

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Hacia una transformación del deporte
y la educación física en el Uruguay**

Dante W. Steffano Soca

Indice

| | | |
|------|--|---------|
| I- | A modo de presentación | pag.3 |
| II- | El deporte y la Educación Física en el Uruguay | pag.4 |
| • | II-1 - lo interno: la Comisión Nacional de Educación Física, los clubes deportivos, las Federaciones Deportivas, el Comité Olímpico Uruguayo | pag.4 |
| | II-2 - Lo externo: marco social, normativo y político | pag.9 |
| III- | ¿Por qué se asocia el Deporte y la Educación Física con el Estado? | pag.18 |
| | III-1 - ¿es una política pública?..... | pag.20 |
| | III-2 - la agenda pública | pag.25 |
| IV- | Apuntes para un cambio | pag.26 |
| | IV- 1 - Sobre la implementación de una reforma..... | pag. 26 |
| | IV- 2 - Algunas conclusiones respecto a la implementación de la reforma | pag.33 |
| V- | Como conclusión final..... | pag.38 |
| VI- | Bibliografía | pag.40 |
| VII- | Fuentes documentales | pag.41 |

I- A modo de presentación

El presente trabajo es una síntesis del Informe final presentado en el Taller de Sociología Política. El mismo pretende ser una herramienta que ayude a la reflexión en torno a las iniciativas presentadas tendientes a alcanzar una reforma del Deporte y la Educación Física tanto en lo que refiere a aspectos funcionales como normativos, hecho que se viene impulsando en el Uruguay desde el año 1985.

Para ello hemos entendido importante abordarlo a partir de algunas consideraciones respecto de cuales serían los marcos en que se está desarrollando este proceso. La Comisión Nacional de Educación Física (CNEF), ente oficial del deporte en nuestro país, y los distintos ámbitos de decisión se convierten en piezas claves para entender algunos de los procesos que se están produciendo en esa esfera de la actividad pública. Además estos cambios no se dan en forma aislada pues responden también a transformaciones que se están operando en todos los ámbitos de la administración pública y que se ha denominado: Reforma del Estado.

Partimos del siguiente supuesto: que los cambios que se pretenden introducir en el sistema del deporte y la educación física en nuestro país son consecuencia de la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. Afirmamos esto porque creemos que el alcance de la reforma estatal, en la medida que esas fronteras se corren, adjudica nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de esa actividad del Estado.

Señalando aspectos que se refieren a la relación que existe entre deporte y educación física con el Estado así como también algunos elementos que definen la

racionalidad de los actores, nos proponemos construir un juego de hipótesis que permita entender, al menos en parte, el complejo proceso, que toda política pública conlleva.

II - El deporte y la Educación Física en el Uruguay

La cultura física, expresada por las actividades motrices y corporales, se la asocia con expresiones relacionadas fundamentalmente con: a) la educación física y actividades deportivas en la educación formal (especialmente en la enseñanza preescolar, primaria y secundaria), b) las actividades deportivas de competencia, y c) las actividades comunitarias.

Pero con el objetivo de presentar la estructura y organización del deporte en nuestro país consideramos 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 y nos permiten conocer la situación en nuestro país. Para ello optamos por mencionar aspectos que refieren tanto a su estructura, a formas y hábitos sociales, así como también a aspectos normativos y políticos.

II-i Lo interno

El marco interno consideramos que refiere básicamente a la propia Comisión Nacional de Educación Física (CNEF). Este se define, entre otros elementos, por el

número y tipo de recursos humanos que dispone, los recursos presupuestarios - es decir la capacidad presente y futura para abordar sus objetivos-, su estructura, organización y forma de funcionamiento. En el sentido de que esta institución no actúa sola o en forma exclusiva en muchas áreas se hace imprescindible considerar también a otras instituciones. En nuestro país los principales agentes de promoción de deporte y educación física son:

❖ **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 nuestro país. Pero actualmente sólo administra la parte final de la educación física y dirige lo que se llama deporte formal: actividades en escuelas y Liceos, Plazas de Deportes, Pista de Atletismo, Medicina Deportiva y el control anti-dopaje (en exclusividad). 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 profesional.

Alrededor de 1.300 son funcionarios de los cuales casi el 60 % son docentes. El 40 % restante se distribuye entre personal administrativo y de apoyo técnico distribuida en diferentes Divisiones: Arquitectura, Medicina, Producción Abastecimiento y Mantenimiento (Talleres), Financiero Contable y Administración.¹ Su presupuesto, que corresponde al 9 % del asignado al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) equivale al 0,06 del presupuesto de la administración pública.²

¹ CNEF, datos suministrados por la División Administración, agosto 1995

² Diario El País, 13/3/94, pag.8

*Hoy este organismo presenta serias disfunciones:*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 juicio 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 -.

❖ **Intendencias Municipales**

Desarrollan básicamente una política de Deportes para Todos o deporte comunitario. Es muy diferente el papel que juega la Intendencia de Montevideo respecto a las Intendencias del Interior. En Montevideo, la actuación ha sido muy limitada históricamente puesto que casi todo lo realizaba la CNEF. Se señala como ejemplo que la gestión de las Plazas de Deportes, como instalaciones típicamente locales y orientadas al deporte de la comunidad, es llevada adelante aún por la propia CNEF. En el interior la situación es un poco diferente pues son las propias

³ Paris, Fernando - "La Educación Física en el Uruguay". Noviembre 1995. CNEF

Intendencias las que han asumido la gestión de esas instalaciones sin recibir del Estado los medios necesarios para ello en muchos de los casos.

Pero esta situación, al menos para el caso de Montevideo, viene cambiando pues la Intendencia Municipal de Montevideo está desarrollando y ejecutando Programas y actividades que la CNEF no atiende. Por ejemplo el deporte comunitario y el de 3era. Edad.

❖ ***Los clubes deportivos***

Se estima que en el Uruguay hay alrededor de 3.000 clubes uni y polideportivos, donde un tercio de ellos está en Montevideo. Además se los considera como uno de los pilares más sólidos para el desarrollo de nuestro deporte. Están orientados fundamentalmente hacia el deporte de competencia, pero podrían canalizar y en muchos casos así lo hacen- otras manifestaciones culturales o formas de deporte (ejemplo: el comunitario, preescolares, etc.)

