



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales

Tesis Maestría en Políticas Públicas

**Protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en  
la práctica deportiva federada en Uruguay.**

**Hacia una política pública de prevención, detección y actuación**

María Victoria Mignone Rico

Noviembre de 2024



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# **Protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en la práctica deportiva federada en Uruguay**

## **Hacia una política pública de prevención, detección y actuación**

---

María Victoria Mignone Rico

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Magíster en Políticas Públicas

Tutor: Mag. Líber Benítez

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Maestría en Políticas Públicas

Noviembre de 2024

## **Agradecimientos**

El proceso de preparar, pensar y redactar una tesis de maestría conlleva trabajo, persistencia, dedicación y varias emociones.

Mi primer agradecimiento es hacia Udelar por darme la posibilidad de profundizar mis estudios con un cuerpo docente de excelencia, dedicado y comprometido, quienes con notable esfuerzo encararon una nueva cohorte signada por la pandemia, teniendo que hacer adaptaciones de programas y propuestas metodológicas a esa realidad tan extraña como desafiante.

Las autoridades anteriores y las actuales de la maestría, con su apoyo y acompañamiento merecen un especial reconocimiento.

Mi tutor, doctorando magíster Líber Benítez, colega profesor de Educación Física me guió con solvencia, exigencia y una altura académica ejemplar. Fue mentor, ejemplo y referente.

Las autoridades, docentes y compañeros y compañeras de mi otra maestría (Derechos de Infancia y Políticas Públicas), quienes se adaptaron a este proceso doble, y siempre estuvieron para evacuar dudas sobre créditos, programas, horarios, temas, etc.

Mis compañeros y compañeras de cohorte enriquecieron profundamente mi aprendizaje, haciendo que cada clase fuera reveladora y movilizante. Especial agradecimiento a Leticia Carzoglio y Carola Saavedra con quienes compartimos tantos trabajos finales y horas de estudio. También a María Macagno, Florencia Griñigue y Nataly Percivale: las largas jornadas compartidas para pensar y redactar este documento, las risas, respuestas, reflexiones y manos solidarias de estas mujeres hicieron la diferencia. En este agradecimiento englobo a tantos amigos y amigas que han estado y estarán en este proceso y lo que siga.

En lo personal deseo agradecer profundamente a mis padres, quienes desde su aliento me hicieron sentir siempre la confianza necesaria de que iba a poder, aun frente a momentos de dudas propias. Contar con ellos ha sido un regalo de la vida.

Por último, dedico este trabajo a mis hijos: me inspiraron a estudiar este tema, me interpelan e inspiran cada día. En ellos veo a todos los niños, niñas y adolescentes uruguayos a cuidar y acompañar. ¡Gracias!

## **Resumen**

En el marco de la obtención de la titulación de Magíster en Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar) se aborda la tensión existente, a partir de su análisis, entre la política pública deportiva uruguaya para niños, niñas y adolescentes que practican deportes federados, respecto al ejercicio de sus derechos, tomando como documento de referencia la Convención de Derechos del Niño. Por un lado, configura un texto académico para optar por el título mencionado, con exigencias formales de estilo y contenido, apuntando a enriquecer el conocimiento sobre la temática. Por otro, busca la realización de un diagnóstico y el delineamiento de una política para ocuparse de un problema público definido como complejo.

A partir del análisis de las tensiones en disputa en esta arena, se hace el ejercicio de bosquejar un posible diseño de política donde el conocimiento técnico se amalgame con el político, partiendo de un marco conceptual a partir de la búsqueda de antecedentes de investigaciones donde se evidencian las tensiones propias de este campo y luego se analizan las políticas en torno al deporte federado y al sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en Uruguay, introduciéndose también la discusión del rol del Ministerio de Salud Pública (MSP) y otros actores.

Se estudian las tensiones que suponen el problema objeto de este trabajo y a continuación se realiza una propuesta de diseño basada en el mapeo de actores, la necesidad de poner en agenda el tema y el uso de una metodología de mapeo de horizontes, dejando algunas consideraciones referentes al rol técnico en este proceso, así como ciertas reflexiones finales atendibles en la implementación.

## **Palabras clave**

Derechos - infancias - deporte federado - política pública

## Contenido

<b>1. Antecedentes y marco conceptual</b> .....	9
<b>2. Objetivos y metodología</b> .....	18
<b>3. Descripción y análisis de la política pública deportiva actual</b> .....	21
3.1 - Las políticas deportivas en Uruguay:.....	21
3.1.1 El Plan Nacional de Deporte y la Secretaría Nacional del Deporte .....	21
3.1.2 Ley nacional Régimen de Fomento y Protección del sistema deportivo .....	26
3.2 El deporte federado en Uruguay.....	27
3.2.1. Asociaciones, federaciones y uniones deportivas en Uruguay: las entidades deportivas emergentes .....	28
3.2.2. Deportistas federados.....	31
3.3Propuestas transversales que atienden la situación de NNA en la práctica deportiva federada.....	34
3.3.1 La Guía para la protección del deportista .....	34
3.3.2Rol del Ministerio de Salud Pública en la política deportiva federada en Uruguay.....	37
<b>4. Tensiones de derechos de NNA en la práctica deportiva federada</b> .....	40
4.1Política pública de protección de las infancias en Uruguay: INAU y Sipiav.....	40
4.2. El fútbol infantil como ejemplo de las tensiones analizadas .....	47
<b>5. Sugerencias de diseño de política pública para protección de NNA en prácticas deportivas federadas</b> .....	49
5.1Mapeo de actores.....	51
5.2 Ventana de oportunidad: poner el problema en agenda.....	54
5.3 Proceso y decisiones sobre la política: el diseño .....	56
5.4 Aproximaciones hacia una implementación: rol del conocimiento .....	60
<b>6. Consideraciones finales: hacia modelos que permitan la reflexión y revisión constante en la política como punto de partida</b> .....	62
<b>7 Referencias bibliográficas</b> .....	65

## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo presentar y analizar la tensión existente entre la regulación de la práctica deportiva federada de NNA en Uruguay y la protección de sus derechos consagrados, tomando como referencia las legislaciones vigentes, intentando avanzar hacia una sugerencia de política pública que permita abordarla, garantizando una perspectiva de derechos humanos que pueda ser parte integral de la práctica deportiva.

En Uruguay existe una larga tradición de proponer, desde el Estado, una forma de organizar el tiempo libre, el ocio y la recreación, así como las prácticas corporales, y por ende deportivas, de los ciudadanos. Si bien desde el período colonial encontramos, tal como expresa Barrán en la *Historia de la sensibilidad en Uruguay* (1989), un paulatino abandono de las prácticas corporales libres y un disciplinamiento creciente de la autoridad sobre el cuerpo a partir de la regulación del tiempo libre y el ocio, es en el período batllista cuando encontramos la primera y tal vez más grande injerencia del Estado en la actividad física y deportiva.

Este devenir histórico nos trae al tema objeto de este trabajo, entretejiendo, desde los comienzos de nuestra historia, de manera más o menos constante, al Estado con el deporte, injiriendo uno en otro hasta llegar a la política actual. Subyace, a lo largo de este trabajo, este concepto de disciplinamiento y cómo las prácticas deportivas, en presencia y con fomento del Estado, colaboran en este sentido. La propuesta de política pública deportiva en Uruguay queda evidenciada en el trabajo de Mora Pastorino y Fernández (2021) donde los autores describen el funcionamiento y el tipo de diseño del sistema deportivo uruguayo, que sigue los lineamientos hegemónicos entrelazando lo internacional y lo local. Bajo la organización de la Secretaría Nacional de Deporte (SND) y su plan (vigente entre los años 2015-2020), por ende, en la política pública deportiva, se vislumbran nociones de educación física, deporte, deporte federado, deporte comunitario y deporte educativo, configurando lo que denominan un *encuentro de paradigmas teóricos*. En palabra de los autores, «tanto el deporte comunitario como el deporte educativo, deberían recorrer y recrear sus propios caminos y no situarse en la base del deporte federado, de lo contrario se volverían parte de este, sosteniendo la estructura inferior de la pirámide deportiva. No deberían transformarse en un semillero deportivo entre lo formal y no formal» (p. 198).

A partir de los otros instrumentos de política analizados, como la Ley N.º 18.828 de Régimen de fomento y protección al sistema deportivo, queda establecido que el Estado, a través de la SND, debe impulsar la práctica del deporte federado, estableciendo la jerarquía de actores como clubes, federaciones y confederaciones. La propia ley mandata a las federaciones a realizar elecciones de autoridades teniendo en cuenta los ciclos olímpicos o los campeonatos mundiales, según cuál

de estas competencias sea más relevante en cada deporte, dejando establecida una relación muy estrecha entre Estado, diseño de política, instrumentos y organismos internacionales que se analizará más adelante.

El campo de los estudios sociales y culturales sobre deporte que emerge en Latinoamérica en diferentes producciones que consolidan el campo (Alabarces, 2015), entiende al deporte como un espacio de disputas por parte de los actores que forman parte de un campo relativamente autónomo. Esta interpretación nos permite dar cuenta que en el deporte se expresan y nuclean diversos sentidos y signos sobre lo que implica su práctica configurando así los elementos centrales que lo definen. Las consecuencias de estas tensiones, nunca neutrales, habilitan el escenario de las políticas deportivas como dimensiones a tener en cuenta, tanto para el estudio del fenómeno, como para pensar posibles alternativas que garanticen una perspectiva de derechos humanos que transversalice al deporte federado.

Siguiendo el trabajo de Asís (2018), que reflexiona sobre la práctica del deporte como derecho humano, remite a la definición de la Real Academia Española destacando su configuración como actividad física (ya sea como juego o competición) que supone un entrenamiento específico y sujeción a ciertas normas. En continuidad con esta línea genérica en el año 2003 la ONU refiere al deporte como formas de actividad física que contribuyen al desarrollo de un buen estado físico, de bienestar mental y la posibilidad de promover la interacción social, distinguiendo a su vez diversas formas que puede asumir dicha actividad como ser el juego, la recreación, el deporte organizado, informal o de competición y los deportes o juegos autóctonos (ONU, 2001). Esta visión que iguala, en nombre de los derechos humanos, los juegos autóctonos al deporte de competencia es la referencia para que los estados nacionales elaboren políticas deportivas estatales radicando aquí un elemento central de las tensiones entre deporte federado y derechos de la niñez (Benítez, 2020) que se pueden identificar en las políticas deportivas y los discursos emergentes en ellas, al deporte como un instrumento con poderes casi sobrenaturales; queda personificado para pasar a ocuparse de nuestro ocio y de nuestra salud, tanto en lo físico, como en lo mental y emocional. Se coloca como escuela de valores (amistad, juego limpio, trabajo en equipo, disciplina, compromiso, autonomía, responsabilidad), celebra la diversidad, brinda oportunidades de ascenso social, incluye, aleja a los niños, niñas y adolescentes de las «peligrosas» calles, los mantiene lejos de las drogas. Resulta interesante indagar cómo estos supuestos se producen y reproducen en el ideario colectivo, en diálogo con los discursos mediáticos que lo ensalzan, sin atender los innumerables

ejemplos del deporte como espacio en el que se genera discriminación y violencia, exclusión, individualismo, corrupción, dopaje, entre otras.<sup>1</sup>

Si bien la política deportiva en Uruguay se remonta a principios del siglo XX, teniendo una rica historia desde la creación de la Comisión Nacional de Educación Física en el año 1911, en el marco del período batllista desarrollado en las primeras décadas del 1900, este trabajo, por su propósito de fines técnicos, así como por su alcance metodológico, se centra en la política pública del Plan Nacional Integrado de Deporte (PNID) del Ministerio de Turismo y Deporte (MTYD, 2012) y la creación de la SND en el marco de la Ley N.º 19.331, promulgada el 20 de julio de 2015, procesos que se analizarán presentando puntos de conexión entre el recorrido de las políticas deportivas y las preocupaciones sobre la niñez y adolescencia focalizando en la organización de la SND sobre la temática.

