por instituciones como la política, la educación y la economía de cada país. Por lo tanto, es necesario referirnos a las diversas connotaciones o contenidos figurativos que ha recibido a lo largo de la historia.

### **La Política Comunal de Deportes y Recreación**

Para cumplir su misión en todo el territorio nacional, la DIGEDER (Dirección General de Deportes y Recreación) tiene una Política Comunal de Deportes y Recreación cuyo propósito es contribuir a que las Municipalidades y otras organizaciones deportivas y recreativas cumplan sus roles dentro de una unidad de sistema con un racional empleo de los recursos públicos y privados relacionados con el deporte y la recreación. La política comunal apunta a impulsar la existencia de planes comunales que se actualizan año tras año, y en cuya formulación participan todos los entes deportivos adscritos a los Consejos Locales de Deportes y aquellos que los municipios aconsejan, quienes a través del Alcalde concurren a la formulación y ejecución del Plan Comunal.

### **Plan Comunal de Deportes y Recreación**

El Plan Comunal es una declaración acerca de cómo los vecinos, las organizaciones deportivas y recreativas y las demás organizaciones comunales, en conjunto con la Municipalidad, deciden de manera democrática cómo desean que se desarrollen las actividades deportivas y recreativas en su territorio. Este plan contiene descripciones ilustrativas sobre los tipos y formas de actividades que se desea practicar y fomentar de acuerdo a la demanda real de la población, las instalaciones necesarias y los tipos de organizaciones en que dicha participación se apoyaría. De esta forma se puede determinar su financiamiento y la asignación de recursos a sus distintos objetivos, priorizándolos en función de los marcos presupuestarios dispuestos por DIGEDER, por los Municipios, y en algunos casos por los propios recursos adoptados por el Consejo Local de Deportes (COLODYR).

El Plan Comunal de Deportes y Recreación es un plan de mediano y largo plazo que debería formar parte del Plan Comunal de Desarrollo que ha de formular la Municipalidad, la que tiene por objetivo satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La Ley Orgánica Constitucional que regula a las Municipalidades establece entre sus funciones las de fomentar el deporte y la recreación.

Para cumplir dicho rol las municipalidades establecen líneas de acción, generalmente en consulta con las organizaciones deportivas y recreativas así como con otras organizaciones comunitarias del sector. Algunas de ellas se apoyan en los Consejos Locales de Deportes que existen en todo el país, y que en la gran mayoría cumplen el rol que corresponde al municipio (Cornejo, 1998: p.50), aunque existen algunos municipios que han creado sus propias estructuras asumiendo el mandato establecido en la Ley Orgánica Constitucional, es decir, atender las demandas comunales del sector.

El Plan establece también la coordinación del sector deporte y recreación de la comuna con los planes comunales de educación, vivienda, salud, social, etc., buscando disminuir las amenazas y multiplicar el aprovechamiento de las oportunidades.

La formulación o actualización de un Plan Comunal de Deportes y Recreación considera:

- Los intereses de los vecinos por participar en Deportes y Recreación, que se pueden detectar a través de estudios y de la recopilación de planes o aspiraciones de las instituciones existentes. Se deben considerar las demandas de los actores involucrados.
- La realidad física, económica, política, social y cultural de la comuna.
- El nivel actual de desarrollo de la participación en Deportes y Recreación y la cultura deportiva de la población comunal (su identidad).
- Las políticas de desarrollo social, y en especial las políticas de Deportes y Recreación en todos sus niveles: nacional, regional y local (comunal).

A fin de que el Plan Comunal de Deportes y Recreación exprese fielmente los deseos y necesidades de la comunidad, se elabora con una amplia participación de la Municipalidad, el Consejo Local de Deportes y las organizaciones deportivas y recreativas, mediante comisiones comunales de deportes y recreación de tipo permanente con facultades que les permiten sancionar el respectivo Plan Comunal y los proyectos que de éste se deriven.

El Plan Comunal requiere de una amplia divulgación en la comunidad y de una permanente actualización. Representa un instrumento cuya utilización proporciona una mayor seguridad de que los recursos asignados sean eficientemen-



te utilizados desde el punto de vista social, y con una transparencia en todos los procedimientos asociados con su preparación y realización. Por lo tanto, este Plan debe ser referente obligado de todo proyecto de fomento de la participación o de inversión en infraestructura deportiva y recreativa que requiera ser financiado total o parcialmente con subsidios públicos.

### **Organización Administrativa del Municipio**

De acuerdo a la normativa de la Ley Orgánica, los municipios deben adoptar una estructura de carácter funcional cuyos niveles sólo pueden llamarse Dirección, Departamentos, Sección u Oficina.

La Ley estipula que las municipalidades pueden adoptar dos tipos de estructuras diferentes de acuerdo a la cantidad de habitantes que posea la comuna, determinada por el Censo vigente. Así se confecciona una estructura administrativa para aquellas comunas que posean una población superior a los 100 mil habitantes y otra para aquellas comunas que no sobrepasen esa cantidad.