Los clubes se mantienen por el aporte de un importante capital humano quienes trabajan en forma voluntaria la mayoría de las veces. El 98 % de los clubes son pequeñas asociaciones barriales y vecinales. Para ilustrar este singular fenómeno reproduzco algunas de sus características más fundamentales:

⇒ *son instituciones sin fines de lucro: los ingresos se revierten en obras, servicios, mantenimiento de planteles, etc.*

⇒ *son centros de acción comunitaria que naturalmente trascienden la actividad deportiva para extenderse en otras áreas sociales y culturales*

⇒ *resultan organizaciones sociales pluralistas donde tienen cabida y conviven individuos de las más diversas posturas políticas y religiosas, siendo expresión de la propia diversidad que les rodea*

⇒ *se constituyen en escuelas de civismo, con un funcionamiento democrático en el cual la Comisión Directiva es electa por voto secreto- cada determinado periodo. Las asambleas se constituyen en espacios de discusión y confrontación de ideas.*

❖ *Las Federaciones Deportivas*

Son el otro soporte fundamental del deporte nacional. No existe un modelo único organizativo que, con el suficiente soporte legal, regule la organización y el funcionamiento de las Federaciones deportivas. Si bien los estatutos tipo de una Federación son brindados por la CNEF no existe una norma legal que establezca aspectos como: competencia de la Federación, órganos de gobierno y representación, forma y procesos de elección de los mismo, etc.

Además el apoyo que reciben del sector público es muy escaso, destinándose alrededor del 1% del presupuesto de la CNEF a las Federaciones Deportivas, y muchas de las actividades de las Federaciones nacionales se desarrollan exclusivamente en Montevideo. Otra característica es que no existe mucha coordinación entre las Federaciones deportivas uruguayas y otros organismos y

entidades que trabajan y colaboran en el deporte. Están asociadas en una Confederación (Confederación Uruguaya de Deportes) y son aproximadamente 54 las que funcionan actualmente.

❖ **El Comité Olímpico Uruguayo**

Tiene como misión el de representar a Uruguay en competencias que organiza el Movimiento Olímpico y de difundir el ideal olímpico. Funciona bastante bien respecto a otros actores del deporte nacional. Un ejemplo de esto lo son sus finanzas: recibe un 60 % de patrocinadores y 25 % de Solidaridad Olímpica, recibiendo tan solo el 17,5 % de su presupuesto de las entradas en los Casinos del Estado. Cubre, además, muchas veces espacios que no ocupa la CNEF, por ejemplo la preparación y tutela de atletas de alto nivel.

II-1 Lo externo

Descriptas algunas de las principales instituciones que definen el aspecto interno del deporte en nuestro país proponemos considerar, a los efectos de este trabajo, también otros elementos que hacen a su entorno. Este estaría caracterizado por tres aspectos: lo sociológico, lo normativo y lo político.

Marco sociológico

El marco social lo abordamos sociológicamente a través de varios elementos: las características demográficas, sociales, de comportamiento, de formas de vida, la conciencia que tengan los ciudadanos sobre los beneficios y valores de la práctica deportiva, los aspectos positivos o negativos que inciden en el tipo y forma de organización, y también la opinión de los usuarios.

En nuestro país, si bien existe una relación de aproximadamente un club deportivo por cada 1.000 habitantes, la mayoría de las personas no prefieren hacer deporte directamente pues aproximadamente sólo el 40 % de nuestra población lo practica frente a un 85 % de la población en Alemania. Además el 80 % de las personas que lo realizan en nuestro país lo hace por prescripción médica y sólo el 20 % restante por preocupación estética o con fines sanitarios por su propia voluntad. Los ámbitos a los que se dirigen para realizar estas actividades pueden ser observados a partir de los siguientes porcentajes:¹

- 37 % en clubes deportivos
- 32 % en lugares públicos (parques, playas)
- 22 % en instituciones privadas pagas (gimnasios, academias, canchas de fútbol)
- 6 % lugares diversos (en su casa por ejemplo)
- 3 % en Plazas de Deportes

La información presentada hasta aquí ilustra la preferencia de las personas que desarrollan o practican ejercicios físicos, al menos para el caso de Montevideo que fue donde se recogió la información. Creemos que los datos que ella arroja son importantes, en principio, para buscar respuestas sobre algunos de nuestros comportamientos y demandas. En primera instancia de los datos presentados vemos que casi un 60 % de las personas que practican deporte se vuelcan a propuestas que brinda la oferta privada, lo que se presupone tiene algún costo de tipo pecuniario para sus usuarios. Un 32 % realiza su actividad en espacios públicos, siendo la gran mayoría acondicionado y mantenido por la Intendencia Municipal.

¹ Encuesta de FACTUM publicada en la Revista TRES, 9/8/96, pag. 72.

Pero lo más significativo es que sólo un 3 % de las personas que fueron consultadas manifestó que practica alguna actividad física en las Plazas de Deporte u otras dependencias de la CNEF.

Aparecería como que la predisposición que tienen las personas a pagar es muy importante. Las causas pueden ser varias, las que sin dudas obligaría a realizar un estudio más exhaustivo sobre este aspecto, pero se podrían arriesgar algunas hipótesis en este sentido:

- *los servicios que brinda la CNEF no satisfacen ni colma las demandas de la población*
- *las instalaciones y los servicios que se brindan son obsoletos y/o están mal conservados, no es atractivo asistir a las actividades que allí se desarrollan*
- *la actividad que desarrollan no están integradas con la vida de la comunidad*

Marco normativo

La segunda instancia que creo necesario considerar es el aspecto normativo. Al marco normativo o jurídico corresponderían los cambios normativos y legales que se producen fuera de la propia organización, que afectan o pueden afectar el futuro de la misma: cambios en la relación entre lo público y lo privado, la delimitación de competencias y funciones de cada órgano y o institución del Estado, por ejemplo.

Para el caso de la CNEF se ha tratado de impulsar diversos cambios que apuntan a una mejora en su estructura y funcionamiento. Pero además se considera toda la legislación deportiva vigente como 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 finesecular. 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 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.

Para nuestra investigación consideramos los proyectos de Ley que fueron impulsados desde el propio Poder Ejecutivo.

El primero de ellos, sobre la base del proyecto presentado por los entonces Senadores Uruguay Tourné y Juan R. Ferreira y García Costa, que luego de dos años de estudio y deliberaciones con varios actores vinculados al tema, es presentado a la opinión pública por las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura durante la primera Presidencia del Dr. Julio Ma. Sanguinetti, en agosto de 1989. Aún así, este proyecto nunca llegó al Parlamento.

El segundo proyecto a ser considerado es enviado al Parlamento por el entonces Ministro de Educación Dr. A. Mercader a inicios del año 1994, estando el Dr. Luis. A. Lacalle como Presidente de la República. Formalmente no llegó a ser considerado por ninguna de las dos Cámaras.

Y el tercer proyecto, que se viene estudiando desde mayo de 1995, aún no fue enviado al Poder Legislativo para su consideración. Se estima que ingrese al Poder Legislativo a mediados de 1998.