El formato de este documento supuso un reto en sí mismo. Por un lado, configura un texto académico para optar por un título de maestría, con exigencias formales de estilo y contenido, apuntando a enriquecer el conocimiento sobre la temática. Por otro, busca presentar los resultados de un ejercicio de reflexión, que parte de un diagnóstico y propone aportes para pensar una política que atiende un problema público complejo. Para cumplir con el doble propósito, el trabajo presenta un primer apartado de antecedentes sobre la temática y la configuración del marco conceptual sobre deporte e infancias que supone el punto de partida para analizar las tensiones entre derechos de NNA y prácticas deportivas. En un segundo momento, se presenta una descripción y análisis de los elementos centrales que permiten identificar tensiones en ocasión del deporte federado y la protección de NNA de Uruguay. Se analizan las tensiones en esa arena de disputa para poder luego ingresar en el aspecto más técnico de sugerencias de diseño de política. Es en ese momento, que se toma la decisión de explorar una metodología instrumental para dar riqueza al proceso y reflejar el recorrido realizado en la formación de la maestría. Se usan metodologías ágiles de diseño, desde una visión sistémica, abordando el problema como complejo o perverso, siempre bajo el entendido de que una política no puede ser diseñada por una sola persona desde un escritorio, sino que se propone un conjunto de aportes que permita funcionar como disparador para poner en agenda

---

<sup>1</sup> Sin ser parte del presente trabajo, queda abierta una interesante línea de investigación para indagar por qué interesa al Comité Olímpico apropiarse de los juegos y actividades de calle y normalizarlos, reglarlos e institucionalizarlos. Claro ejemplo de esto es la inserción en los JJ.OO. de prácticas corporales que sufren procesos de deportivización para ser producidas bajo nuevos sentidos que en ocasiones las aleja de sus configuraciones predeportivas.

el tema y ciertas sugerencias donde lo técnico de las disciplinas involucradas en el problema público a ser atendido y lo político se aúnen para enriquecer la propuesta.

## **1. Antecedentes y marco conceptual**

En el plano nacional y regional se puede identificar siguiendo el planteo de Mora y Benítez (2022), la consolidación del campo de los estudios sociales y culturales sobre deporte con agendas que colocan la necesidad de profundizar los conocimientos de las políticas públicas deportivas. En Uruguay, la tradición investigativa se ha centrado en el entrenamiento deportivo, el deporte como contenido de la enseñanza escolar y como práctica estudiada en el marco de las políticas de la educación física uruguaya. Se puede evidenciar recientemente el desarrollo de trabajos de investigación que suponen ir más allá de la institución escolar, el entrenamiento y rendimiento deportivo profesional aislados de las causas y consecuencias sociales y culturales que los configuran como objetos. El ejercicio supone reconocer dichas perspectivas pero focalizar en las tensiones existentes entre los actores de los sistemas implicados y por el rol de estos referido a las prácticas corporales emergentes (docentes, padres y madres, decisores de políticas, centros de formación, medios de comunicación, etc.). Se enmarcan dentro de los estudios sociales y culturales deportivos que desde los inicios del siglo XXI se reúnen en grupos de trabajo e investigación tales como los nucleados en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Asociación Latinoamericana de Antropología (ALA), Colegio Brasileiro de Ciencias del Deporte (CBCE) y grupos de investigación interdisciplinarios en Uruguay como lo son el Grupo Sociales y Culturales Sobre Deporte (Gesocude) del Instituto Superior de Educación Física y el Grupo de Estudios de Fútbol Uruguayo (Grefu) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, ambos de la Udelar.

En este marco se encuentran algunas investigaciones que acercan a la realidad uruguaya de niños y niñas en el deporte y las trayectorias federadas. Benítez (2020), en su investigación sobre el fútbol infantil en Uruguay, tomando como punto de partida la política estatal que regula el fenómeno a nivel nacional, consolida un estudio en profundidad del funcionamiento del fenómeno deportivo infantil y su encadenamiento al mundo federado para lo que denomina fútbol infantil y gobierno de la infancia. Dentro de los principales resultados, afirma que el mundo de los niños y niñas está reglado y dirigido por y para el mundo adulto, donde las políticas abren el espacio tanto para la búsqueda del futuro profesional del deporte, como la

formación de los que serán practicantes amateurs y conformarán un mercado de consumo de productos, al mismo tiempo que el dispositivo mantiene viva la maquinaria compuesta para el sistema deportivo desde quienes configuran y configurarán la masa de hinchas y aficionados del deporte-espectáculo como consumidores.

Establece aspectos propios de las prácticas deportivas en la niñez que al regirse a imagen y semejanza de las organizaciones deportivas mundiales «los campeonatos y entrenamientos se tornan en jornadas de trabajo» siendo la forma privilegiada a lo largo de toda la historia institucional para generar un reducido intercambio cultural (Benítez, 2020, p. 130).

Como expresa el autor, queda definida una **infancia deportiva** que, según el reglamento de la Organización Nacional de Fútbol Infantil (ONFI), suponen un encadenamiento entre las categorías oficiales que contemplan desde los 6 años hasta los 13 y la escalada profesional de los jugadores que ingresan, en caso de mostrar «condiciones» y tener además cierta «suerte», al ámbito de los clubes profesionales, para iniciar así la carrera en divisiones inferiores con el anhelo de llegar a Primera y alcanzar el estatus de profesionales.

En esta línea, una de las tensiones destacada por el autor es la preocupación por los significados e impactos discursivos de los mecanismos de solidaridad y derechos de formación deportivo generados por el modelo del fútbol profesional a impulso de FIFA.<sup>2</sup> La tensión se genera entonces entre la mercantilización de estos niños, los impactos sobre la noción de garantía de sus derechos y los beneficios generados desde un ideal de «justicia» para los clubes y ligas de ONFI (Benítez, 2020).

Este antecedente deja en evidencia un conjunto de tensiones entre el ámbito federado y la permeabilidad de los derechos de la niñez en el campo del deporte.

El deporte en su configuración moderna se ha convertido en «objeto de disputa entre los funcionarios públicos y políticos» (Curi, Garriga y Levoratti, 2018, p.10) y está fuertemente arraigado a nuestra nacionalidad, identidad colectiva, emociones y valores. Esto genera que las reflexiones sobre su práctica y la posibilidad de aceptar críticas sobre su funcionamiento enfrenten resistencias desde el mismo deporte y sus actores, así como también desde la sociedad en general. Está naturalizado que el deporte es intrínsecamente bueno, es puro, y además es

---

<sup>2</sup> ONFI se reconoce como semillero deportivo y cobra derechos de formación, es decir, como sostiene Benítez (2020), se transforma en la academia de formadores de futbolistas de FIFA. Se compensa así a los clubes infantiles por los gastos incurridos en la formación de estos jugadores, generando un mecanismo *solidario*.

productor de alegrías que cohesionan, por lo que la resistencia a detectar aspectos y consecuencias perjudiciales en su práctica tiende a ser desestimada y evadida.

Desde los ámbitos académicos se pueden encontrar elementos que lejos de desestimar la importancia del deporte a nivel social, aportan una mirada que permite reconocer sus configuraciones y potencialidades desde un ejercicio de reflexividad. Esto evidencia violencias, discriminaciones de género, los contextos de los megaeventos y sus significados sociológicos y antropológicos como fenómenos colectivos y las políticas públicas de deporte y actividad física como objetos a ser estudiados (Curi et al., 2018). Desde allí, una de las resistencias que se evidencia en ocasiones es las distancias entre los discursos políticos y los discursos académicos por lo que este trabajo propone profundizar las tensiones que las prácticas deportivas tienen con los derechos de la niñez con el fin de aportar al diseño de políticas públicas protectoras y garantistas de las niñeces.

En línea con Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989, donde se establecen los mecanismos de puesta en vigencia y monitoreo del cumplimiento, haciéndose énfasis en el hacer llegar la información sobre sus derechos a los implicados, es que cabe reflexionar si no sería pertinente que desde algún organismo del Estado se trabajara firmemente en la promoción de estos derechos, replanteando el trabajo de las federaciones y la Secretaría del Deporte, pero muy especialmente dando lineamientos en este sentido al INAU, estableciendo una política pública que revise y reconsidere constantemente la postura del Estado uruguayo sobre este tema, ya que las garantías en el marco del deporte son deben ser a la vez constantes y dinámicas.

Para entender entonces el problema planteado en este trabajo, es decir el análisis de las tensiones de los derechos de NNA en juego en la práctica de deportes federados en Uruguay, y pensar algunos lineamientos de diseño de una política pública, se recurrió a la revisión del marco legal existente<sup>3</sup>, con énfasis en la CDN, búsqueda de antecedentes académicos, revisión bibliográfica y también en un relevamiento de material secundario, como redes sociales institucionales, artículos de prensa y programas de radio y televisión.

Es innegable la capacidad de agencia del fenómeno deportivo (Bracht, 2017) que, como indica Asís (2018), es incluido como una de las prácticas que garantizan el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Informe de ONU da cuenta de cómo la Asamblea General propone que el deporte sea considerado un medio para promover la salud, la educación, el desarrollo y

---

<sup>3</sup> Convención de Derechos de NNA, Código de Niñez y Adolescencia de Uruguay

la paz. En la misma línea, Unicef (2022) parte del mismo paradigma, y entendiendo que «el deporte es la herramienta programática que ayuda a lograr los objetivos de salud, educación, igualdad de género, VIH/sida, y protección y desarrollo del *menor*<sup>4</sup>, un instrumento eficaz para mejorar las vidas de los niños, niñas, de sus familias y comunidades». En la Agenda 2030 de ONU para el Desarrollo Sostenible, reconocen que «el deporte contribuye cada vez más a hacer realidad el desarrollo y la paz promoviendo la tolerancia y el respeto, y que respalda el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, las personas y las comunidades, así como los objetivos en materia de salud, educación e inclusión social».<sup>5</sup>

Como afirman Hernández y Carballo (2003), el deporte «como toda construcción cultural es interpretable y sus significados varían según el origen de las miradas que sobre él se arrojen» (p. 2). Podemos acordar que implica una actividad competitiva, reglada e institucionalizada, pero también tiene una dimensión que depende de lo que los actores que lo configuran entiendan como tal. Al mismo tiempo, como parte del sistema en el que se inscribe, dichos autores definen al deporte como parte del juego del adulto en la sociedad capitalista, en el entendido que se presenta como actividad milagrosa, y eficaz para enmendar a los transgresores: «moral para amorales, correctivo para delincuentes, reclusivo para vagos, purga para drogadictos, templanza para violentos, pedagogía para inadaptados, ilustración para ignorantes, esperanza para desahuciados, etc. La herencia que el sistema reserva para los desheredados» (Hernández y Carballo, p. 2). Este potente concepto de deporte lo relaciona directamente al carácter económico en tanto generador de riqueza<sup>6</sup> en el sector terciario de la economía como servicio asociado al rubro espectáculo y esparcimiento. Sumado al rol del deporte como distintivo de clase, tensiona la relación con los derechos de la niñez y la adolescencia que se propone abordar en el presente informe. El deporte está atravesado por intereses económicos, políticos y sociales y, al declararlo un derecho humano, implica tener en cuenta la tensión entre las dimensiones existentes y actuar con responsabilidad y sentido crítico al promover su práctica a NNA.

---

<sup>4</sup> Sic original

<sup>5</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

<sup>6</sup> Los autores citados hacen un excelente trabajo en evidenciar los simbolismos que contienen las diferentes prácticas y deportes y el sentido de pertenencia a determinadas clases sociales que esto implica.

