



Gracias por tu opinión [Atrás](#)

Revisaremos este anuncio para mejorar su experiencia en el futuro.

Actualiza tu [configuración de anuncios](#) para que podamos mostrarte mejores anuncios.



Relación entre deporte y políticas. El caso uruguayo

Lic. en Sociología
(Uruguay)

Dante Wilfredo Steffano
dsteffan@montevideo.com.uy

A menudo se insiste que el Estado tiene una estrecha relación con el deporte. Esta vinculación se expresa, por lo general, cuando existen fallas o desajustes en los programas de deporte o educación física que se desarrollan en cualquier país, donde se reclama la presencia del Estado para que intervenga. Las diferentes disciplinas que investigan el deporte han estudiado sistemáticamente la competición, la organización, la historia, la propuesta deportiva, los imaginarios colectivos, a los practicantes sean sistemáticos o simples aficionados, los medios de comunicación, pero hasta ahora apenas han estudiado al deporte como una política pública. Desde un análisis particular de las transformaciones que se pretende instrumentar en la legislación y ordenamiento jurídico del deporte uruguayo, este trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la presencia del Estado en el tema del deporte y la educación física, en lo que respecta tanto a aspectos funcionales como normativos. A partir de la presentación de cuales son los principales argumentos que relacionan al deporte con el Estado se señalarán las conexiones que existen con los marcos básicos en los que se desarrollan los procesos de elaboración de las políticas públicas.

<http://www.efdeportes.com/> Revista Digital - Buenos Aires - Año 5 - N° 26 - Octubre de 2000
Trabajo presentado en el III° Encuentro Deporte y Ciencias Sociales y
1^{as} Jornadas Interdisciplinarias sobre Deporte. UBA - 13 al 15 de Octubre 2000

1 / 2

1. El deporte y la educación física en el Uruguay

Con el objetivo de presentar la estructura y organización del deporte en el Uruguay, es necesario plantear una serie de referencias que sirvan de marco a la hora de realizar un análisis del aspecto interno de la institución a estudiar así como algunas consideraciones que definen su entorno. Para ello optamos por mencionar aspectos que refieren tanto a su estructura, así como también a aspectos normativos y políticos.

Si bien hay varias instituciones u organismos que tienen relación con el deporte y la actividad física en el Uruguay (Municipios, Clubes Deportivos, Federaciones Deportivas y Comité Olímpico) nos concentraremos en la Comisión Nacional de Educación Física (CNEF). Creada en 1911, es hoy una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura. Se entiende que es la entidad rectora del deporte en el Uruguay.¹ Actualmente solo administra la parte final de la educación física y dirige lo que llama deporte formal: actividades en escuelas y liceos, Plazas de Deportes, Pista de Atletismo, Medicina Deportiva y el control anti-dopaje. Escapa a su órbita todo lo referente al deporte profesional. Tiene incidencia en la concesión de Personerías Jurídicas a las instituciones que hacen deporte en el país. Además tiene a su cargo el Instituto Superior de Educación Física (ISEF) dependencia donde se desarrolla la formación docente. Su presupuesto corresponde al 9 % al Ministerio de Educación y Cultura, lo que equivale al 0,06 del presupuesto de la administración pública.² Sintéticamente diremos que vive esta situación: ³

- asume competencias que no debería tener destacándose dos de ellas: la impartición de la educación física curricular en la enseñanza primaria –la que a juicios de muchos debe estar encardinada dentro del sistema educativo- y la gestión de instalaciones de carácter local –muy especialmente en Montevideo .
- tiene una gran limitación en su capacidad de intervención en el movimiento asociativo del deporte, especialmente sobre las Federaciones Deportivas tanto financieramente- el subsidio a las mismas es muy pequeño- como en su liderazgo.
- posee una estructura obsoleta y excesivamente burocratizada, representada por un sistema operativo difícil de entender e imposible de ser operativo
- posee exceso de personal, que se expresa en un alto número de docentes que desequilibra su presupuesto –más del 80 % del mismo se destina a sueldos y gastos sociales.

En lo que respecta al marco normativo, se ha tratado de impulsar diversos cambios que apuntan a una mejora en su estructura y funcionamiento. La legislación deportiva vigente es considerada anticuada, dispersa e insuficiente. Anticuada, porque la mayoría de los decretos y reglamentos, que fueron ejemplo a nivel mundial (como la creación del Instituto Superior de Educación Física en 1939, Ley de Fondo Olímpico de 1960, la Ley de Dopaje en 1969) no responden hoy en forma considerable a las necesidades que demanda el deporte en nuestra sociedad. Dispersa, porque las diferentes competencias están repartidas en numerosas normas, que se corrigen,

complementan y hasta contradicen, aprobadas a lo largo de casi 90 años de vida de nuestro principal organismo deportivo. También se lo considera insuficiente porque no define claramente el modelo de organización deportiva, las diferentes competencias de los agentes públicos y privados y las relaciones entre estos, dejando de lado además otros problemas propios del deporte moderno.