Muy sintéticamente podemos decir que los proyectos presentados buscan:

- la creación de una nueva institución en lugar de la actual CNEF*
- que ese nuevo organismo sea un Servicio Descentralizado*
- que se creen Consejos Departamentales de Educación Física*
- en lo que refiere a su Presupuesto se pretende que el nuevo Servicio pueda diseñarlo y presentarlo al Poder Ejecutivo en forma similar a los organismos del artículo 220 de la Constitución, esto es que pueda convertirse en ordenador primario de gastos e inversiones.*
- el acceso a recursos suficientes*
- la existencia de un circuito lo más corto posible entre el decisor y el ejecutor en materia deportiva*

Los dos primeros proyectos considerados constan de 31 y 30 artículos respectivamente. El tercer proyecto se compone de menos artículos, sólo 22, pues por medio de reglamentos y disposiciones se pretende que ellos den forma definitiva a este nuevo Organismo.

Otra característica que los define es el hecho de que los proyectos promovidos por el Dr. Julio C. Maglione en las dos presidencias del Dr. Sanguinetti, han buscado un consenso previo al tratamiento por el Poder Legislativo. En cambio el proyecto propuesto bajo el gobierno del Dr. Lacalle no llevó una discusión previa de los actores vinculados al tema.

Pero lo cierto es que el tema del deporte y la Educación Física estuvo en la agenda pública en los 3 periodos de gobierno democrático. En todas ellas se actuó casi de la misma forma: los responsables de las políticas deportivas del Estado mandaron señales simbólicas, como la creación de Proyectos de Ley al escuchar las demandas que formulan varios actores involucrados; pero esas señales, esa atención que se prestó, no fueron suficientes. Esto demostró de alguna manera que la atención a veces no significa la acción.

Marco político

Este tercer elemento que conformaría el entorno del tema propuesto refiere necesariamente a todos los niveles de la sociedad. Sin embargo 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.

Cualesquiera sean las concepciones que se tenga sobre el papel del Estado por parte de los diversos actores políticos y sociales, 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”.⁵ 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.

⁵ Marsiglia, Javier – Citado por E. Panizza y A. Pérez Piera – en “Estado y Sociedad”, Cuadernos del CLEH, No. 71, pag. 137, Montevideo

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”.⁶

Y otro punto fundamental. A la hora de caracterizar el contexto político es el de señalar que el Uruguay ha tenido, en los tres periodos de gobierno desde la restauración democrática, una serie de importantes planteamientos. Los plebiscitos sobre la Ley de Pretensión Punitiva del Estado (o Ley de Caducidad), Ley de empresas Públicas, y la reforma constitucional, así como la reforma de la Seguridad Social, el nuevo marco energético, reforma educativa, son algunos de ellos. Entonces es justo decir que el interés sobre el deporte ha sido marginal, o si se quiere menos prioritario, frente a otros temas de la agenda política.

⁶ Boedemer, Klaus – “La Reforma del Estado más allá de las privatizaciones”. FESUR, pag. 14. 1993

Y decimos marginal porque si bien existieron instancias de discusión entre varios actores, representantes de organizaciones deportivas, de grupos políticos e incluso varios legisladores desde hace mucho tiempo, no han existido transformaciones sustanciales que apuntalen una reforma en esta área. Además todos los proyectos sobre los que se ha trabajado formalmente han sido abortados. Pero creemos que la fuerza del mensaje no deja dudas: se reclama un cambio profundo que apunta a una reducción de la influencia de la Administración central. Si bien de las entrevistas realizadas, muchas de las opiniones tienden a coincidir en que el organismo a ser creado debe salir de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, algunos creen que lo más importante no es cambiar la Ley, "que es muy costoso y complicado", sino que el problema fundamental para su funcionamiento es el económico.

Pero al plantearnos aspectos referidos a las redes y procesos de negociación: vemos que, a la hora de instrumentar cambios profundos, la dificultad de la negociación es una consecuencia de que el tema no convoca la debida atención de los decisores finales.

En síntesis y basándonos en el informe del Soc. Paris Roche, diremos que el deporte en nuestro país vive esta situación:⁷

⁷ Paris Roche, Fernando "El deporte en Uruguay - Diagnóstico y Recomendaciones para su modernización", 1995, C'NEF.

- *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*
- *hay una conciencia de que es preciso hacer algo para mejorar el deporte*
existe una buena predisposición de los partidos políticos a elaborar una nueva Ley del deporte

III- ¿Por qué se asocia el deporte y la educación física con el Estado?

Tanto la educación física, el deporte y la recreación son elementos que definen a las sociedades del siglo XX. Este hecho social ha alcanzado una importancia muy significativa en cuanto a las políticas de los Estados modernos. Pero vale la pena preguntarse ¿cuales serían los motivos que tiene un Estado para fomentarlos?. Como las respuestas pueden referirse a una amplia gama de posibilidades, he preferido concentrarme en las siguientes categorías:

- a) el Estado puede tratar de favorecer aquello que mejore la salud pública de una nación que desarrolla la higiene corporal a fin de luchar contra las dolencias y afecciones cotidianas,*
- b) también puede promover diferentes formas de tiempo libre dentro del marco de una política de calidad de vida, y*
- c) su contribución es fundamental a la hora de organizar tanto el deporte de masas como la promoción del deporte de alta competencia.*

En función de ello queda claro, además, que el prestigio nacional de cualquier nación está, muchas veces, en que este posea un buen número de campeones que participen en los eventos de alta competencia y o mejore los niveles sanitarios de su población.

Esta interdependencia entre bienestar social con la relación Estado-sociedad a través del deporte es justificada por muchos autores. Unos afirman que la intervención debe ser total en asuntos deportivos, debido a la incapacidad que las leyes naturales presentan para producir el equilibrio social deseado. Otros, en cambio, defienden una intervención restringida del Estado, que "... se limite a dar

*directivas para todo aquello que signifique mejorar la calidad de vida y brinde apoyo a actividades de tiempo libre, sin excluir a su vez, el fomento de la Educación Física y el deporte educación”.*⁸ Organismos internacionales, como la UNESCO, recomiendan que los Estados se responsabilicen por las estrategias político-deportivas relacionadas con la población en general, en otras palabras sugieren el fomento del deporte participativo y popular.

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.

Ahora bien creo que es importante mencionar, antes de ingresar al tema de las políticas públicas que es fundamental señalar que a diferencia de lo que acontece en las políticas sociales, en las que las iniciativas muchas veces son immanentes del Estado, en materia de políticas culturales se necesita de un impulso de la sociedad, pues esa forma cultural seguirá existiendo aunque desapareciera el Estado. El deporte constituye una de las principales formas de estar juntos. Esa actividad física, realizada en un contexto social, se ha convertido en parte importante e integrante de la cultura de las sociedades actuales pues es un tipo de cultura socialmente adquirida y se transmite con igual carácter por medio de símbolos.

⁸ Gómez Tubino, “Dimensões sociais do esporte”. Ed. Cortez, São Paulo, 1991, pag.

III-1 ¿ es una política pública?