Lo que podría denominarse una visión naturalista o esencialista<sup>7</sup> del deporte es a menudo presentada como ahistórica, acrítica o ingenua. Siguiendo el planteo de Hernández y Carballo (2002) podría pensarse que hay un paradigma hegemónico operando que naturaliza al deporte como la panacea de la corrección social, de valores *limpios* a transmitir y sostener, que muchas veces desconoce o se contradice con lo que sucede en las diferentes expresiones del fenómeno. Probablemente esto puede responder a que suele considerarse que deporte y juego son sinónimos. Cuando se conceptualiza al juego como una actividad en la que el fin está en sí misma y no hay un producto posterior a su devenir que supere al juego en sí (Besnier, Brownell, y Carter, 2018), entramos en tensión con el deporte, en el cual no es la práctica en sí lo relevante, sino que el resultado toma un protagonismo absoluto, a veces hasta en deterioro de la propia práctica.

El desapego por lo material inherente al juego se torna irreconocible en el mundo del deporte, cuando si no es un premio económico, al menos se exige algo material para simbolizar ese resultado, como medallas, diplomas y copas. La práctica no se valida si no existe algo posterior, algo que quede, preferentemente material que introduzca a la lógica del registro o récord del sistema deportivo.

Retomando el deporte a nivel nacional y su organización en el marco de la Secretaría Nacional del Deporte, Mora et al. (2021) reflexionan sobre la organización del deporte en Uruguay, entendiendo que, en el proceso de normalización, el deporte no se escapa y es a partir de esa necesidad que surgen conceptos como deporte para todos, deporte inclusivo, deporte social, deporte comunitario. En el plano del deporte de alto rendimiento, colocan la tensión del deporte de élite de nuestro país y lo público en las políticas. También interpelan la situación del deporte uruguayo para las personas con discapacidad, alertando sobre la necesidad del reconocimiento de dignidad y subjetividad y repensando la comprensión del cuerpo deportivo que subyace. Por último, presentan una reflexión crítica sobre la inclusión propuesta en las políticas relacionadas con género en el ámbito deportivo, evidenciando una concepción binaria y tradicional sobre lo que se propone respecto al cuerpo desde el fenómeno deportivo (estigmatización, empobrecimiento, forma, cuidado, exigencia, discriminación).

Levoratti (2015) propone el estudio del deporte en la política argentina para reflexionar sobre la producción y reproducción de los discursos, así como las representaciones que mantienen los

---

<sup>7</sup> Entendiendo por ella, aquella que supone que el deporte es esencialmente humano en tanto juego. Es decir que existe deporte desde que existe el hombre.

actores en su implementación. El estudio revela que el ámbito deportivo actúa como un espacio en el que convergen diversos problemas sociales donde los actores sociales lo toman como un medio de expresión, pero también como el lugar en el que se adquieren «diferentes valores, moralidades, normas y representaciones sociales» (Levoratti, 2015, p.123). En esta línea, la pregunta radica en qué valores y normas se adquieren, producen, reproducen, enseñan o educan. Finalmente, Benítez (2023) al revisar la bibliografía referida a estudios de deporte, Estado y políticas deportivas, clasifica en tres grupos los tipos de trabajos que analiza, según propongan

analizar la organización estatal respecto al deporte, ... (las que) proponen estudiar políticas deportivas y establecer desde allí la relación con el estado y los organismos internacionales y las producciones sobre el deporte en ocasión de políticas estatales que no dependen de los organismos encargados de gobernar en el ámbito del deporte. (pp. 1-2)

Al mismo tiempo emerge de este trabajo la posibilidad de clasificar las políticas públicas sobre deporte en tres categorías. Políticas deportivas desde agencias deportivas. Políticas que toman al deporte como herramienta de finalidades no deportivas (agencias deportivas o agencias estatales no deportivas). Finalmente, la posibilidad de pensar las políticas deportivas emergentes ante la omisión estatal (generalmente aprovechadas por actores que configuran los espacios de poder del mercado en el sistema capitalista, como por ejemplo las sociedades anónimas deportivas en la gestión del deporte).

Desde esa revisión emerge con claridad que la preocupación del Estado por el deporte, que estaba bajo la referencia o la órbita de gestión que abordaba un campo más amplio como el de la educación física, a partir del propio análisis del diseño de política pública que se afirma que existe una fagocitación de la educación física por parte del deporte. Uno de los elementos para poder pensar la afirmación refiere al análisis de la organización estatal para abordar el problema deportivo, pasando desde la Comisión Nacional de Educación Física a la creación de un Ministerio de Deporte y Juventud<sup>8</sup> en el año 2000, el Ministerio de Turismo y Deporte en el año 2005 y la actual organización bajo la órbita de la Secretaría Nacional de Deporte. Para el autor, esto supone un importante quiebre «que se marca en tanto la relación que se invierte entre deporte y educación física, al menos estructuralmente y discursivamente que responde a la relación de

---

<sup>8</sup> Resulta interesante esta asociación de deporte con juventud, con las posibles implicancias ontológicas que esto puede suponer, trascendiendo los alcances del presente trabajo, pero tal vez configurando un área de investigación a seguir.

las políticas estatales y la relación con los discursos internacionales sobre deporte que emanan principalmente de ONU, Unesco, FIFA y el COI para regular prácticas locales y regionales (Benítez, 2023, p. 3)<sup>9</sup>.

Aporta Benítez (2023), que esta tendencia está marcada por los discursos internacionales al sostener el deporte (y su sinonímica relación con la educación física, la actividad física, la recreación, el juego, la educación, la salud, y los beneficios morales, éticos y físicos que su práctica supone) en su relación con el carácter de derecho humano fundamental. Bajo esta mirada, el deporte se transforma en una práctica incuestionable, fundamental, esencial al ser humano y desde allí, se naturaliza la práctica deportiva sin poder ser discutida, reflexionada y permeada por los debates sobre sus sentidos, significados, causas y consecuencias (p. 4).

Para pensar los derechos de niños, niñas y adolescentes, que son relativamente nuevos en la historia de la humanidad, es importante destacar que durante muchos siglos no existió el concepto de infancia tal como lo entendemos hoy, sino que los niños eran adultos de menor edad, sin características particulares y específicas. Con la evolución del conocimiento científico, especialmente de la psicología, medicina y sociología, es que la infancia empieza a ser reconocida como una etapa vital y el campo del derecho no queda ajeno a esta evolución.<sup>10</sup>

«El concepto de infancia tomó forma en Europa Occidental, en un contexto sociohistórico de amplias y profundas transformaciones acaecidas en el proceso de tránsito y consolidación de la

---

<sup>9</sup> Por un tema de extensión no ahondaremos en estos conceptos, que pueden profundizarse en Melo (2015). Os primórdios do esporte no sistema ONU: I Mineps (1976) e Carta Internacional de Educação Física (1978). *Educación Física y Ciencia*, 17(1). Recuperado de [http://www.efyc.fahce.unlp.edu.ar/article/view/EFyCv17n01a01/LA\\_ESTATALIDAD\\_DEL\\_DEPORTE\\_INTERNACIONAL\\_PASADO\\_PRESENTE\\_¿FUTURO?](http://www.efyc.fahce.unlp.edu.ar/article/view/EFyCv17n01a01/LA_ESTATALIDAD_DEL_DEPORTE_INTERNACIONAL_PASADO_PRESENTE_¿FUTURO?) Carlos Pulleiro Méndez *Universidad del País Vasco* [c.pulleiro.mendez@gmail.com](mailto:c.pulleiro.mendez@gmail.com)

<sup>10</sup> En 1924 la Sociedad de las Naciones (antecedente de la Organización de Naciones Unidas) aprueba la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, estableciendo que «deben reconocer el derecho de los niños a contar con los medios necesarios para su desarrollo, a recibir ayuda especial en épocas de necesidad, a tener prioridad en las actividades de socorro, a gozar de libertad económica y protección contra la explotación, y a acceder a una educación que infunda conciencia social y sentido del deber». (Unicef, 2022).

En 1946 se crea Unicef, y en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 25 da derecho a las madres y los niños a «cuidados y asistencia especiales», así como también a «protección social» (Unicef, 2022).

En 1966 los Estados Miembros de ONU se comprometen a defender la igualdad de derechos (incluyendo protección y educación) para todos los niños y en 1973 la Organización Internacional del Trabajo establece la edad mínima para trabajar en 18 años. (se refiere a trabajos peligrosos para la salud, la seguridad o la moral) (Unicef, 2022).

formación socioeconómica capitalista» (Leopold, 2014, p.14), entendiéndola como un concepto dinámico no libre de tensiones evidenciables en diversos discursos (medios de comunicación, academia, políticas sociales, etc.) y en la sociedad. Se genera, en palabras de la autora, una infancia amada y protegida pero también (o tal vez por eso mismo) sujeta y controlada en tanto *dependiente*, y al no ser natural, pasible de una constante revisión, transformación y condicionamientos.

En 1989, la Asamblea General de ONU aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que reconoce el papel de los niños como agentes sociales, económicos, políticos, civiles y culturales (Unicef, 2022). Es así que por primera vez los niños, niñas y adolescentes son reconocidos como sujetos de derechos y queda consagrado en los adultos la responsabilidad sobre su cumplimiento, reforzado por no ser una declaración sino una convención ratificada por los Estados miembros.

A partir de esta consagración es que surge, entonces, la pertinencia de relacionar estos derechos con la práctica en el Uruguay, ya que varios artículos consagran ciertos derechos que ameritarían ser contrastados en su goce y ejercicio en la realidad. El artículo 1 de la CDN establece que quedan comprendidos los menores de 18 años y que siempre debe primar el interés superior del niño y es el origen de una de las tensiones más fuertes alrededor de nuestro tema de interés, ya que, en el ámbito del deporte federado, en el que se forman las selecciones nacionales que representan al país, se establece que «la Celeste está primero», que hay que «dejar la vida por Uruguay» y otros valores imperantes que se contraponen a este derecho fundamental. Es a partir de ese paradigma que se construye un ser deportista en el que la disciplina, el sacrificio y el rigor tensionan lo manifestado en los derechos consagrados en la convención.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En un ejercicio de búsqueda de palabras, al colocar «dejar la vida por la Celeste» surgen infinidad de artículos de prensa, posteos y comentarios en redes sociales, letras de canciones, etc. que refieren a esta construcción cultural.

Algunos ejemplos en: <https://x.com/portalmvd/status/1803129555269427681>;  
<https://www.montevideo.com.uy/Deportes/Seleccion-el-plantel-celebro-en-redes-el-triunfo-celeste-y-elogio-la-garra-charrua-uc906771> «En todos lados se juega hasta el final, pero con Uruguay se deja todo»(Nahitan Nández, 15/11/2024).

<https://www.letras.com/fundacion-celeste/1934205/significado.html>: La mención de 'dejar todo en la cancha' es un llamado a la dedicación y al sacrificio, valores que son altamente apreciados en el deporte y en la vida. La canción es un recordatorio de que, aunque el fútbol es un juego, también es una fuente de orgullo y unificador social. En cada rincón de Uruguay, la ilusión de ver a su equipo campeón es una fuerza que une a la gente, haciendo de esta canción un verdadero himno de la pasión futbolística uruguaya.

El diseño institucional como proceso de estructurar y organizar a quienes implementan y regulan las políticas públicas involucra la creación y modificación de normas, reglas, procedimientos y estructuras organizativas que determinan cómo se toman decisiones y cómo se ejecutan estas políticas

En Uruguay tenemos dos instituciones formales relevantes referidas a nuestro tema de interés: la Secretaría Nacional del Deporte, como órgano rector del deporte y la actividad física, y el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU), como actor responsable de «garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía (a) todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho» (INAU, 2024).