Y en ese contexto aparece un tercer elemento: el marco político que conformaría el entorno del tema propuesto. Y es en el Estado donde se centra principalmente la atención, pues él tiene la capacidad institucional y política de tratar en forma interdisciplinaria la inmensa variedad de problemas sociales que existen en sus delimitaciones de responsabilidad pública. Pero la forma o nivel de intervención que tiene está en proceso de transformación. Cualesquiera sean las concepciones que se tenga sobre el papel del Estado por parte de los diversos actores políticos y sociales, hay un consenso de que existen una serie de rigideces que "... están relacionadas con aspectos de carácter político, con prácticas administrativas, con pautas culturales, con limitaciones de tipo económico y con los modos de relación del Estado con la sociedad civil".⁴ Estas rigideces llevan hoy a la existencia de un fuerte consenso a todos los niveles de la sociedad respecto a la necesaria reforma del Estado, pues se juzga habitualmente a la Administración Pública como burocrática, ineficiente, vetusta, poco profesional y sobredimensionada en su estructura y funcionamiento operativo.

Y esa necesidad de eficiencia se traduce no sólo en las dificultades que presenta el Estado para cumplir determinados servicios (como por ejemplo salud, educación, seguridad) sino en su propia capacidad para manejar los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos que conlleva a una reforma global o integral. El Estado deberá, entonces, cumplir nuevos roles y ocupar otras tareas. Se hace necesario por lo tanto, crear condiciones generales adecuadas para el funcionamiento de la competencia en los mercados, eliminar las inseguridades institucionales, aplicar una política fiscal orientada al crecimiento, mantener la inversión pública en infraestructura y servicios públicos, aumentar la eficiencia de la oferta de los bienes sociales, tales como salud y educación, fortalecer las instituciones estatales, y profundizar y descentralizar las instancias democráticas. Para que esto se cumpla es necesario, así muchos autores lo afirman, crear una burocracia eficiente y racionalizar los gastos del Estado. O sea que se trataría de "... un nuevo contrato social entre el Estado, la economía privada y los grupos sociales".⁵ Creemos que la fuerza del mensaje no deja dudas: se reclama un cambio profundo que apunta a un estudio y redefinición de la influencia de la Administración Central en todos los ámbitos, incluso en el tema del deporte.

La consecuencia más inmediata, fue una discusión sobre la función y competencia de la CNEF, discusión que lleva más de 15 años. A la fecha de redactar estas notas se aprobó la creación de un Ministerio de Deporte y Juventud, que en principio se elevó la jerarquía del organismo que entiende en la materia, y abre una instancia para la confección de una Ley del Deporte para ordenar esta caótica situación, determinada porque:⁶

- existen dos "deportes" que llevan caminos diferentes y con muy poca relación entre ellos: un deporte público gestionado por la CNEF y las Intendencias Municipales y un deporte privado que se desarrolla entorno a los Clubes, Federaciones y Comité Olímpico.
- La CNEF ejerce su acción en competencias que deberían ser de los gobiernos municipales
- la legislación vigente es anticuada, dispersa e insuficiente
- la organización deportiva adolece de un modelo transparente de definición de papeles
- un parque de instalaciones que necesita una renovación y mejora.
- Escasos recursos económicos para el deporte y la educación física por parte del Estado
- Los cursos de formación de profesores y entrenadores funcionan con una precariedad de medios
- Prácticamente todas las actividades e instalaciones promovidas por el sector público son gratuitas
- la educación física no es una materia plenamente integrada en el sistema educativo nacional

2. Relación Estado y Deporte

Lo expresado en el punto anterior nos plantea una pregunta fundamental: ¿por qué el Estado tiene que intervenir en el tema del deporte y la actividad física?. Nadie pone en duda que con el surgimiento de los estados modernos, fundamentalmente desde finales del siglo XIX, los Estados nacionales, a través de sus poderes públicos hayan incorporado a su lista de objetivos las actividades relacionadas con la "cultura física". Desde entonces se lo percibe casi como algo natural, propio de los fines básicos de cualquier Estado. Pero no debemos olvidar que la incorporación del deporte y las actividades físicas a las áreas de intervención de los poderes públicos no ha sido fruto de un proceso rápido, continuo u homogéneo, sino que todo lo contrario fue lento, progresivo y con la concreción o utilización de modelos o paradigmas heterogéneos.