Partimos del supuesto que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Son los actos y los no actos de una autoridad pública frente a un problema o un sector relevante de su competencia. La acción de la CNF se presenta, aunque para muchos no lo es, como un programa de acción gubernamental en determinado sector de la sociedad. Es una política pública porque cumple, entre otras, con las siguientes características:

- *tiene un contenido puesto que se movilizan recursos para generar resultados o productos,*
- *un programa, ya que sus actos se articulan en torno a uno o varios ejes específicos,*
- *una orientación normativa para regir los actos tendientes hacia ciertos objetivos específicos,*
- *un factor de coerción, puesto que la autoridad de la que está investido se impone a la colectividad,*
- *y una competencia social, determinada por las disposiciones y actos que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.⁹*

Hemos mencionado en párrafos anteriores que los conceptos de organización pública sugieren flexibilidad gerencial y financiera para alcanzar una mejor gestión estratégica. En democracia esto significaría que una "... gestión estratégica existe cuando un proyecto político es respaldado por la ciudadanía o por los actores involucrados" ¹⁰ A priori parece ser el caso de esta reforma propuesta para el deporte.

⁹ Meny, Yves - Thoening, J.C. - "Las políticas públicas", Ed. Ariel, Barcelona, 1992, pag. 90

¹⁰ Errandonea, Fernando - "Qué pasa con la cultura" (Seminario MEC), Montevideo, 1996, pag. 72

Pero a los fines de nuestro trabajo, al igual que lo planteara C. Lindblom, consideramos que es fundamental señalar que la política "... no es sólo la preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco en forma exclusiva el interés de partidos, elecciones, participación, etc."¹¹. En este sentido intentamos que nuestro análisis plantee la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. Recordemos que en cada período de gobierno democrático desde 1985, todos los procesos de implementación de una reforma en la legislación vigente en materia de deporte y educación física, estuvieron definidos por estos elementos: 1) una declaración de preferencias del gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Pero al mismo tiempo todos los actores debieron, y en algunos casos deben aún, tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia. Todo se da en un ámbito de interacción permanente. Esto demuestra que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de múltiples interacciones en las que participan muchos actores de manera simultánea. Si bien al mismo tiempo la división de poderes es operativa y real: unos deciden y otros ejecutan, de alguna manera queda planteado también que las fronteras entre políticos y burócratas son confusas e inestables.

¹¹ Lindblom, Charles – "El proceso de elaboración de las políticas públicas". Ed. ... Madrid, 1992, pag.

Como lo hemos mencionado antes, desde hace 3 años viene funcionando una Comisión Multipartidaria que estudia un Proyecto de reforma. Esta instancia primaria de discusión ha transformado en decisores activos a ese pequeño grupo. Dado el control que ejercen estos sobre otros grupos, se han constituido en una especie de elite, compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, legisladores, miembros de la Administración, altos cargos partidarios, entre otros. De alguna manera todos quieren controlar lo que sucede en esas negociaciones ya sea a través de amenazas (en términos de premio-castigo), por el "intercambio" o por la persuasión del voto en ese u otro ámbito, por ejemplo en el Parlamento. Esta complejidad logró que algunos legisladores, por ejemplo, consiguieran apoyo de sus electores como también de sus pares, por los beneficios que obtengan, por ejemplo con los proyectos en construcción o desarrollo tanto sea para su ciudad o Departamento, llegando en algunos casos a una verdadera especialización en "gestión" ante dependencias del Estado. Otros en cambio buscan tener una presencia más destacada en los resultados de las políticas, aunque no se haya participado realmente en ninguna política. He aquí dos ejemplos que puede ilustrar esto. Un legislador concretamente nos expresó que "... no asistimos a las reuniones porque hay gente muy capaz trabajando en esa Comisión, ... nos vamos a limitar a defender el Proyecto que se nos presente para su rápida aprobación en la Cámara ...". Y otro se refirió a que su protagonismo "... iba a estar en el Parlamento, aquí vamos a trabajar para que esto salga adelante". Al mismo tiempo los burócratas utilizan algunos de los métodos de control (los de autoridad, intercambio, persuasión y análisis) tanto aisladamente como en cooperación con otros participantes que se encuentran de acuerdo, al menos en algunas cuestiones.

Pueden incluso llegar a conseguir el apoyo de otros grupos de interés. Por ejemplo, con los responsables de deportes en las Intendencias Municipales.

El proceso de elaboración de políticas públicas, de las que el deporte y la educación física forman parte, se nos presenta entonces como un proceso no claro, no ordenado, no racional. Es muy distinto a la construcción de artículo o de un libro donde una introducción, un cuerpo principal y una conclusión, como partes consecutivas e interconectadas puedan expresar una idea o explicar un modelo. En una Ley la solución para un grupo supone un problema para otro. En nuestro tema podríamos tomar el siguiente supuesto como ejemplo: una delegación de responsabilidades a los gobiernos departamentales generaría una acción más efectiva pero crearía un problema. Este problema es el de la generación de recursos para atender esa nueva responsabilidad por parte de los municipios.

Entonces se lo percibe como algo muy complejo, sin principio, ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos compuesto a su vez por una compleja red de fuerzas. En opinión de C. Lindblom esa red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas" pues para él todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas, evitándose caer en el error de entender a la elaboración de las políticas públicas como un aspecto de la política. De ahí su afirmación "... para entender la elaboración de las políticas públicas hay que entender toda la vida y actividad política"¹².

Lo que nos interesa, entonces, es todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer. Como se integra a los actores y sus características políticas y organizativas, por ejemplo en su relación con la elaboración de la agenda de los

¹² Lindblom, Charles - "El proceso de elaboración de políticas públicas". INAP. Madrid, 1992. pag. 14

poderes públicos, de que manera influyen estos actores en el proceso de toma de decisiones, o en su participación en la implementación y evaluación de esas políticas.

A modo de síntesis podemos afirmar que el objetivo de las políticas públicas es el de mejorar la capacidad de los poderes públicos de dar respuesta a los problemas colectivos. No a través de fórmulas o recetas, sino a partir del análisis del proceso, en continúa evolución, de implementación de programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante, y con la posible reconsideración de objetivos y medios. Por eso de lo que se trata es de reconstruir los procesos de actuación y de relación de los poderes públicos a través de:

- *el examen y análisis de alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis. En este trabajo sería como se poseionan los actores, como se enfrentan, en el tema de la reforma de la CNEF*
- *y de señalar quien interviene en cada política y con que resultados.*

Por eso los actores deben ser analizados entonces con relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado.

En resumen la política pública está conformada por los procesos, las decisiones y los resultados. Sin excluir, por supuesto los conflictos entre intereses, tensiones entre distintas racionalidades organizativas y de acción, entre otros aspectos.

III- 2 Algo sobre la agenda pública

Como venimos afirmando estamos frente a un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando, entre opiniones y cursos de acción específicos, donde la gestión es también un proceso de negociación y de acuerdo que responde en muchos casos a una cuestión de agenda. Esto es debido a que la agenda no es más que "... el conjunto de problemas que apela a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas".¹³

Son temas objetos de controversias públicas que exigen necesariamente la intervención de la autoridad pública, y que dada su importancia son incluidos en la agenda política. Pero la inclusión en la agenda se debe tanto al consenso que existe como al conflicto existente sobre el problema considerado.