En el caso de la comuna de San Pedro de la Paz, que sólo alcanza a 75 mil habitantes, el organigrama está determinado por el Alcalde, un Secretario Municipal, un Administrador Municipal y las correspondientes unidades o direcciones, que suman alrededor de nueve. El deporte y la recreación forman parte de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO).

Para esta comuna, la distribución de las diferentes direcciones o unidades depende de sus características y necesidades. Las autoridades tienen las atribuciones de poder estructurar sus unidades municipales de acuerdo a su situación geográfica o con alguna visión estratégica: pueden adecuar su organización interna según las características y conveniencia en base a las dificultades particulares que se presenten en la comuna.

De acuerdo a las características establecidas en la conceptualización de política, el estudio especialmente desarrollado en una comuna de reciente creación nos permite situar la relación existente entre política pública y su rol con la actividad físico-deportiva de la comuna de San Pedro de la Paz.

La razón del estudio está muy relacionada con el deporte y la política. Los conceptos sociológicos y los métodos que son afines se utilizan para describir y explicar el deporte como un fenómeno social en permanente evolución.

En nuestro concepto, la mayor dificultad con que el deporte ha tropezado en nuestro país es fundamentalmente la ausencia de una política deportiva nacional reguladora y propulsora de la actividad en todo el ámbito de la nación. Ello ha provocado una gran confusión conceptual, superposición de esfuerzos, y constantes cambios ocasionados por la Ley de Deportes 17.276 que rige el deporte ac-

tualmente. Sin embargo, el nuevo proyecto de Ley tiende a democratizar y clarificar las funciones que corresponden a los municipios en el desarrollo del deporte y la recreación.

La Ley del Deporte es sólo un instrumento legal de la política deportiva nacional, por lo que la actuación del municipio de la comuna de San Pedro de la Paz puede escapar de sus márgenes limitativos: el grado de libertad y de “main d’oeuvre” va a depender exclusivamente de la política interna que ésta posea.

### **La organización interna del deporte en la comuna**

En relación al resto de las comunas del país, en la comuna de San Pedro de la Paz no existe un Consejo Local de Deportes que vincule el movimiento deportivo local y el municipio. Por ello, el deporte en la comuna es responsabilidad del Departamento de Deportes y Recreación, organismo a cargo del desarrollo de todo el deporte local.

La política deportiva que se desarrolla en la comuna está evidentemente condicionada por la magnitud socioeconómica de que se disponga. Esto trae consecuencias al momento de tomar decisiones acerca de la gestión y los profesionales con quienes se trabaja tanto para impartir las actividades como para la administración del Departamento de Deportes.

Desde esta perspectiva, el Alcalde está de acuerdo en señalar que la comuna es pobre, por lo que el indicador socioeconómico limita las decisiones en cuanto a los profesionales que deben administrar el deporte local. En consecuencia, la organización interna del sistema deportivo comunal será deficiente, con una tendencia a privilegiar a los grupos sociales más vulnerables de la comuna.

### **La política deportiva local de San Pedro de la Paz**

Si bien existe un Plan comunal de Deporte y Recreación de manera teórica, la práctica parece indicar lo contrario: las actividades que se desarrollan en la comuna obedecen principalmente a situaciones espontáneas, producto de la demanda de grupos sociales determinados que según su influencia permiten priorizar algunas actividades sobre otras.

Dada la cultura deportiva que existe en la comuna, una de las actividades de mayor influencia es la práctica del fútbol, ya sea a través de clubes organizados en asociaciones o de grupos informales que demandan un espacio para su práctica. Esta actividad se ve reforzada por la organización de escuelas de fútbol en barrios desfavorecidos, que permite reafirmar esta cultura tradicional.

La oferta de otras prácticas como el canotaje y el remo representa a grupos selectivos de la comuna; en otras palabras, el nivel socioeconómico medio-alto representa un indicador importante en esta actividad.

En esta perspectiva se puede observar que la política deportiva de la comuna dista de ser una política solidaria y democrática como la indicada en los discursos y los planes de desarrollo comunitarios.

### **El equipamiento deportivo local**

San Pedro de la Paz es una comuna joven. En ella conviven instituciones privadas que poseen sus propias instalaciones y recintos, y también existen recintos municipales que presentan condiciones de manutención deficientes.

Existen 29 recintos deportivos municipales convencionales construidos con la intencionalidad de realizar una práctica deportiva. También existen dentro de la comuna dos importantes lagunas que permiten la práctica de actividades acuáticas y de natación. De los recintos deportivos considerados convencionales, la gran mayoría corresponden a terrenos de fútbol que no poseen las condiciones mínimas de seguridad y de higiene para los deportistas.

Geográficamente, toda la infraestructura se encuentra ubicada en los sectores de bajo nivel socioeconómico de la comuna, siendo la administración de los recintos de los propios pobladores, quienes hacen la manutención y gestión de los terrenos municipales. En aquellos sectores de mayor nivel socioeconómico que no poseen una infraestructura municipal, un gran porcentaje de los pobladores participa en clubes privados que ofrecen todo tipo de instalaciones y de actividades. Aquellos pobladores que no pertenecen a grupos favorecidos ni a grupos sociales desfavorecidos se encuentran en un terreno intermedio que no les permite acceder a ningún tipo de beneficio social o deportivo. Esta percepción de la actividad física que se desarrollan en las comunas viene a reafirmar lo indicado por Cornejo (1998: p. 148): “el deporte en Chile representa una clara trasgresión a los derechos de los ciudadanos, ya que toda práctica deportiva es determinada por la clase social”.