El mundo está alineado, y consecuentemente nuestro país, en que el deporte es un derecho humano fundamental y que todo niño, niña y adolescente debe tener su acceso garantizado. Esta visión hegemónica que se desprende de la Carta Internacional del Deporte (Unesco, 2015) nos deja con cierto constreñimiento paradigmático, no pudiendo ponerse en análisis crítico, al menos por la ciudadanía en general, el debate sobre qué deporte queremos para nuestras infancias desde lo público. Se ha instalado, tal como se describió antes, una idea de deporte natural y además defendido y promovido por los organismos supranacionales, en vez de ser considerado, como toda práctica humana, como un fenómeno configurado en los contextos históricos y sociales en que se desarrolla, imposible de esencializarlo o naturalizarlo.

Como escribe Leopold (2014), «no existe otro ser menos visible en la historia latinoamericana y más olvidado en la historia académica que el niño y, más aún, la niña, desprovista de su condición elemental de sujeto de la historia» (p. 25).

Por otro lado, el estudio de las políticas públicas implica evidenciar cómo se condensan legitimaciones y fuerzas, en cuanto «metodología de investigación social aplicada al análisis del hacer del Estado (el qué y el cómo)». (Mancebo, 2022).

El Estado no es ajeno a esta disputa y es protagonista fundamental a la hora de hacer la política para las normativas nacionales. Es un fenómeno aceptado que el deporte es objeto de uso político, por lo menos en tres planos.

La relación entre deporte y política puede dividirse en tres apartados. En primer lugar, la política interna del deporte, es decir las luchas y conflictos que se producen en el interior de clubes, federaciones y organizaciones deportivas con la finalidad de conseguir posiciones de poder. En

segundo lugar, puede analizarse el uso del deporte con fines de política exterior y, en tercer lugar, el uso del deporte con fines de política interior (Pérez Triviño, 2012, pp. 124-125).

Es justamente en esta arena donde el Estado uruguayo toma (por acción u omisión) decisiones de política pública referida al deporte que tienen profundo significado ontológico. Citando al mismo autor, la relación entre política (*politics*), nacionalismo, Estado y política pública (*policy*) constituye un entramado muy interesante de analizar

En cierto sentido, este uso político del deporte puede verse como una manifestación del nacionalismo político que puede tener una expresión externa o interna. Así pues, entenderé por nacionalismo deportivo el conjunto de medidas de apoyo a los deportistas, equipos o selecciones <sup>12</sup>nacionales, tanto por parte de las autoridades políticas como de la afición de un país. Como se examinará a continuación, el nacionalismo deportivo puede tener diferentes grados de desarrollo, lo cual puede afectar directamente a su justificación político-moral. (Pérez Triviño, 2012, p. 124)

Es así que se intentará, desde este trabajo, contribuir a la reflexión y aportar para la construcción de una política pública referida al deporte federado y las infancias, que las priorice, considere y garantice el ejercicio de sus derechos frente a los del mercado que lideran el sistema deportivo hegemónico.

## **2. Objetivos y metodología**

El trabajo tiene un doble cometido dado las características del posgrado cursado: busca, por un lado, aportar al conocimiento del tema puesto como eje central, a saber, la relación entre deporte federado y derechos de infancia. Como segundo cometido busca delinear algunos aspectos que pueda contribuir a generar debates en una política pública que problematice el deporte. Se trabaja sobre discursos políticos oficiales a partir de las leyes y normativas que lo condensan,

---

<sup>12</sup> Las «políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales». (Pastor, 2014, p. 5)

«Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer». Thomas Dyer en (Pastor, 2014, p. 5)

así como en la identificación de tensiones en la regulación de la práctica del deporte federado y la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Supone poner el tema en agenda, presentar horizontes para diseñar modificaciones a un sistema particular como el deportivo para que se acerque plenamente a la garantía y puesta en marcha del ejercicio de estos derechos, partiendo de la idea de autonomía progresiva, marcada por el cambio paradigmático que implicó para el concepto de infancia la declaración de los derechos de NNA en 1989, por la edad de los sujetos y la multiplicidad y heterogeneidad de actores involucrados que configuran un problema definido en el estudio de las ciencias sociales como complejo.<sup>13</sup>

Como dice Benítez (2020),

el deporte parece no reconocer el cambio que identifica a la infancia como parte de una estructura social presente y la limita a su condición de objeto de políticas. En ellas, el niño hasta los 13 años mantiene su condición de bebé. Una infancia muda, reducida a un cuerpo como sede de la importación y reproducción cultural deportiva, claramente hegemonizada por la visión que los adultos, que una vez fueron niños (p. 178).

Con esto se configura el problema sobre el que se propone indagar la relación entre la regulación del deporte federado y los derechos de la niñez. Los objetivos del trabajo entonces pueden expresarse de la siguiente manera:

- 1 - Evidenciar los discursos políticos oficiales sobre el deporte federado en su relación con la garantía de los derechos de niños niñas y adolescentes en Uruguay y sus implicancias conceptuales.
- 2 - Identificar las tensiones entre deporte y derechos de la niñez en los contextos del deporte federado a partir de los documentos oficiales que regulan la política deportiva.
- 3 - Presentar un conjunto de elementos para poner en agenda el tema y delinear horizontes que permitan diseñar un sistema que garantice el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescencias en el deporte federado entendiendo la particularidad de una autonomía progresiva

---

<sup>13</sup> Concepto desarrollado por Rittel y Webber: los problemas ‘perversos’ se caracterizan porque son liosos o desordenados, están mal definidos, son más complejos de lo que podemos captar en su totalidad y están abiertos a múltiples interpretaciones basadas en diferentes puntos de vista. Se trata de problemas difíciles de abordar y resolver desde planteamientos lineales clásicos o enfoques analíticos tradicionales. Son problemas tales como la pobreza, el cambio climático, la obesidad, el trazado de una nueva carretera o de cualquier otra infraestructura, o cómo conseguir que la gente tenga una adecuada atención sanitaria (UBA, 2024).

por la edad de los sujetos y la multiplicidad y heterogeneidad de actores involucrados que configuran un problema complejo.<sup>14</sup>

Para cumplirlos, se trabajó en la construcción de un marco teórico de referencia, en el que resultan fundamentales los aportes tanto desde la academia, referidos al tema deporte y políticas públicas, como los avances realizados por los actores políticos en la dimensión pública del deporte. Se trabajó con autores latinoamericanos y especialmente con los más recientes aportes de investigación en ISEF /Udelar.

Para la descripción y análisis del diseño institucional referido al tema, se revisó la legislación vigente y el encuadre legal, como la Convención de los Derechos del Niño, la Ley N.º 19.828 de Fomento y Promoción del Sistema Deportivo, la Ley N.º 18.437 General de Educación, así como los documentos de la Secretaría Nacional del Deporte, de INAU, Sipiav y Ministerio de Salud Pública. Se trabajó no solamente con las fuentes primarias, sino también con aportes académicos de análisis de las mismas.

Se optó, para el capítulo referido a la descripción del diseño y análisis de la política, por seguir los lineamientos propuestos por varios autores, donde Bardach (1998) fue referente.

Pastor (2014) condujo el aspecto teórico para analizar las tensiones:

la mayor parte de los autores suelen manejar alguno o varios de los elementos que permiten identificar y, en consecuencia, contribuyen a clarificar qué es una política pública. Estos elementos constitutivos son los siguientes: la presencia de actores institucionales; la intención de solventar un problema que ha despertado el interés de las autoridades político-administrativas; la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución; el propósito de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos específicos; y la producción de impactos en el sistema social y político. (p. 6)

La tesis de maestría de Líber Benítez (2020) aporta un aspecto fundamental al capítulo donde analizamos tensiones en la práctica, tomando el fútbol infantil como referencia de otras situaciones para evidenciar algunas de las vulneraciones de derechos de NNA en el campo.

Los trabajos propios de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Udelar) y de la Maestría en Políticas Públicas (Udelar) fueron fuente también de acumulación de conocimientos sobre el tema, especialmente en los módulos de Derecho, Salud, Desarrollo y en las asignaturas de Diseño de Políticas Públicas e Introducción a las Políticas Públicas.

Zahariadis (2010) es un autor de referencia para trabajar como flujos de un problema social, convertirlo en problema de investigación y pretender, entonces, que se transforme en un problema político, generando la ventana de oportunidad que propicie el diseño y la implementación no fallida de la política.

Sharpe (2013) permite introducir conceptos como *nichos de innovación* o *semillas de cambio* y plantearnos, tal como propone, los horizontes posibles: una correspondiente al *mundo de siempre*, un *mundo deseado* y un *mundo en transición*, es decir, de donde partimos, hacia dónde queremos ir y qué caminos entendemos que nos pueden llevar allí.

El aporte de Filgueira (2006) sobre el rol de la tecnocracia y su injerencia en el diseño de políticas públicas fue fundamental, ya que una de las principales críticas que se evidenciarán en el análisis de la política es, justamente, la ausencia en la discusión de académicos y especialistas técnicos del área, tanto referidos a deporte como a infancias y derechos.

McConnell (2010) fue referente en las sugerencias de delineamiento de política a diseñar, con aportes variados desde su trabajo para no perder de vista la visión (objetivos) y conceptos como búsqueda de apoyo político, legitimación y acuerdos de coalición.

Como típica propuesta de orden cualitativo, el presente trabajo es abierto, interactivo, en constante dinamismo, sin generar puntos de sutura sino dejando líneas abiertas de interés para trabajos futuros y con la posibilidad de ahondar en muchos puntos no abarcados aún.

### **3. Descripción y análisis de la política pública deportiva actual**

#### *3.1 - Las políticas deportivas en Uruguay:*

##### 3.1.1 El Plan Nacional Integrado de Deporte y la Secretaría Nacional del Deporte

Durante el gobierno de José Mujica, bajo la dirección de Ernesto Irureta como secretario Nacional de Deporte, se elabora el Plan Nacional Integrado de Deporte 2012-2018 (PNID) en la órbita del Ministerio de Turismo y Deporte (MTYD) de la época.

Este plan<sup>15</sup> presenta como cometido ser el «documento vivo que oriente, alinee y defina los principales objetivos, programas y acciones a poner en marcha» en Uruguay. (MTYD, 2012, p. 9).

Define un concepto de deporte de doble sentido, «la acepción tradicional que tiene que ver con el deporte reglado, de competición, organizado y de búsqueda de resultados, (...) pero también la práctica de la actividad física y el deporte como un medio de mejora de la salud, de socialización, educación, diversión y recreación».

Identifica a los diversos actores relevantes, denominándolos *agentes* del sistema deportivo, donde se combinan instituciones como la Dirección Nacional de Deporte (Dinade), intendencias, Comité Olímpico Uruguayo, clubes, federaciones, centros deportivos y patrocinadores. Resulta revelador que no se incluye a las instituciones educativas a los centros de formación de profesores de Educación Física, a los deportistas (de élite y amateurs) y a niños, niñas y adolescentes en general.

El PNID define las prioridades estratégicas e incorpora 23 programas y 93 medidas además de un diagnóstico previo e indicadores a alcanzar que permitan medir resultados. Es este plan y el siguiente, un muy buen ejemplo de política pública basada en las nuevas prácticas de gestión pública, orientadas a resultados, saliendo de las lógicas weberianas tradicionales.

El resultado de este «proceso técnico, interactivo y político» se produjo a partir del análisis de la información disponible, la recolección de opiniones, percepciones y sugerencias de más de dos centenares de personas, el trabajo en talleres y mesas sectoriales y la definición de «buenas prácticas»<sup>16</sup> de países de referencia (SND, 2012).

El proceso de elaboración de la política formal fue iniciado en diciembre de 2011 con la recolección de información previa, que duró hasta marzo de 2012.

Entre marzo y abril de ese año se elaboró el diagnóstico y se iniciaron las fases de exploración estratégica, con talleres de participación y mesas sectoriales.