La situación que hemos diagnosticado ha logrado remir, al menos en algunas instancias, tanto al consumidor como a los políticamente administrados con la autoridad política. No porque se compartan todos sus criterios sino porque la autoridad pública es quien posee la legitimidad de la acción.

Ahora bien. Por más que se tienda a lograr el consenso a través de conversaciones previas y/o instancias de negociaciones, es claro que la autoridad gubernamental tiende a tener a su alrededor un importante número de conflictos y controversias. La explicación tal vez este dada, por un lado, por la heterogeneidad del entorno social. Y, por otro lado, por las intervenciones de la autoridad pública que modifica o cree que puede hacerlo el equilibrio, la naturaleza y el juego de los intereses

¹³ Meny, Yves, Thoning, J.C. – ob cit. pag.

IV – Apuntes para una reforma

IV.1 - Sobre la implementación de una reforma

Es claro que hablar sobre alguna "organización" es hablar de racionalización o de búsqueda de una cierta racionalidad organizacional. En todo conjunto humano organizado coexisten dos lógicas. Por un lado se percibe al actor persiguiendo sus objetivos egoístas, y por otro el sistema organizado y estructurado en función de una lógica finalística. Desde este punto de vista, y apoyándonos en M. Crozier, hace que "... debemos integrar al actor en el sistema organizado, pues es dentro del fenómeno organizado donde los individuos y los grupos construyen sus propias estrategias".¹⁴

Hasta la fecha, se han presentado varios proyectos de Ley para una reforma del Deporte y la Educación Física. Esta preocupación ha sido incluida en los planteos programáticos de varios partidos políticos, se ha propuesto incluso la creación de un Ministerio del Deporte, también se ha propuesto la creación de un Servicio Descentralizado, se ha propuesto hacer una simple reforma dentro del propio Ministerio de Educación y Cultura. Pero esto no es suficiente. En las últimas tres administraciones democráticas se ha puesto esperanzas en distintos tipo de modificaciones propuestas para la CNEF pero sin conseguir un efecto positivo. Esto hace que no sea suficiente, no alcanza con una simple reforma jurídica, o una reforma del organigrama, o cualquier transformación que quede en el ámbito de lo estructural.

¹⁴ Arocena, José – "Reforma del Estado. Más allá de las privatizaciones", FESUR, 1993, pag. 51

Otros actores vinculados al tema, como por ejemplo la Federación Nacional de Profesores de Educación Física (FENAPFEU) van a priorizar otras demandas como la representatividad, la idoneidad de las personas encargadas de dirigir la institución rectora del deporte en nuestro país. También el gremio de funcionarios de la Comisión Nacional de Educación Física (CNEF) también se ve afectado pues junto con los cambios jurídicos que se quieren introducir, se sucederá una reducción de reducción de funcionarios o lo que se ha dado en llamar en otras reparticiones del Estado “disponibilidad” o “excedentario”. Los deportistas de alto nivel también van a demandar y considerar prioritarias sus necesidades como por ejemplo más apoyo económico (hoy casi no lo tienen) y la construcción de nuevas instalaciones deportivas que incorporen la última tecnología. Sin olvidar las expectativas de otro tipo de usuarios, como el común de la gente, que quiere dedicar su tiempo libre al deporte y reclama que existan más y mejores opciones para ellos.

Más allá de las coincidencias que se han manifestado entorno a diferentes aspectos del Proyecto Ley: como que la CNEF debe salir de la órbita del MEC, la cuestión que lleva a posiciones contrapuestas se centra en aspectos económicos y operativos. ¿Cómo van a descentralizar muchas de las operaciones que hoy se realizan si no se previene de donde sacarán fondos, por ejemplo las Intendencias Municipales, para cumplir con sus nuevas responsabilidades?. Los numerosos decisores, sólo en la Comisión Multipartidaria participaron hasta 15 representantes de los grupos políticos con un significativo peso al interior de sus grupos políticos, requieren muchos arreglos gubernamentales para lograr la cooperación y el ajuste mutuo.

Y esto se complica aún más con las actividades desarrolladas por los grupos de intereses y de los partidos, aunque esto sea una de las características de la

democracia. Si bien existe algún tipo de consenso sobre la necesidad de salir de la órbita de la Administración Central, al indagar sobre los procesos y redes de negociación se descubren intereses encontrados. Por un lado algunos miembros de esa Comisión entrevistados sostienen que la dificultad de la negociación existe porque el tema no convoca la atención de los decisores finales:

“... existe poco interés de la clase política, no hay una política de Estado”

(técnico)

“... no hubo comprensión de la clase política, incluso dentro del Partido Colorado”

(político-administrador)

“no hay deseo político para que esto vaya adelante ... el tema económico es un tema político” (legislador).

Por otro lado, parece que en las instancias de discusión se está frente a algún tipo de interés muy particular:

“... predominan los intereses políticos y personales ... si no me dan participación yo no voto esta Ley” (técnico)

“... en los partidos tradicionales estaban más interesados en como tratar esto en las Cámaras que en resolver el problema” (asociación gremial).

También en el propio discurso de los integrantes de la Comisión Multipartidaria se expresan cuales son algunos de los bloqueos que se presentan para su concreción:

“... se han quedado (los que han discutido la Ley) en reivindicaciones parciales tratando de contemplar a muchos actores” (político administrador)

“... no hemos acertado en el mecanismo de elaboración de la Ley” (legislador)

“en lo interno el tema ha sido poco analizado o solo en forma muy puntual y en lo externo hubieron otras urgencias, no está en el primer nivel de prioridades” (legislador) .

La complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas (falta de dirección, ambigüedades, frustraciones y fracasos parciales) responde a esa dificultad de asignar responsabilidades a un participante en particular en esta instancia de discusión. Por eso sostiene C. Linblom : “... las normas democráticas a menudo convierten los sistemas de pequeños clanes y oligarquías en gigantescos sistemas pluralistas de elaboración de políticas difíciles de comprender, de diseñar con resultados predecibles y para hacer posible la participación eficaz. Los beneficios de la democracia tienen su precio”¹⁵

Creemos que para entender el complejo proceso de elaboración de políticas públicas, tal como lo mencionan algunos de los autores citados, hay que comprender toda la vida y la actividad política. Son varias las formas de racionalización que intervienen en la esfera de la planificación social. Cada uno persigue sus intereses sectoriales, manifiesta su propia visión sobre lo que es eficaz y racional. No hay una racionalidad colectiva única. Esa falta de una racionalidad totalizadora se explicaría tal vez porque las personas actúan más sobre otras para resolver los complejos problemas sociales con que se enfrentan. Esto hace que la acción se convierta en interacción. Y esas interacciones políticas, por medio de las cuales se controla a los demás, definen el juego de poder.