Los argumentos, según fuese la concepción ideológica y modelo de Estado que estuviere conformando esta

forma de relacionamiento social, oscilan fundamentalmente en términos de instrumentación. Pero la mayoría de las intervenciones se basan en las siguientes categorías o supuestos:

- Como un "derecho fundamental". La Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte de la UNESCO 1978, reconoció la relevancia social de la cultura física y el deporte como fundamentos de la educación permanente de los pueblos. Recomendó que los Estados se responsabilicen por las estrategias político deportivas relacionadas con la población en general, esto es, para el fomento participativo y popular.
- Como medio de "promoción de las relaciones internacionales". El deporte ha contribuido a la solución de conflictos cuando no existen pautas de contacto entre sistemas o países, se presenta como un buen medio para establecer vínculos. Uno de los ejemplos que mejor ilustra fue lo que se denominó "diplomacia del ping-pong": R. Nixon deseaba establecer relaciones con China; para mostrar su intención manda a un equipo de tenis de mesa a disputar una serie de partidos a China. Los jugadores norteamericanos tenían escasas posibilidades de obtener victorias en esa disciplina. Al estar seguros de salir derrotados daban a la otra parte la posibilidad de hacer un buen papel. A partir de este encuentro deportivo hubo un acercamiento y el establecimiento de relaciones comerciales. También existe lo que denomina "diplomacia del fútbol" y que para países como Uruguay, el deporte se constituyó en una de las primeras y eficaces formas de política exterior.
- Como instrumento de "desarrollo de una conciencia nacional". Eric Hobsbawn dice que "(...) el deporte internacional (...) se convirtió en una expresión de lucha nacional, y los deportistas que representaban a su nación o estado, en expresiones primarias de sus comunidades imaginadas. (...) Lo que ha hecho del deporte un medio tan singularmente eficaz para inculcar sentimientos nacionales, en todo caso para los varones, es la facilidad con que hasta los individuos menos políticos o públicos pueden identificarse con la nación tal cual la simbolizan unas personas jóvenes que hace de modo estupendo lo que prácticamente todo hombre quiere o ha querido hacer bien alguna vez." ⁷ El simbolismo de que estaba (y está) cargado el intervenir Uruguay, Argentina y Brasil, y muchos otros países, en campeonatos mundiales significaba compartir con otras culturas, salir de la infancia. Ganar significaba integrar el bloque de los países desarrollados, adquirir poder y prestigio a través de un liderazgo. Pero también debe considerarse que en lo deportivo está presente todo lo relacionado con el "prestigio nacional". Porque como lo que expresara el ex - presidente norteamericano Gerald Ford: "un éxito deportivo le puede servir a un país tanto como una victoria militar".⁸
- La consideración de la "dimensión económica". El deporte forma parte de las actividades colectivas de producción y de consumo. Se introduce en el circuito económico, ya como productor asociado a la producción, ya como consumidor o como valor añadido. Regulaciones sobre los productos económicos y comerciales generados. Las actividades culturales, de las que el deporte y la educación física forman parte, constituyen un fenómeno económico de relevancia, que moviliza cuantiosos recursos, genera riqueza y empleo. Esta industria se caracteriza, cualquiera sea la región o el país, por una extraordinaria dinámica, encontrándose entre las de mayor crecimiento.
- Instrumentación jurídica y administrativa. Su objetivo es definir formalmente el modelo de estructuración, funciones y competencias de los poderes públicos. Las constituciones contemporáneas reflejan los nuevos derechos sociales, culturales y económicos de los ciudadanos que los poderes públicos han de garantizar.
- Como medio de "control social". Como lo expresara José Ignacio Barbero González, citando a Foucault, "el nacimiento del deporte responde a la conciencia que adquirió la burguesía a lo largo del siglo XIX de la necesidad de controlar las poblaciones para asegurarse su productividad".⁹ A través de él se promueve el desarrollo de ideas y actitudes que interesen a los grupos dominantes. Esta función de ideologización o dirigismo puede ser más o menos consciente o intencionada, pero siempre muy real y efectiva.
- Su particular relación con "la salud pública" (como agente de salud): El Dr. Essam Badawy (Egipto) expresó en ocasión del V Encuentro Mundial de Deportes para todos que " (...) el Deporte para todos es la mejor inversión en todos los países, especialmente en los subdesarrollados. Contribuye al ahorro del dinero gastado en el tratamiento de enfermedades (...) y aumenta la capacidad productiva en diferentes áreas del trabajo".¹⁰ El argumento de que el deporte, cualquiera sea su manifestación, tiene también por objetivo el de mejorar los niveles sanitarios de una población es y ha sido uno de los argumentos preferidos por políticos y administradores de las actividades públicas.
- El valor de la "dimensión educativa". Vivir en sociedad exige la adaptación del individuo a las exigencias del grupo social. Esta integración tiene sus exigencias: el individuo ha de aprenderlas, debe formarse los hábitos por ella requeridos, y esos aprendizajes es la educación quien se los da. La actividad deportiva como factor socializante, asegura la incorporación de nuevos miembros a la sociedad, perpetuando de este modo su existencia en el tiempo.