Entre mayo y julio de 2012 quedó definido el plan, en el que se establece la misión, visión, principios y valores, las prioridades y objetivos estratégicos, los programas a desarrollar, los

---

<sup>16</sup> Entre comillas en el original

proyectos, medidas y acciones y los indicadores a alcanzar. Dentro de las orientaciones estratégicas que se establecen, encontramos:

- 1) Un nuevo modelo de articulación del sistema deportivo para el país.
- 2) La oferta deportiva: mayor diversidad y variedad, cobertura, regionalización, diferentes edades, niveles de actividad y equidad de género.
- 3) Una acción especial y prioritaria hacia la oferta para los niños y adolescentes, complementaria y articulada con la educación formal.
- 4) Una infraestructura de calidad para un deporte de calidad.
- 5) Descentralización y regionalización de las competencias, estructuras y recursos.
- 6) Fortalecimiento de las estructuras del deporte federado y los mecanismos de apoyo para el deporte de alto rendimiento.
- 7) Competencias y habilidades de las personas responsables del sistema deportivo.
- 8) El deporte como herramienta de inclusión y cohesión social.
- 9) Comunicación y sensibilización para poner en valor el deporte uruguayo.

El plan evidencia explícitamente la concepción tradicional de deporte que manejan los redactores y también de infancias, estableciendo que la importancia de ejercer una acción especial en cuanto a la oferta para niños y adolescentes<sup>17</sup>, porque «es donde se adquieren los hábitos de práctica deportiva para el futuro<sup>18</sup>, donde se adquieren los patrones motores básicos, donde se aprenden los fundamentos básicos de los deportes reglados, donde se trabaja en equipo y donde empiezan a forjarse los valores que la práctica deportiva conlleva: el esfuerzo, la disciplina, el respeto a las reglas libremente aceptadas, el juego limpio, la solidaridad, la tolerancia, el progreso individual o colectivo a través de la constancia» y aclara que «estos son los valores fundamentales en una sociedad democrática que pueden tener en el deporte la mejor escuela» (MTYD, 2012, p. 23). No obstante, resulta muy trascendente que se hayan elaborado estos planes como muy buen ejemplo de diseño de política planificada con enfoque estratégico y propio de un Estado más moderno.

---

<sup>17</sup> Pese a que se hace hincapié en políticas de equidad de género, a lo largo del plan se habla de niños y adolescentes, sin incluir explícitamente a las niñas en esta denominación.

<sup>18</sup> Esto evidencia la concepción de que ser niño o adolescente implica una preparación para la adultez, y no una etapa en sí misma. El deporte, al igual que la educación, no escapan a esta concepción de la dilución de la práctica en la infancia por el goce en sí mismo, sino en cuanto a preparación para una etapa vital más «importante»: la adulta.

Desde un punto de vista formal, amerita analizar este plan en cuanto propuesta de política pública en Uruguay durante el período mencionado. Encontramos que se puede identificar claramente un modelo de diseño de política pública basada en ciclos, bien determinados en el texto final: diagnóstico, recolección de información, propuestas, diseño, implementación y luego evaluación<sup>19</sup>. Si bien la visión de la creación de la política pública bajo un modelo cíclico sirve tal vez solo a efectos del análisis (Pastor, 2014), resulta interesante ver, dentro del Estado uruguayo, este intento por generar un proceso ordenado, que convoca a actores (aunque tal vez insuficientes, como mencionamos antes) y con delineamientos de acción claros, explicitación de modelo ontológico y evaluación de resultados.

Con el cambio de gobierno (siempre desde una perspectiva progresista de izquierda) de José Mujica a Tabaré Vázquez, se hace la evaluación del plan anterior y rige una nueva propuesta hasta 2020, en la que se destaca el interés en aumentar la incidencia en número de mujeres y niñas en las prácticas de deportes federados, tanto individuales como colectivos, mejorar la infraestructura con la construcción de nuevos espacios polifuncionales, desarrollar escuelas de iniciación y promoción deportiva atendiendo contextos más vulnerables, descentralizar el deporte comunitario, priorizar algunas prácticas deportivas y extenderlas a todo el país, extender los tiempos de práctica a espacios extracurriculares, fomentar la práctica deportiva como agente de mejora de la calidad de vida.

Como vemos, si bien hay cambios orientadores basados en la evaluación de resultados y considerando al documento anterior como una política «viva» (MTYD, 2012), los lineamientos generales y la perspectiva desde la cual se hacen da una noción de continuidad y cierta política de Estado.

Por otro lado, el plan presenta el concepto de que el deporte de élite o de alto rendimiento<sup>20</sup> asociado a la participación imprescindible de las federaciones y los clubes deportivos desde

---

<sup>19</sup> En el plan analizado no está la evaluación propiamente dicha, pero se dejan los lineamientos de cómo medir los resultados, lo que habilita a reflexionar sobre los ejes a priorizar.

<sup>20</sup> No se habla directamente de alto rendimiento pues, como afirman Mora y otros, hay cierto prurito por conceptualizarlo de esa manera y que se asocie a cuestiones que no son inherentes al deporte bueno, limpio que se quiere promover. Hablar de rendimiento no tiene tan buena prensa como la solidaridad, el juego limpio, etc. Según Mora y otros, «para no hablar con palabras tan determinantes como *alto nivel*, *alta competencia*, o, como esta ocasión nos convoca a pensar, en clave de *alto rendimiento deportivo*. Tales palabras darían cuenta de la relación íntima con el sistema económico que regula al Uruguay y al mundo, y nadie que piense una política pública querría asumir tal derrotero. Porque para que sea rentable, confiable y, sobre todo, vendible, no podrían revelarse jamás las lógicas del capitalismo a merced del deporte, o lo que sería peor, el deporte a merced de las lógicas del sistema neoliberal» (Mora et al., 2021).

donde surge esta práctica, así como del Comité Olímpico Uruguayo, todas estas instituciones privadas, a las cuales la SND ofrece, sin ninguna retribución, infraestructura, instalaciones y otros recursos sin cuestionarse si hay redistribución de la riqueza, o si por el contrario no se están favoreciendo a las élites a través de una política regresiva que favorece a aquellas capas sociales que acceden primero a un club para aprender un deporte y luego a su práctica a nivel profesional. A través de la política propuesta, el Estado uruguayo está subsidiando a quienes en teoría luego nos representan como nación para poder dedicar su vida al deporte, ya que la vida profesional de un atleta de élite es absolutamente precaria en cuanto a ingresos y derechos laborales (excluyendo al fútbol profesional y al básquetbol en cierta medida). Se podría afirmar entonces que «por el simple hecho de participar de las competencias oficiales, el deportista ya estará resignando su rendimiento a las posibilidades y condiciones impuestas por al menos tres instituciones privadas» (Mora, et al., 2021, p. 204). Por lo que podría entenderse que finalmente el Estado uruguayo, a través de su política pública «se transforma en un oferente público de las demandas privadas».

En 2015, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley para la creación de la Secretaría Nacional del Deporte, como órgano desconcentrado dependiente de la Presidencia de la República, redistribuyendo atribuciones y competencias. La Ley N.º 19.331 fue promulgada el 20 de julio de 2015 con la firma del Dr. Tabaré Vázquez y en ella se establece que la Secretaría estaría dirigida por un secretario Nacional de Deporte, un subsecretario Nacional de Deporte, un gerente Nacional de Deporte, un coordinador del Área de Deporte Comunitario, un coordinador del Área de Deporte y Educación, un coordinador del Área de Deporte Federado y un coordinador del Área de Programas Especiales.

Asimismo, la ley le asignó la presidencia de la Comisión Honoraria para la Prevención, Control y Erradicación de la Violencia en el Deporte, creada en el artículo 2º de la Ley N.º 17.951, de 8 de enero de 2006.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La Comisión Nacional de Educación Física fue creada por la Ley N.º 3.789, el 7 de julio de 1911 y es desde allí que queda formalmente definida la relación entre Estado y deporte en Uruguay. Tal como establece el portal del gobierno uruguayo (SND, 2022). El 7 de julio de 1911 se promulga la Ley N.º 3.789 y con ella se crea la Comisión Nacional de Educación Física (CNEF), integrada por representantes de organismos públicos (Universidad, Asistencia Pública, Instrucción Primaria y Academia Militar) y miembros honorarios elegidos por el Poder Ejecutivo a través de Ministerio de Instrucción Pública. El 3 de mayo de 1939 se creó el Curso para la Preparación de Profesores de Educación Física (hoy Instituto Superior de Educación Física dependiente de la Universidad de la República). La organización institucional de la CNEF tuvo modificaciones por la aplicación del Decreto Ley del 13 de diciembre de 1943, transformándose en Comisión Coordinadora de Educación Física y siendo ahora sus integrantes honorarios –además de los designados por el Poder Ejecutivo– los delegados del Ministerio de Defensa, de la Universidad del Trabajo, de los consejos de Enseñanza Primaria y Secundaria, de la Intendencia de Montevideo, del Ministerio de Salud Pública y del Consejo del Niño. Vemos como bajo el paraguas

Actualmente en el sitio oficial de la SND se establece que el nuevo plan nacional de deportes 2019-2025 está en etapa de redacción. Dicha publicación es del año 2019 y no hubo otra durante este período de gobierno.<sup>22</sup>

Dentro de la estructura de la SND, como función de staff, existe un Observatorio Nacional del Deporte con el cometido de recopilar información de calidad para *asistir a la jerarquía en la generación de políticas basadas en evidencia*.

### 3.1.2 Ley Nacional Régimen de Fomento y Protección del sistema deportivo

El 18 de setiembre de 2019 se promulga la ley del deporte de Uruguay, denominada Régimen de Fomento y Protección del Sistema Deportivo en la que «se entiende por sistema deportivo al conjunto de interacciones de actores públicos y privados cuyo objetivo es la enseñanza, el desarrollo y la práctica del deporte en sus diferentes ámbitos» y se manifiesta explícitamente el carácter de interés público de la actividad deportiva en el artículo 2: «El deporte constituye una manifestación cultural que, como factor fundamental de la formación y del desarrollo integral de la personalidad, debe ser tutelada y fomentada por el Estado». (Ley N.º 19.828, 2019)

Esta ley presenta en sí por lo menos tres aspectos problemáticos a la hora de analizar su contenido como política pública. Sarni (2019) los clasifica como: escasa discusión social, indefinida justificación epistémica y posibles superposiciones normativas. Estos tres aspectos

---

del deporte y de la actividad física, el Estado mezcla actores de diversos intereses, como desde la educación, el mundo militar, el trabajo, la salud y el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes de ese entonces. De una u otra manera esto influye e incide en la concepción social posterior respecto al deporte en Uruguay y al rol que el Estado debe tener sobre él. Es así que va evolucionando la estructura que da soporte a las políticas públicas posteriores: (Deporte S. N., 2022) En el año 2000 a través de un acuerdo político preelectoral, la CNEF se transformó en Ministerio de Deporte y Juventud. Cinco años después, el organismo se fusionó con el Ministerio de Turismo, el área Juventud pasó a la órbita del recientemente instaurado Ministerio de Desarrollo Social, conformándose así, el Ministerio de Turismo y Deporte. Una de sus unidades ejecutoras recibió el nombre de Dirección Nacional de Deporte, y estuvo integrada por tres directores. Un director Nacional, un director de Promoción Deportiva y un director de Infraestructura.

<sup>22</sup> «El principal objetivo del nuevo Plan Nacional del Deporte 2019-2025 será el de contribuir a garantizar el acceso al deporte y a la actividad física, como derecho fundamental de los habitantes de nuestro país. El nuevo PND 2019-2025 comenzó a ser elaborado por la SND en marzo del presente año, y se encuentra en la etapa final de recopilación y redacción del informe. La versión final del PND 2019-2025 será cargada próximamente en esta página» <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-deporte/comunicacion/publicaciones/nuevo-plan-nacional-integrado-deporte>

los explica en la ausencia de actores académicos del campo del deporte y la educación física, por lo que de origen adolece de cierta la legitimidad de forma y en consecuencia de contenido.