Si bien el poder está repartido desigualmente entre los actores debemos convenir que nunca es acaparado por un solo grupo o actor. Los otros siempre tienen algo de

¹⁵ Linblom, Charles, ob.cit . pag. 75

poder debido a que el agente más poderoso no puede hacerlo todo el solo, debe necesariamente recurrir a la ayuda de otros actores para conseguir sus objetivos. Si bien el actual Presidente de la CNEF Dr. Magliome es una de las personas con más peso e influencia en todo el deporte nacional necesita el apoyo de otros actores. Estas apreciaciones ejemplifican como el fenómeno organizado no es el resultado de interacciones "puras" que se autorregulan en una especie de juego de mercado. Si bien existe en la organización el "juego" que se produce como resultado de las estrategias de los actores, la regulación de esos juegos está condicionada por el contexto organizacional. Es decir que el actor construye permanentemente el sistema organizado, pero ese mismo producto que es la organización se transforma, para él, en una fuente de condicionantes que constituyen el marco necesario para la acción conjunta. " No se trata de interacciones "puras", sino, en todo caso, de interacciones "estratégicas".¹⁶

Si bien hemos mencionado en este documento a varios de los principales agentes que desarrollan el deporte en el Uruguay, nuestro trabajo se centra, fundamentalmente, en la CNEF. Esto debido a que además de considerársela como la entidad rectora del deporte en nuestro país, ha sido y es el centro de las conversaciones que se han mantenido hasta la fecha en torno a la reforma. Así pues, la reforma que se pretende realizar en la estructura de la CNEF, responde a la idea que nos plantea Claus Offe respecto a que esta es "... una forma de potenciar la eficiencia de la política social apoyándose cada vez más sobre estrategias preventivas (frente a las retrospectivas o curativas) para resolver problemas".¹⁷ Esa práctica innovadora la podemos ver, por ejemplo en el área de la política sanitaria (controles sanitarios, exámenes médicos preventivos) de la política educativa

¹⁶ Arocena, José – ob.cit, pag.55

¹⁷ Offe, Claus -- "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Editorial Alianza, 1988, pag.96

(educación preescolar como obligatoriedad), en el campo de las relaciones laborales (reglamentos sanitarios y de seguridad, leyes sobre el empleo juvenil). El común denominador de estas políticas es que el Estado a través de sus respectivos órganos e instituciones ahorre costos en el punto inicial de desarrollo del problema. El deporte aparece pues como una base de prevención y de terapia de la salud: "... invertir en deporte es ahorrar en camas y medicamentos".¹⁸

Pero mencionábamos que un 80 % de nuestra población hace deporte por prescripción médica y que tan sólo un 3% de la población asiste a las Plazas de Deportes. Tal vez este hecho se explica en el sentido que expresa C. Offe, "... la planificación estatal no gobierna los debidos "medios sociales de control" necesarios para garantizar un resultado preventivo".¹⁹ De ahí que el éxito de esta política social se halle determinada por las conflictivas estrategias de utilización que tienen las diversas clases sociales y grupos interesados.

Por lo tanto este debate es fruto también de la crisis que atraviesa el sector público, al cual pertenece la CNEF, donde se producen problemas muy graves con respecto al procesamiento de demandas de la sociedad y plantea un reclamo de transformación en las modalidades de gestión pública. A esto debe añadirse las severas restricciones económicas que afectan a todo el sector público.

Entre las posturas que refieren a un estatismo tradicional y la lógica de la privatización, parecería haber en el Uruguay, a nivel de los actores y de ciertos debates estratégicos, algunas alternativas de redefinición del espacio de lo público. En opinión de Conrado Ramos "... dichas estrategias buscan combinar equilibradamente los mecanismos de transferencias de demandas al mercado y de promoción de este, junto a los de mejoramiento de la gestión administrativa del

¹⁸ Maglione, Julio – Diario El País, 24/9/96, pag.4

¹⁹ Offe, Claus, ob.cit. pag.98

*Estado, siendo ambos mecanismos instrumentados en el marco de la negociación política”.*²⁰

*La información recogida y su correspondiente procesamiento muestran que nuestro tema de análisis, los cambios que se pretenden instrumentar en la CNEF, no escapen a esa realidad que se expresa en un necesario redimensionamiento de lo estatal. Entonces lo que se está poniendo en tela de juicio son esas formas tradicionales de vinculación entre el Estado y la sociedad civil. Y ello desemboca y produce necesariamente nuevos modelos de representación y de intereses. Entonces, lo público y lo privado dan lugar a “... nuevas formas de representación y articulación de intereses que estarían apuntando a redefinir las fronteras entre lo público y lo privado”.*²¹

Esos intentos por ahorrar gastos sociales son parte del esquema de racionalización, recostando las tareas sociales a sistemas parafiscales, formas privadas o casi públicas (y si se quiere autogestionadas de financiación). El nuevo concepto de que la actividad física sea compartida entre la entidad estatal (CNEF) y los vecinos (a través de las Juntas locales y los Centros Cominales Zonales) han aparecido en el discurso de la actual presidencia de la CNEF. Esta nueva forma de trabajo hace que la institución oficial juegue un rol como de “articulador” a través de la cual dirija actividades y designe algunas formas de su funcionamiento. Un ejemplo de esto: se busca que las piscinas y Plazas de Deportes de la CNEF se construyan junto con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) pero su mantenimiento y en algunos casos de culminación de la obra proyectada (techado, ampliación de vestuarios por ejemplo) debe estar a cargo de los propios

²⁰ Ramos, Conrado – “Reforma del Estado Más allá de las privatización”, compilación, FESUR, Montevideo, 1993, pag 60.

beneficiarios y vecinos de la zona. Esto es un ejemplo de una nueva estrategia de racionalización en el ámbito de política estatal.

Otro aspecto que tampoco debemos olvidar es que el centro de la lógica de la reforma del Estado es que las cargas del nivel financiero y formas de decisiones deben desplazarse del nivel estatal central a la esfera de los participantes inmediatos. Una propuesta en este sentido planteada por el vicepresidente de la CNEF, Sr. Bareceovich, es que la CNEF o lo que es lo mismo el Estado, se haga cargo del deporte y la educación física:

- *en las escuelas y liceos públicos, como materia curricular cubriendo la totalidad de los costos,*
- *en lo que refiere a la recreación sea un 50 % el Estado y un 50% los vecinos, y*
- *en lo que refiere a la alta competencia debe apoyarse a los atletas de elite pero las Federaciones Deportivas profesionales deben autosustentarse.*

IV.2 - Algunas conclusiones respecto a la implementación de la reforma

Dada la amplitud del tema propuesto se pretende en este capítulo cumplir con el objetivo de ofrecer un análisis sintético e integral, para que nos permita ubicar el tema del deporte en el contexto de la política del Estado uruguayo. Así mismo hemos querido estudiar de que manera la organización deportiva se ve influida por las variaciones que se están operando en un proceso mayor que se denomina reforma del Estado.