Como hemos visto el Estado tiene numerosos motivos para fomentar el deporte. Puede tratar de favorecer aquello que mejora la salud pública de una nación o que desarrolla la higiene corporal a fin de luchar contra las dolencias y afecciones cotidianas; en ese sentido el deporte puede ser una terapia. También puede tratar de

promover diferentes formas de empleo del tiempo libre dentro del marco de una política de la calidad de vida y fomentar así el fenómeno deportivo como un pasatiempo. Y a estas dimensiones, se le puede incluir o agregar otras como por ejemplo de que debe contribuir a organizar mejor el deporte escolar, a promover el deporte de masas, pero también puede optar por favorecer el deporte de alta competición, tanto en su forma profesional como amateur.

El grado de desarrollo y de nivel de intervención del Estado que hoy conocemos es el resultado de una evolución permanente. Si consideramos los últimos 200 años, habrían 3 etapas bien diferenciadas: Una primera etapa o período de intervención, que comienza a casi principios del S.XIX, cuyo objetivo era extender, a través del sistema educativo la práctica de ejercicios gimnásticos con un doble objetivo: el control social y mejora de los niveles de salud, fundamentalmente en lo que concierne a los aspectos de promoción y prevención. En el Uruguay además de la "gimnasia de salón"¹¹ que se desarrollaba en el sistema educativo, se impulsa la actividad en distintos lugares de la ciudad los centros deportivos denominados Plazas de Deporte o centros de barrio, dejando que funcionen en forma autónoma las Federaciones y Clubes Deportivos.

La segunda correspondería al período comprendido entre las dos guerras mundiales. Aquí los Estados nacionales, a través de su acción, hicieron que el tema de la salud de la población y del estado físico nacional perdiera primacía y se combinara con otras preocupaciones surgidas en torno al "síndrome del escaparate".¹² Surge el impulso de mostrar en el medallero internacional las bondades de su sistema político y social. Para el caso de Uruguay en ejemplo que vale la pena comentar y sintetiza esta idea es la utilización del concepto de "Suiza de América". La justificación del uso de esta comparación era porque tenía una democracia estable y permanente y una vida social pacífica y confortable, y obtenía logros deportivos que lo hacían estar a la cabeza de los países latinoamericanos.

Y una tercera etapa estaría definida por el desarrollo del modelo de Estado de Bienestar. en sus distintas expresiones o formas. Aquí surgen los "... Aparatos Ideológicos-Deportivo del Estado, que diría Althusser, pusieron en marcha campañas transnacionales (la de "Deportes para Todos", por ejemplo) cuya legitimación política se expresaba en términos de una mayor democratización e igualdad de oportunidades, así como una supuesta coordinación de los recursos públicos y privados.¹³ " Pero también está marcada por la consolidación de la lógica del mercantilismo en el deporte, generando una confrontación con los valores tradicionales asociados al deporte, fundamentalmente en el área del deporte competencia.

3. Causas de la intervención de los poderes públicos en el deporte

Creo que vale la pena detenerse un momento para analizar cuales son los motivos que tienen los estados para vincularse en el ámbito del deporte. Enrique Arnaldo Alcubilla, expresa que las causas de intervención se basan, fundamentalmente, en estos puntos: ¹⁴

- a. La íntima conexión del deporte con bienes o valores que el estado contemporáneo ha de contribuir a garantizar -tales como la cultura, la educación, la salud, el desarrollo individual y social, el bienestar o la calidad de vida -impulsa la acción pública en el deporte.
- b. La creciente expansión del asociacionismo deportivo que alcanza una cuota progresiva de influencia social conduce a que los poderes públicos abandonen su posición de inhibición respecto del fenómeno deportivo y comiencen a asumir tareas de ordenación y estimulación.
- c. El propio sector deportivo reclama la intervención de los poderes públicos, pues con la misma asegurará el crecimiento cuantitativo y cualitativo del deporte, renunciando parcialmente al principio de "autonomía del mundo deportivo" a fin de garantizar la transferencia de medios especialmente económicos, de los poderes públicos.

En definitiva el papel del Estado en el fomento del deporte, como medio de bienestar social, es aceptado sin restricciones no porque contribuya al crecimiento del Estado sino porque los Estados parecen ser más sensibles a estas consecuencias. Además, el Estado es quien posee la capacidad institucional y la política de tratar en forma interdisciplinaria la inmensa variedad de problemas sociales que existen y de coordinar una gran variedad de intereses y expectativas. Pero el deporte ¿es una política pública?