Encontramos aquí uno de los principales nudos de las tensiones que iremos señalando: el Estado uruguayo entiende que es de su competencia el tutelaje y fomento de la práctica deportiva, pero luego, como se irá exponiendo, en el diseño institucional se cede a las federaciones (y con esto a entidades como la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF) y el Comité Olímpico Uruguayo (COU), que reportan a su vez a organismos supranacionales como la FIFA y el COI) el ejercicio del deporte federado, su reglamentación, fomento, y por ende, tutelaje. Queda muy marcada entonces una tensión que será permanente en la praxis deportiva: la doble gobernanza del sistema. Por un lado, el Estado como actor que se arroga el título de tutor y por otro estos organismos supranacionales con poder fuera de la órbita de los Estados.

### *3.2 El Deporte federado en Uruguay*

El deporte federado en Uruguay depende por ley, tal como quedó expuesto previamente, de la Secretaría Nacional de Deporte. Tiene un secretario general, actualmente<sup>23</sup> Sebastián Bauzá, un subsecretario, Pablo Ferrari, un gerente general, Gerardo Lorente, y cuatro áreas: deporte comunitario, deporte federado, deporte y educación y deportes especiales. En ninguno de estos cargos jerárquicos hay mujeres ni minorías étnicas ni personas con discapacidad (SND, 2023).

El área del deporte federado está encabezada por Eduardo Ulloa, técnico en Periodismo, sustituyendo a Alberto Espasandín, titular anterior durante el período de Fernando Cáceres como más alto jerarca de la SND.

A la SND le compete generar las políticas de deporte del país, acordar con municipios y gobiernos departamentales por gestión y asistencia, crear y mejorar la infraestructura deportiva, regularla e incorporar adelantos tecnológicos, generar gobernanza en deporte federado, «orientar y supervisar el desarrollo del deporte infantil, en todas sus modalidades», promover deporte de alta competencia, velar por la salud de los deportistas y el juego limpio, fomentar la práctica deportiva de la población para mejorar la salud, en coordinación con Ministerio de Salud Pública, presidir la comisión de prevención y erradicación de violencia en el deporte, universalizar la práctica deportiva, sancionar al sistema federado por uso de sustancias de dopaje y promover el deporte adaptado (Ley N.º 19.828, 2019).

---

<sup>23</sup> Vigente desde julio 2024.

En el artículo 5 de la Ley Nacional de Deporte, se regulan los cometidos de la SND estableciéndose que debe «formular, ejecutar, supervisar y evaluar planes en el deporte», realizar acuerdos de gestión y condiciones de asistencia económica al deporte de competencia y la relación vincular con las federaciones: le compete a la SND *orientar y asistir a las federaciones deportivas* asegurando que generen políticas de gestión viables, las reconoce y ordena (Ley N.º 19.828, 2019).

Se define al *deporte federado* como el conjunto de interacciones llevadas adelante por entidades organizadas que practican el deporte en todas sus disciplinas en forma competitiva y sujeto a reglas universalmente aceptadas. Reglamenta aquí las formas jurídicas de funcionamiento del sistema y deja establecida la fiscalización por parte de la SND.

Se mandata al Estado, a través de la SND, a que asegure que en la práctica del deporte federado existan políticas de equidad de género e inclusivas (Ley N.º 19.828, 2019).

En esta ley se establece, además, la estructura del deporte federado, comenzando por los clubes deportivos, regulados por las federaciones y las confederaciones, así como reconoce al Comité Olímpico Uruguayo.

Tenemos entonces una estructura en la que la SND es el órgano coordinador y rector de todos los otros actores institucionales.

Dentro de la SND encontramos al Observatorio Nacional del Deporte, con nivel jerárquico de departamento <sup>24</sup>cuyos objetivos son garantizar la información de calidad para generar políticas basadas en evidencias y contribuir a la transparencia y acceso a la información. La naturaleza de su función es de asesoría (función de *staff*) sin ningún tipo de cometido referido directa ni específicamente con niños, niñas y adolescentes. En el sitio web de la SND de este período de gobierno no hay referencias a este observatorio.

### 3.2.1. Asociaciones, federaciones y uniones deportivas en Uruguay: las entidades deportivas emergentes

Según los documentos de la SND (SND, <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-deporte>, 2023), en Uruguay hay 63 asociaciones, uniones y federaciones deportivas afiliadas estructuradas cada una según sus estatutos y habilitadas por su afiliación a la SND.

---

<sup>24</sup> Se adjunta organigrama en Anexos.

Durante este período de gobierno, y bajo la dirección de Bauzá, no se ha elaborado un plan integrado de deporte como sucedió en los tres gobiernos anteriores, por lo que la ausencia de política pública deportiva es notoria, sostenida por la continuidad de lo establecido en los planes anteriores sin innovación respecto al trabajo con federaciones ni a los niños, niñas y adolescentes deportistas.

Tal como establece el documento analizado, el deporte federado en Uruguay se sustenta en la larga tradición desde principios de siglo, que heredaron una estructura que todavía genera efectos halo; una supuesta buena relación de resultados respecto a la (baja)<sup>25</sup> inversión; un voluntariado dirigencial importantísimo, lo que deja sujeto a visiones individuales personales la conducción de las federaciones y en consecuencia toda la política deportiva federada en Uruguay<sup>26</sup>, con personas que aportan dinero personal y sin formación técnica para esto; la buena formación de técnicos y entrenadores, apoyo de la Dinade y COU y algunos proyectos aislados exitosos como el período Tabárez y Gol al Futuro, cuando se buscó acompañar a los adolescentes futbolistas uruguayos en la precaria situación que se veían obligados a transitar desde lo contractual y al abandono de estudios que implicaba la búsqueda de triunfar profesionalmente.

Dentro de las debilidades que el propio sistema reconoce, está que el sistema federado se sustenta únicamente por un 5% entre aporte estatal (Dinade) y COU, se debe apelar a sponsors, es decir, instituciones con intereses económicos, en general empresas, tanto públicas como privadas, lo que deja sujeto el sistema a la visibilidad que otorga la obtención de resultados deportivos como medallas y podios internacionales y a los deportistas sujetos a esos aportes para poder hacer sus actividades a cambio de visibilidad y exposición en medios y redes de comunicación<sup>27</sup>.

El vínculo entre las federaciones deportivas, instituciones privadas y la SND queda muy fielmente representado en el informe del Observatorio Nacional del Deporte (2019) de la siguiente manera:

---

<sup>25</sup> El propio documento reconoce que se carece de datos para realizar tal afirmación, es más algo que se transformó en verdad al ser repetido incesantemente.

<sup>26</sup> «Además de asumir que no existe una política de formación de dirigentes deportivos, para otros hay un tema de envejecimiento de la cúpula directriz de las federaciones y hablan de la existencia de «cierta gerontocracia» del movimiento federativo con personas que presiden las federaciones por muchísimos años» (SNE, 2012).

<sup>27</sup> «Ahora que conseguimos algunas medallas en los panamericanos, quizás podamos conseguir algo» (SNE, 2012)

Para la Secretaría Nacional del Deporte (SND), las federaciones deportivas son sus socios privilegiados para el estímulo y el desarrollo del deporte federado en todo el territorio nacional y para que puedan afrontar las competencias internacionales **representando dignamente a Uruguay**.<sup>28</sup> La constitución del Área de Deporte Federado en el organigrama actual de la SND, además de asumir como uno de sus cometidos una de las dimensiones más características del deporte desde sus comienzos, tenía el propósito de estrechar vínculos con las federaciones y colaborar con ellas eficaz y eficientemente para profesionalizar su gestión y mejorar su gobernanza. (p. 7)

Tal como establece la propia SND en el citado documento,

Las entidades deportivas dirigentes (en adelante, EDD) generalmente son asociaciones civiles de segundo grado y, como tales, están constituidas por clubes. Las EDD toman diversos nombres: federación, asociación, unión y son parte fundamental del sistema deportivo uruguayo. En algunos deportes las EDD adoptan la organización de una confederación que sería una asociación civil de tercer orden cuyos afiliados son federaciones. El carácter de «entidad deportiva dirigente» es otorgado por la Secretaría Nacional del Deporte (y los organismos que la antecedieron) y solo se concede a una única entidad por cada disciplina deportiva. (p. 9)

La relación de la SND y este entramado de instituciones queda consagrada en la Ley Nacional de Deporte N.º 19.828 que establece dentro del marco normativo las competencias de la SND frente a las EDD, destacándose, en el artículo 4, cometidos como fortalecer las condiciones de gobernanza del deporte federado, propendiendo a consolidar un desarrollo sustentable mediante herramientas de planificación estratégica (Literal E); **orientar y supervisar el desarrollo del**

---

<sup>28</sup> El resaltado es propio, para destacar lo explícito del carácter político en cuanto a la representación de una nación a partir de un encuentro deportivo.

**deporte infantil**<sup>29</sup>, en todas sus modalidades (Literal F); promover el desarrollo de los deportistas de alta competencia, poniendo a su disposición infraestructura y recursos humanos disponibles (Literal G); velar por la salud de los deportistas, promoviendo los valores del juego limpio y combatiendo el dopaje en el deporte (Literal H)<sup>30</sup> (p. 9).

Asimismo, el Capítulo V de la ley refiere al deporte federado y el Capítulo IV al control estatal de las entidades deportivas. Según el artículo 10 de la citada Ley N.º 18.828: «Se encuentra integrado por personas jurídicas de derecho privado debidamente constituidas bajo la forma de clubes, federaciones y confederaciones, debiendo ser reconocidas y fiscalizadas por la Secretaría Nacional del Deporte».

En este sentido, la SND actuará como policía administrativa para llevar adelante esta fiscalización, independientemente de las facultades ya asignadas al Ministerio de Educación y Cultura (Observatorio SND, 2019, p. 9).

### 3.2.2. Deportistas federados

Los últimos datos oficiales que disponemos son los del Informe sobre los deportistas federados y las entidades deportivas dirigentes elaborado por el Observatorio Nacional del Deporte para el área de Deportes Federados de la SND en 2019 durante la presidencia del Ing. Fernando Cáceres.

Lo deportistas federados representan un 7,2% de la población total del país, con base en el informe del Observatorio y al cruce de datos con el Censo de 2011 y **representa un 16,2% de la población de entre 5 y 35 años.**<sup>31</sup>

Teniendo en cuenta esta cifra, resulta realmente llamativo la ausencia de una política pública de prevención, detección y actuación sobre derechos de los deportistas con mirada especial

---

<sup>29</sup> Resultado propio para destacar la competencia legal de la SND en todo lo referido a deporte infantil dentro de las federaciones.

<sup>30</sup> Llama la atención, e indica todo un paradigma, que la salud de los deportistas (donde incluimos a NNA) implica solo velar por el antidopaje y el juego limpio, sin referencias al desarrollo, cuidados de salud física y mental, etc.

<sup>31</sup> Cálculo realizado en base a datos del informe e INE

sobre niños, niñas y adolescentes, en el marco del concepto de autonomía progresiva y sujetos de derecho que propone la doctrina.

Solamente un 13,6% del total de 236.440 deportistas son mujeres, es decir 31.123. Esta diferencia está fuertemente sustentada en el peso relativo del fútbol en el total de deportes federados y la gran preponderancia de hombres en esta disciplina<sup>32</sup>.

De todas maneras, entre 2015 y 2019 se produjo un aumento de un 116% de deportistas mujeres federadas, lo que indica un crecimiento fuerte especialmente en fútbol infantil, patín, básquetbol, hockey y natación.

Con referencia a la práctica deportiva a nivel federado, encontramos unas pocas reglamentaciones y disposiciones que atienden en general a la salud física de niños, niñas y adolescentes.