²¹ Ramos, Conrado – *ob.cit.*, pag.61

Es claro que el proceso de toma de decisiones está siempre condicionado por la situación externa e interna en la que esa organización (y actores) se desenvuelven. El deporte, como cualquier otra acción social, es un campo de interrelaciones. Usuarios, clubes, federaciones, instituciones, actores políticos, la sociedad civil y el Estado son algunos de los componentes que hacen a este sistema. Todos ellos con una mayor o menor peso a la hora de las decisiones.

Y esa condición hace que el programa que se propone sea ambiguo, poco concreto y hasta simbólico por lo que su implementación y desarrollo tiene características de ser muy complejo y circular. Esto se encuentra asociado a los objetivos que tiene hoy la CNEF para el deporte en general así como al número de niveles, instancias y participantes que intervienen en el proceso de negociación y grado de poder que poseen según los momentos y/o etapas de su instrumentación. Debido a ello hemos optado por presentar una serie de hipótesis que responden a dos temáticas: unas se refieren al proceso de negociación y otras a aspectos relacionados con las transformaciones que se vienen desarrollando (operando) en la estructura del Estado.

En lo que refiere al proceso de negociación se puede decir que:

- *La organización deportiva adolece de un modelo transparente de definición de papeles, a lo que se suma una resistencia al cambio por parte de algunos actores y personas responsables del deporte en Uruguay. Esto determina que exista una resistencia a la información y al análisis puesto que cualquier transformación que se opere puede limitar o eliminar de alguna manera, el poder o legitimidad de alguno de los actuales actores o agentes.*
- *Las estrategias que cada actor adoptó en el proceso de negociación no corresponden a una sola lógica, sino que son más bien el resultado de una serie de*

decisiones, valores y visiones diferentes para un tema específico: la Reforma del Estado.

Con esto queremos dejar planteada, entonces, la idea de que las conversaciones en torno a la reforma del Deporte y la Educación Física en el Uruguay se presenta como el único mecanismo, al menos en el corto plazo, capaz de alcanzar un consenso. Lo que se busca, entre otras cosas, es realizar aportes que permitan que esos cambios sean lo menos traumáticos posible y posibiliten una acción más efectiva de todos los agentes que intervienen en ella.

Desde el discurso de las autoridades de la CNEF se expresa la necesidad de alcanzar importantes reformulaciones. En forma simultánea se presenta la situación de la CNEF (y por ende de todo el deporte nacional) junto con la expresión del desafío que conlleva el comprometer a otros actores capaces de promover un cambio, cosa que hasta el momento no ha sido muy eficiente. Sin embargo existen algunos indicios de avances sustanciales en este sentido porque dentro del proceso, que toda política pública conlleva se ha logrado cumplir con ciertas etapas:

- se identificó un problema: el sistema político advirtió la existencia de un problema, le dio un tratamiento y lo incluyó en la agenda de la autoridad pública,*
- se formularon soluciones: se han estudiado respuestas, las que se elaboran y negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.*

Lo que restaría para su conclusión es la toma de una decisión por parte del decisor público oficialmente habilitado y la ejecución del programa propuesto. Se ha intentado minimizar las disfunciones, anticipando al máximo desde el comienzo, desde la formulación de la política, las condiciones concretas que presidirán la ejecución. En función de esto sostenemos que una eficiente ejecución sólo será

posible si quienes deciden formulan directrices de actuación concretas no ambiguas, de las que sean conscientes los actores. El recurso de las autoridades competentes a políticas ambiguas, abstractas, operativamente vagas, refuerza el papel de los ejecutores. Parece como si la decisión pertinente para los interesados estuviera descentralizada hacia los escalones de ejecución. De ahí la paradoja de que, diariamente, el ejecutor deba resolver con sus actos la ausencia de consenso o de falso consenso que presidió la formulación de las soluciones entre quienes formalmente tienen esa responsabilidad. Si no se atiende a criterios claros y directrices de actuación concretas el proceso de ejecución parece movido por un principio de circularidad: a) una declaración de preferencias gubernamentales, b) mediatizada por un cierto número de actores, c) que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y las negociaciones. Por eso creemos que la identificación y el tratamiento de ambigüedades o de las posibles trabas y/o obstáculos se vuelve prioritario, pues de alguna manera determinará la posibilidad de alcanzar una ejecución eficiente.

El otro aspecto de nuestro trabajo se inscribe en la búsqueda de una redefinición del sistema deportivo desde la perspectiva de la reforma del Estado. A nuestro entender este contexto incide directamente en los cambios que se quieren introducir, pues al modificarse las fronteras entre lo público y lo privado se genera un escenario diferente. En función de ello sostenemos que:

- Para el caso de la CNEF no se pretende achicar su gasto o sus ingresos, que no son muy significativos. Lo que se busca es mantenerla en ciertas áreas estratégicas e integrar bajo nuevas formas a los actores privados, haciendo que el deporte sea el

resultado del esfuerzo y la colaboración entre el sector público y los agentes privados que tienen que ver con el mismo.

- *Con el objetivo de la eficiencia y de la racionalización se ha buscado un achicamiento de actividades y de elementos que hacen a su aparato burocrático. Se pretende incorporar nuevos actores (tanto públicos –Intendencias por ejemplo– como privados –clubes deportivos–) que permitan al sector público hacerlo más central en algunas áreas (por ejemplo: el deporte de formación en las escuelas) desprendiéndose o descentralizando otras actividades (ejemplo: la recreación).*
- *Con estos tímidos pasos hacia la descentralización no sólo se busca en esa nueva relación Estado-sociedad civil, una mayor autonomía de la última, y por ende, su fortalecimiento, sino que también se procura una recomposición de niveles de eficiencia, tanto en aspectos instrumentales como simbólicos, superando los obstáculos que el centralismo burocrático plantea para una gestión racional y eficiente.*
- *Se busca que esta “racionalización” en propósitos y estructura administrativa responda adecuadamente a las exigencias de la planificación de un Estado social moderno. Esa necesidad de un cambio en el modelo organizativo del deporte en nuestro país trata de definir cual debe ser el papel de cada uno de los actores que participan de este sistema, sus competencias, para lograr de esta forma una mejor gestión.*

V - Como conclusión final

A partir del análisis de una formulación para su reforma intentamos que este sea un aporte a la actualización del conocimiento sobre el deporte y la educación física en nuestro país. El abordaje realizado permitió establecer que el proceso de elaboración de políticas públicas responde a un proceso nada simple. Y para comprenderlo hay que entender toda la vida y actividad política, ya que es el resultado de una compleja red de fuerzas. Además su implementación abarca las acciones efectuadas por individuos (grupos) públicos y privados, con mira a la realización de objetivos previamente decididos.