La falta de una infraestructura adecuada pone en manifiesto la ausencia de una política urbanística de la comuna que permita un desarrollo racional y adecuado de equipamientos deportivos o de recreación de acuerdo a las demandas y evolución de la comuna.

### **Conclusiones**

En las nuevas condiciones en que se encuentran los Municipios del país, las políticas públicas son un instrumento importante para aportar de manera decisiva

a la democratización en curso. Al mismo tiempo, para contribuir adecuadamente a este propósito, las políticas públicas deben incorporar deliberadamente su papel constructivista de lo público. De la misma forma, éstas deben incluir con gran énfasis la dimensión participativa y el rol evacuativo que se le pueden asociar.

Con relación al estudio en particular realizado en la comuna de San Pedro de la Paz, se observa una contradicción entre la noción de política pública planteada desde la perspectiva conceptual y la concepción de política pública aplicada en esta comuna, en particular en el área del deporte y la recreación.

Esta situación se puede explicar por el hecho de que, específicamente en dicha área, la política pública del Estado chileno posee falencias entre el cuerpo teórico y la realidad. La política en materia deportiva es algo muy incipiente. La falta de solidez por un lado, y la gran influencia que tiene la práctica del fútbol en sus diferentes estratos y niveles con una estructura organizativa vertical por el otro, hacen que los programas deportivos y el activismo realizado por la comuna sean considerados como instrumentos publicitarios eficientes en desmedro de programas que se proyecten en el tiempo.

El nuevo proyecto de Ley de Deporte presentado al Congreso formula algunos lineamientos que fortalecen el rol de las municipalidades en el desarrollo del deporte y la recreación, incitándoles a cumplir una función más democrática y activa sin distinción de grupos y clases sociales.

La influencia del discurso sobre el tema deportivo generado en los últimos años lo ha llevado a ser considerado como un efectivo movimiento de masas desde el punto de vista político. Podemos ver que en esta comuna se reafirma lo anteriormente citado, es decir, la no-participación de los actores institucionales en las decisiones de un plan estratégico a largo plazo que esté enmarcado en las políticas generales de la municipalidad.

---

**Bibliografía**

- AA.VV. 1996 Proyecto de Ley del Deporte presentado por el ejecutivo al Congreso Nacional, Título IV De los Consejos Regionales de Deportes y los Consejos Comunales de Deportes, párrafo 2° “Consejos Comunales de Deportes” art. 44-46.
- Aguilar L. 1996 *El Estudio de las Políticas Públicas* (México: Editorial Miguel Angel Porrúa).
- Aguilera A. 1992 *Estado y Deporte, Legislación, Organización y Administración del deporte* (España: Editorial Comares)
- Callede J.P., Dane M. 1994 *Sociologie des politiques sportives locales. Trente ans d'action a Begles (Gironde)* (Talence, M.S.H.A.)
- Chappelet J.L. 1991 *Le Systeme Olympique* (Grenoble: Presse Universitaire de Grenoble)
- Chifflet P. 1988 Logique fédérale et logique communale, in *Sport dans la cité* n°117.
- Chifflet P. 1990 *Les federations sportives, politiques, stratégies publics. Logiques de fonctionnement du systeme sportif francais* (Service de documentation et publications: Université Joseph Fourier Grenoble)
- Cornejo M. 1995 *L'action organisée de l'offre sportive de l'agglomération Concepción-Talcahuano dans le periode 1983-1993* (D.E.A.: Université Joseph Fourier Grenoble)
- Cornejo M. 1998 *Les acteurs Institutionnels du sport a Concepción Chile* (These doctorale, Université Joseph Fourier Grenoble France)
- Loret X. 1987 Culture sportive “analogique” et structure sportives “digitales”, in *Sport et Changement Social*, actes des premières journées d'études (Bordeaux: M.S.H.A.)
- Navarro I. 1994 *Cuatro años de realizaciones de DIGEDER, 1990-1994* (Santiago: Ediciones Paulinas)
- Pociello C. Col. 1981 *Sport et Societés, approche socioculturelle des pratiques* (Paris: Vigot, coll. Sport et enseignement)
- Santa Cruz E. 1996 *Origen y Futuro de una pasión Fútbol, cultura y modernidad* (Santiago: Ediciones LOM, Arcis Universidad, Colección Sin Norte)
- Urzúa R. ed. 1997 *Cambio Social y Políticas Públicas* (Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile)
- Varas A. 1997 “Democratización y políticas públicas”, en *Cambio Social y Políticas Públicas* (Universidad de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas)
- Vigarelo G. 1985 *Techniques d'hier... et d'aujourd'hui, Une histoire culturelle du sport*, Revue APS (Paris: Robert Laffont)