Por ejemplo, el Decreto 312/021 que reglamenta la Ley Nacional del Deporte N.º 19.828 determina en el Capítulo 14 que:

Los niños o adolescentes de hasta 15 (quince) años cumplidos de edad, que participen en deportes federados, deberán presentar ante la Secretaría Nacional del Deporte, el Carné del Niño o Carné de Salud del Adolescente, según corresponda, con la firma del médico tratante que avala la realización de actividad física y/o deporte, sin perjuicio de las recomendaciones establecidas en el Anexo II.

A partir de los 16 (dieciséis) y hasta los 19 (diecinueve) años cumplidos de edad, deberán presentar ante la Secretaría Nacional del Deporte, el Certificado de Aptitud Deportiva, con el aval de especialistas en medicina del deporte cuando el médico pediatra así lo estime y lo avale, a efectos de que ésta expida el carné del deportista, sin perjuicio de las recomendaciones establecidas en el Anexo II.

---

<sup>32</sup> Según el informe, el fútbol como deporte en Uruguay cuenta, al 2019, con un 6,5% de deportistas mujeres y un 93,5% de deportistas varones. Para el resto de los deportes (sin considerar el fútbol), la situación cambia. Para el resto de los deportes, hay un 28,6% de deportistas mujeres y un 71,4% de deportistas varones.

Para el caso de los niños o adolescentes que participen de deportes federados individualizados en los Anexos II y III, (\*) deberán presentar el Carné del Niño o el Carné de Salud del Adolescente o el Certificado de Aptitud Deportiva, en el Centro Médico Deportivo de la Secretaría Nacional del Deporte acompañados por los certificados médicos de los especialistas que correspondan y de acuerdo a lo establecido en los anexos citados.<sup>33</sup>

El informe del Observatorio refiere que

los deportistas federados de entre 6 y 12 años representan el 30% del total de deportistas federados, siendo un 3,7% niñas y un 26,3% niños. Para la franja de entre 13 y 19 años, los deportistas representan un 27,7% del total, siendo un 4,3% mujeres y un 23,4% hombres. (SND 2019, p. 39)

A partir de los datos presentados queda expresado que un 57,7% de los deportistas federados en Uruguay son NNA, es decir que **137.000 uruguayos aproximadamente realizan una actividad sustentada y apoyada por el Estado**, en su representación antes de alcanzar los 18 años.

En este sentido llama a la necesidad de revisar el sistema de protección para estas prácticas, en el entendido de que no existen mecanismos ni sistemas de detección de las vulneraciones, ni protocolos de actuación, más allá de algunas recomendaciones sobre violencia (con énfasis en lo sexual) y un seguimiento médico velando por el aspecto físico de los mismos<sup>34</sup>. Este dato por sí solo ya justifica el presente trabajo. En 2019 tenemos 137.000 NNA sin prácticamente ninguna política de protección de los derechos

---

<sup>33</sup> Todas las excepciones refieren a deportes considerados de riesgo, como lucha, boxeo, artes marciales, automovilismo. En ningún momento se consideran otros riesgos o necesidades de atención del Estado respecto a las prácticas federadas de las niñas.

<sup>34</sup> En una actividad en la que se pondera el éxito referido al rendimiento, se genera la tensión entre lo que puede emerger del interés superior del niño y el cuidado de la maquinaria que generará resultados.

que nuestro propio Estado consagra en la legislación, sin ninguna dependencia que se ocupe de analizar las tensiones y resguardar su ejercicio.

### *3.3 Propuestas transversales que atienden la situación de NNA en la práctica deportiva federada*

#### *3.3.1 La Guía para la protección del deportista*

Con respecto a la SND y su rol institucional de atender la garantía del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes en las prácticas deportivas, lo que encontramos es un documento, la *Guía para la protección del deportista* (SND, 2019), inespecífico respecto a edades. Al analizarla, se pueden detectar visiones y alcances de los conceptos que estamos tratando.

En esta guía se vuelve a dejar asentado que «el acceso al deporte es un derecho fundamental... pero aclarando que sus beneficios<sup>35</sup> están condicionados a modelos de práctica y organización» (SND, *Guía para la protección del deportista*, 2019, p.11).

La propia guía establece que está fundamentada en determinados principios que destaca como: la protección de los derechos humanos del deportista, la participación, la no discriminación y el derecho a un desarrollo protegido y seguro (SND, *Guía para la protección del deportista*, 2019, p. 14), pero respecto a este último punto solamente afirma que

Las funciones y responsabilidades de cada actor deportivo deben ser definidas y la comunicación con los organismos rectores pautada y fluida, de manera de abordar de inmediato cualquier situación que no se enmarque en los procedimientos establecidos, considerando la legislación nacional y los derechos humanos del deportista como principal preocupación. (SND, *Guía para la protección del deportista*, 2019, p. 13)

Esto nos muestra una actitud reactiva, si el fenómeno no deseado «aparece», debemos abordar de forma inmediata pero nunca problematizando las propias tensiones inherentes al deporte y los derechos que nos ocupan. El paradigma se basa en el desvío y no en la problematización de la propia estructura del fenómeno deportivo de competencia.

---

<sup>35</sup> Es constante el énfasis en que el deporte es algo per sé beneficioso y solo la mala práctica puede llevar a perjuicios como la aparición de violencias.

Es así que encuentra que existen ciertos factores de riesgo para que surjan situaciones inadecuadas, mencionando: «Relación cercana entre deportistas y entrenadores; mayor presencia masculina; interacciones físicas y emocionales; desconocimiento de la temática por parte de los distintos actores del deporte; falta de un ambiente seguro para la denuncia y (las propias) culturas deportivas» (SND, 2019, pp. 16-17).

En el marco de este posible caldo de cultivo, es que pueden, según la guía, surgir abusos físicos, emocionales o sexuales, bautismos deportivos y acoso.<sup>36</sup>

Se propone entonces que

organismos estatales, organizaciones, instituciones, federaciones, clubes y equipos que colaboran y trabajan junto a la Secretaría Nacional del Deporte llevando adelante los cambios necesarios para hacer del deporte un espacio seguro y protector para todos los deportistas. También las familias y el entorno del deportista. Las entidades de formación de profesionales en el deporte, incluyendo la temática en la formación. (SND, *Guía para la protección del deportista*, 2019, pp. 28-30)

La política pública reflejada en esta guía muestra que la dimensión de preocupación es la de la violencia y no la de todos los derechos de NNA y si bien establece que intenta prevenir, sus contenidos son más bien reactivos, al no trabajar sobre causas estructurales del deporte federado que propician la posible vulneración de derechos. La mención de la cultura deportiva como una de las posibles causas de aparición de violencia resulta prometedora como posible inicio de una reflexión en este sentido, pero queda en simplemente mencionar que a veces hay mayor valoración por liderazgos autoritarios, que la vulnerabilidad es tomada como debilidad y que ganar pasa a estar por encima de todo (SND, *Guía para la protección del deportista*, 2019, p. 17).

Un aspecto importante de la guía es el reconocimiento de lo naturalizadas que están ciertas prácticas en la enseñanza y entrenamiento deportivo:

---

<sup>36</sup> Llama la atención que los bautismos deportivos no estén englobados en violencia física o el acoso en violencia emocional y sexual, pero así es como lo distingue la Guía.

Algunas de estas prácticas no son necesariamente producto de una personalidad o intención abusiva, sino que se inscriben como prácticas naturalizadas, desarrolladas en los procesos de enseñanza o entrenamiento deportivo, fuertemente arraigadas al imaginario colectivo como parte integrante del deporte. Por tanto, difíciles de visualizar. (SND, 2019, p.19)

El documento establece que

La enumeración de ejemplos se realiza con la intención de reeducar la mirada y el análisis de las prácticas deportivas, en la búsqueda de acciones que permitan la mejora, advirtiendo que será de especial importancia contextualizar los ejemplos y atender las particularidades donde se desarrolla cada situación. (SND, 2019, p.19)

Sin embargo, el equipo de autores no ahonda en ese análisis de las prácticas desde un punto de vista de derechos y la garantía de su ejercicio. La autonomía progresiva, el derecho al esparcimiento y a estar entre pares, a las vivencias propias de cada edad atendiendo a un desarrollo pleno, el resguardo de la intimidad, la prohibición sobre el trabajo a estas edades, etc., no son problematizados en ningún momento desde este documento ni en ningún otro ámbito por la SND.

Es de notar la relevancia de lo que explicita y lo que omite la guía: al enumerar quienes deben romper el silencio sobre estas prácticas, responsabiliza a los propios deportistas, a los entrenadores, líderes de opinión, comunicadores y periodistas. Y establece que la responsabilidad del cambio es de

organismos estatales, instituciones, federaciones, clubes y equipos que colaboran y trabajan junto a la Secretaría Nacional del Deporte llevando adelante los cambios necesarios para hacer del deporte un espacio seguro y protector para todos los deportistas. También las familias y el entorno del deportista. Las entidades de formación de profesionales en el deporte, incluyendo la temática en la formación (SND, 2019, p. 26).

Deja así al Estado en un mismo rango de responsabilidad que las familias, por ejemplo, denotando que en una misma bolsa todos son responsables y al mismo tiempo esto diluye el peso de cada uno de los actores, dejando un vacío respecto al tema.

Al final del documento encontramos un apartado referido al deporte infantil. En él se hacen consideraciones especiales, siempre bajo la óptica de prevenir y detectar violencias y no sobre problematizar la tensión de los derechos de NNA en juego durante las prácticas. No obstante, establece la recomendación de «tener mejor legislación y políticas de amparo para esta población y adoptar estrategias de protección de la infancia para estructuras, actividades y eventos deportivos» (SND, *Guía para la protección del deportista*, 2019, p. 36).

### 3.3.2 Rol del Ministerio de Salud Pública en la política deportiva federada en Uruguay

La práctica deportiva en Uruguay está regulada en lo que refiere al cuidado físico, por medio de la ficha médica, el carnet de deportista y el carnet de salud de NNA. Como ejemplo, para que una adolescente de 13 años pueda participar del torneo federal del handball debe presentar el consentimiento firmado por su pediatra de cabecera con fotocopia del carnet de NNA. Esto implica que hay una mirada desde el Estado de aspectos a cuidar en la salud física con respecto a la práctica deportiva. ¿Ahora, existe algún cuidado sobre la salud emocional? ¿Alguien vela por el estrés que sufren los niños y adolescentes futbolistas, que cargan con contratos, clubes, entrenadores, ojeadores y representantes, además de con el peso de saber que su familia «se salva si ellos la pegan?».

Si entendemos, siguiendo el concepto de León (2022), que la «salud pública es la ciencia y el arte de organizar y dirigir los esfuerzos colectivos destinados a proteger, promover y restaurar la salud de los habitantes de una comunidad» resulta bastante evidente que es competencia del sistema de salud atender este tema a partir de intervenciones estructuradas, probablemente interinstitucionales, con la participación del sistema educativo y de la SND, así como de las federaciones e instituciones deportivas.

Dentro de las líneas de acción propuestas en el Plan Objetivos Sanitarios Nacionales 2030<sup>37</sup>, referidos al objetivo estratégico 1, «fomentar estilos de vida y entornos saludables y reducir los factores de riesgo, promoviendo la actividad física», ¿no sería conveniente integrar una referida

---

<sup>37</sup> Plan Objetivos Sanitarios Nacionales 2030 (OSN), documento rector de los objetivos estratégicos de salud del Uruguay que rigen la política pública en esa área, en donde se incluyen metas e indicadores a alcanzar por el conjunto de programas y planes nacionales. «El propósito de los OSN es contribuir a la mejora de la salud y el bienestar de la población para el desarrollo de sociedades más prósperas. Se busca impactar en los problemas críticos desde una perspectiva de derechos, tendiendo a una mayor equidad y mejorando la atención integral de las patologías de mayor prevalencia» (MSP, 2022).

a la protección de derechos y prevención de violencias con NNA al fomentar la práctica de actividad física y por ende del deporte? Si desde el propio sistema de salud se está fomentando la actividad física y el deporte, atendiendo necesidades referidas al aumento del sobrepeso y consecuencias de la vida sedentaria, ¿no deberían tenerse en cuenta los riesgos asociados a esas prácticas y prevenirlas, detectarlas y actuar en caso de ser necesario?