Así, al plantearnos tres cuestiones centrales: la de tratar de justificar la presencia del Estado en el tema del deporte, el desafío que, en el marco de la creación de nuevos modelos en el área del deporte se presenta al tratar de reconocer la influencia del Estado, aún limitado y reformado, y los procesos en los cuales se deciden las políticas públicas; logramos mostrar algunos de sus principales elementos.

Desde un diagnóstico de la CNEF, se procuró, además, aunque no fuera más que un esbozo, presentar los principios fundamentales que hacen a la Reforma del Estado, incluyendo aspectos que referidos a la racionalidad de los actores que intervienen en este proceso.

Pues bien, aún por lo basto del tema y la virginidad relativa que tiene el aspecto que hemos seleccionado, nos atrevemos a afirmar que comprender las consecuencias de los procesos en curso es esencial para orientar la reforma del Estado en estas temáticas. Es imprescindible trabajar sobre el supuesto de que el rol, las estructuras y dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero esto

*no es basarse solo en una perspectiva unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en desmedro de la calidad del Estado. Por eso trabajamos sobre el concepto de **Estado articulador** a la hora de querer comprender porqué se quiere potencializar determinadas áreas o servicios, de los cuales la Educación Física y el Deporte forman parte.*

Creemos que el Estado no busca necesariamente desaparecer de algunos temas sino que busca hacerse fuerte en áreas estratégicas. No se pone en duda que el estado “devuelva” a la sociedad muchas de las funciones oportunamente expropiadas, o que esa redefinición en su rol suponga ajustes en su estructura y dotación presupuestaria. Lo que se busca antes que reducir su “hipertrofia” es disminuir su “deformidad”. Se pretende alcanzar un Estado atlético, que no sea obeso o flácido, pero tampoco que sea raquítico.

La gestión estratégica se presenta entonces como un instrumento viable para combatir esa deformación, pues implica una innovación cotidiana, trabajo en pequeños grupos autónomos, polivalentes, y donde existe una delegación de funciones, tornándose imprescindible la importancia de consensos o de mayorías que respalden el emprendimiento. En democracia, como sostiene Fernando Errandonea, “... una gestión estratégica tiene lugar cuando existe un proyecto político respaldado mayoritariamente por la ciudadanía o los actores involucrados”²². Esto determina que su éxito o fracaso va a estar condicionado al peso que tengan las fuerzas que tiendan a un consenso frente a las que opten por el disenso. Y esto es sobre lo que se está trabajando. Pero solo se podrá alcanzar ese consenso entre los actores involucrados si se trabaja sobre supuestos como los explicitados en el presente trabajo.

²² Errandonea, Fernando – “¿Qué pasa con la cultura?”, MEC, pag. 70

BIBLIOGRAFÍA

- García Ferrando, Manuel – “Aspectos sociológicos del deporte”, Editorial Alianza, Madrid, 1993
- Revista de Ciencias Sociales, No. 6, FCU.
- Revista Internacional de Ciencias Sociales: “El deporte”, UNESCO, París, 1982
- Boedemer, Klaus – “La reforma del Estado más allá de la privatización”, FESUR, compilación.
- Cuadernos del CLAEH, No. 71, Montevideo, 1995
- Gómez Tubino, Noel – “Dimensoes sociais do esporte”, Cortez Editora, Sao Paulo, 1991
- Brohm, Jean Marie- “Sociología política del deporte”, FCE, México, 1982
- Meynaud, Jean – “El deporte y la política”, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1972.
- Lindblom, Charles - “El proceso de elaboración de políticas públicas”, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- Offe, Claus – “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, Editorial Alianza, Madrid, 1988
- Marrero, Adriana - “Trabajo, juego y vocación”, FCU, Montevideo, 1996
- Ministerio de Educación y Cultura - “¿Qué pasa con la cultura?”, compilación MEC, Montevideo, 1997
- París Roche, Fernando – “La planificación estratégica en las organizaciones deportivas”, Editorial Paidotribo, Barcelona, 1era. Edición 1984.

FUENTES

Fuentes Primarias:

Entrevistas realizadas a miembros de la Comisión Multipartidaria que funciona desde noviembre de 1995

Partido Colorado

Diputado Julio Aguiar (Foro Ballista) y Sr. Daniel Ordoñez (Lista 15) actual Secretario de Presidencia de la CNEF.

Partido Nacional

Diputado Carlos Lascano (Manos a la Obra) y Miguel Bareceovich (Renovación y Victoria) actual Vicepresidente de la CNEF.

Frente Amplio

Prof. Matilde Reisch (P. Socialista), Ing. Quím. Pablo Buonomo (independiente), director de la Comisión de Deportes de la IMM y Diputado Carlos Baraibar (Asamblea Uruguay).

Nuevo Espacio

Sr. Ernesto Mateo

- *Otras entrevistas realizada a informantes calificados:*

Prof. Arnaldo Gomensoro, Secretario de la Federación Nacional de Profesores de Educación Física del Uruguay (FENAPEFU)

Dr. Alfredo Etchandy, Pte. del Círculo de Periodistas Deportivos del Uruguay

Dr. Juan C. Paullier, ex-Presidente de la CNEF

Prof. José Esperón, ex – Vicepresidente de la CNEF

Prof. Néstor Ibarra, Director del Instituto Superior de Educación Física (ISEF)

Datos secundarios

- *Encuesta de FACTUM para el Departamento de Montevideo - agosto de 1996*

- *Guía Nacional de Deportes – CNEF - 1987*

Documentos de circulación restringida:

- *Memoria de la CNEF, 1985-1990, CNEF, MEC.*

- *Memoria de la CNEF, 1990-1995, CNEF, MEC.*

- *Informe: El deporte en el Uruguay. Diagnóstico y recomendaciones para su modernización.*

Roche Paris, Roche, noviembre 1995, CNEF, MEC. – en el marco de cooperación entre ROU y el Reino de España

- *Boletín de la Federación Nacional de Educación Física (FENAPEFU), Noviembre 1995.*

- *Proyecto de Reformulación de la Estructura Organizativa de la Unidad Ejecutora 013 "Comisión Nacional de Educación Física" del inciso 11 "Ministerio de Educación Cultural". Carpeta de No. 56 de 1997, Repartido No. 31, Abril de 1997, Presidencia de la República.*

- *Textos de Proyectos de Ley*

Año 1990 – Impulsado por el Dr. Julio C. Maglione elevado al MEX'

Año 1994 – Impulsado por el Dr. Juan C. Paulhier presentado en el parlamento

Año 1996 – Impulsado por el Dr. Julio C. Maglione en discusión dentro de una Comisión Multipartidaria.que discute el tema.

Publicaciones Especializadas

- *Revista Nexo Sport, - Editada por la FENAPEFU - Montevideo.*

Artículos de Prensa

- *Base de prensa sobre el deporte en Uruguay, de propia elaboración, que comprende el periodo 1987-1997.*