Dentro del Área de Intervención 31 que se ocupa de «mejorar la capacidad de repuesta del SNIS frente a las situaciones de Violencia Basada en Género y Generaciones (VBGG) en todo el país (MSP, 2022, p. 60) ¿no resultaría adecuado promover la aplicación de protocolos para detectar y prevenir las formas de violencias descritas en las prácticas deportivas de NNA? Si bien el SNIS busca detectar casos de violencia y activar protocolos, tal como se describió anteriormente, en el ámbito deportivo suelen estar tan naturalizadas como buenas prácticas ciertas violencias que no logramos exponer y, por ende, detectarlas.

Se considera además de interés pensar que la consecuencia de la violencia no es solamente la muerte, absolutamente indeseable y merecedora de los mayores esfuerzos por evitarla, sino también todos los aspectos nocivos que esta acarrea sobre el desarrollo de NNA y que amerita poner foco también en evitarlas y detectarlas precozmente. Es por esto que se entiende que en el área de intervención 32<sup>38</sup> se podría agregar una línea referida a elaboración y difusión de protocolos de detección y actuación frente a NNA en sus prácticas deportivas y físicas (incluyendo ballet, otras danzas, circo, expresión corporal, etc.)

Dentro del área de intervención 4, donde se propone mejorar los entornos en centros educativos en relación con la alimentación saludable y la actividad física, ¿no sería relevante incluir protocolos de prevención de estas violencias? Trabajos específicos con los NNA sobre sus derechos y cuidados, con padres y tutores, para que queden mucho más claras y explícitas las buenas y malas prácticas desde la perspectiva de un desarrollo saludable y de los derechos de NNA, con los docentes en problematización y reflexión sobre las prácticas y con los responsables institucionales, para la activación de protocolos de actuación adecuado y de monitoreo constante.

Abordando este tema con un concepto de salud que ha evolucionado a lo largo de la historia, pasando de la ausencia de la enfermedad y la visión utópica de la OMS hacia 1946 como un completo estado de bienestar, a una mirada más holista, que además considera un bien público

---

<sup>38</sup> Optimizar el uso de la información disponible en los instrumentos del SNIS para generar información complementaria a la actual.

responsabilidad de los Estados y un derecho humano fundamental (León, 2022), es que se propone que desde el sistema de atención primaria a través de los médicos de cabecera de NNA se monitoreen aspectos relativos a la detección de violencia en cualquier de sus tipos durante las prácticas deportivas, con preguntas y detectores específicos relativos a la relación y vínculo concreto con docente, entrenadores, ayudantes de las instituciones (vestuaristas, utileros, preparadores físicos, nutricionistas), con los compañeros de equipo, así como sobre el grado de estrés del o la joven deportista.

En la *Guía de los derechos de niños, niñas y adolescentes* en el área salud, desde una perspectiva de derechos bajo el paradigma de la autonomía progresiva y de los derechos consagrados y ratificados por Uruguay en la Convención Internacional de los Derechos de NNA, podrían incluirse algunos análisis de situación relacionadas a la práctica deportiva. Frente a una niña o niño que manifiesta incomodidad sobre aspectos de vinculación física con el/la entrenador/a, o sobre estrés en jóvenes futbolistas, o inclusive sobre síndrome de sobreentrenamiento, tan conocido por los docentes y técnicos, pero habitualmente no indagados por el sistema de salud, ¿qué debería hacer el médico de ese niño, niña o adolescente?

Como política pública integral resulta evidente que el sistema de salud no puede ni debe ser el único responsable en abordar este tema. Seguramente, la prevención, así como la actuación deben realizarse con y/o por otros actores. Pero dada la cercanía del sistema con los NNA y del propio empuje que desde sus acciones este quiere dar a la práctica deportiva, podría configurarse, tal vez, en uno de los agentes de detección de estas violencias. En el carnet de salud del deportista no se consideran aspectos emocionales, además del peso, la talla, la salud osteoarticular, cardíaca y respiratoria. Tampoco el o la pediatra tratante indaga sobre si estos jóvenes deportistas se encuentran frente a entrenamientos de altas exigencias en horarios con rutinas extenuantes, pocas horas de descanso, si entrenan hasta altas horas de la noche, producto de los extensos horarios escolares y liceales, si se alimentan acorde a estas exigencias, etc.

Un aspecto relevante que queda también fuera de esta pesquisa es el social. Frecuentemente se exige a los deportistas que no concurran a reuniones y cumpleaños de amigos y compañeros de escuela o liceo, ya sea por asistir a los encuentros o para que descansen como requiere un deportista de élite.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> El caso de Aldana Sabatel, que dentro de los abusos que denuncia se encuentra el control de su entrenador sobre su tiempo libre, la exigencia de no juntarse con pares ni ir a fiestas o cumpleaños.

#### 4. Tensiones de derechos de NNA en la práctica deportiva federada<sup>40</sup>

##### 4.1 Política pública de protección de las infancias en Uruguay: INAU y Sipiav

Con la evolución a nivel mundial del concepto de *infancia* y la aprobación del Código del Niño en la ONU (1934), Uruguay crea el Consejo del Niño, con el cometido de velar por la salud y bienestar de lo que en ese entonces se denominaba *menores* con enfoque médico y jurídico.

En 1989 con la firma de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) es que se crea el Instituto Nacional del Menor (Iname), antecesor del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), ya con un enfoque mayor hacia la protección, el desarrollo y el bienestar social y es en 2005, con la aprobación del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que

cambia la concepción jurídica con respecto a la infancia y el Iname pasa a denominarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). La institución, de acuerdo a la Ley 17.866, está vinculada al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social. (INAU, 2024)

Así queda determinada su misión: promover, proteger y/o restituir los Derechos de niños, niñas y adolescentes, y garantizar el ejercicio efectivo de su ciudadanía a través de distintas instancias de participación (INAU, 2024).

Explícitamente, dentro de sus cometidos

fiscaliza en todo el país la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas a niñas, niños y adolescentes.

Establece los criterios para definir la franja etaria de los contenidos que se exhiban en salas de teatro, cine y carnaval, y monitorea los contenidos televisivos.

Otorga permisos de participación en actividades artísticas –recreativas o deportivas– que no impliquen actividad laboral.

---

<sup>40</sup> Se toma como referencia para el análisis la CDN como documento legal de jerarquía superior intentando mostrar que existen tensiones suficientes como para ameritar la reflexión sobre una política pública específica, sin entrar en otros textos legales que también pueden ser analizados para dar mayor respaldo a esta sugerencia.

Autoriza el ingreso a bailes, eventos musicales y establecimientos gastronómicos. (INAU, 2024)

Como se puede observar, el mundo deportivo, exceptuando ciertas actividades en las que lo que se percibe en riesgo es lo físico, queda fuera de la atenta supervisión que sí tienen el carnaval, los espectáculos públicos, etc. Esto podría ser explicado si existiera algún otro organismo que sí cumpliera ese rol desde el Estado, como lo hace el MSP respecto al desarrollo psicofísico, o la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en educación.

Tal como se expuso en el apartado anterior, si bien la SND podría ser, desde el diseño, la institución que tomara ese rol, ya quedó expuesto que no es lo que sucede.

Es este, sin dudas, uno de los principales problemas encontrados: la autonomía que tiene el deporte federado para referir a las trayectorias deportivas sin la coordinación con el INAU como garante de los derechos de la niñez. No hay ningún diálogo entre ambas instituciones desde lo formal y no se encontraron evidencias de alguna intención o iniciativa en este sentido. Tampoco lo encontramos en ninguna otra institución del diseño estatal uruguayo.

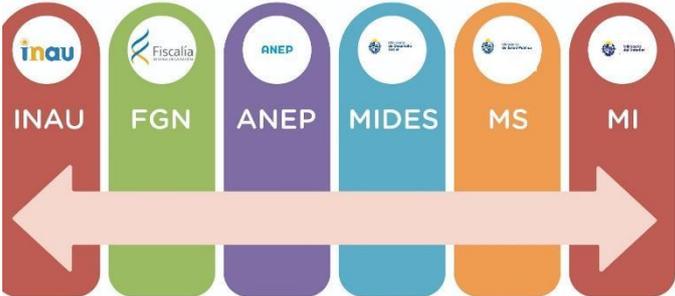
Existe una especial preocupación por los organismos internacionales deportivos de ser «limpios ideológicamente<sup>41</sup>, de estar apartados de lo político (*politics*) y no es casual, entonces, que también de las políticas (*policies*).

Además de INAU como actor (ausente) determinante, en Uruguay tenemos un Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (Sipiav) surgido en 2007 pero creado por ley en 2019 con la reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia en su Capítulo XI, artículos 117 al 131 (Ley N.º 19.747) (Saravia, 2020) y que es un conjunto de lineamientos armonizados —que incluye la normativa internacional, la normativa nacional y los dispositivos de las instituciones del Estado— destinado a generar intervenciones eficaces para el abordaje de situaciones de violencia contra NNA desde una perspectiva individual, familiar y comunitaria. Basados en la existencia de espacios de articulación intersectorial en territorio y en un enfoque conceptual común.

---

<sup>41</sup> «No se permitirá ningún tipo de manifestación ni propaganda política, religiosa o racial en ningún emplazamiento, instalación u otro lugar que se considere parte de los emplazamientos olímpicos» (COI, p. 91).

Está integrada por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Fiscalía General de la Nación (FGN), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Ministerio de Salud Pública (MS) y Ministerio del Interior (MI).



Fuente: <https://www.inau.gub.uy/sipiav>

Su estructura la forma un Comité Nacional de Gestión (CNG) y los Comités de Recepción Local (CRL) en todo el territorio. La coordinación del Sipiav, con base en INAU, la asume el Equipo Nacional de Coordinación, integrado por asistentes técnicos, personal administrativo y una coordinación. Los asistentes técnicos actúan en las distintas regiones del país; intercambian con los CRL aportes teóricos, éticos, políticos y metodológicos con vistas a abordar las situaciones detectadas (Saravia, 2020, p. 9).



Por diversos motivos, esta institución agrupa no solo a NNA, como podríamos pensar desde su cometido, sino también a las situaciones de mujeres y género, con especial énfasis en las violencias<sup>42</sup>. Entonces, aborda temas de violencia explícitos, desde la prevención en la escuela y desde el sistema integrado de salud hasta el abordaje en territorio de manera integral, pero no le compete la problematización de los derechos generales de NNA que atendemos en este trabajo. Así, los NNA federados de Uruguay quedan desamparados en cuanto a la protección de sus derechos también por esta institución.

Como se menciona, cuando hablamos de esos derechos, tomamos como referencia la CDN y cabe entonces analizar algunas tensiones entre esta y la práctica deportiva:

Ya desde el Artículo 1 de la CDN en que se establece que quedan comprendidos los menores de 18 años y que siempre debe primar el interés superior del niño empieza el cuestionamiento: Cuando niñas, niños y adolescentes representan a nuestro país en competencias deportivas, ¿estamos pensando en su interés superior? ¿O ponemos a la Patria<sup>43</sup> por encima de esto?

El artículo 6 consagra la responsabilidad del Estado de velar por un desarrollo adecuado, pero sabemos que, para poder representar a Uruguay en una competencia internacional de gimnasia, las sesiones diarias de entrenamiento superan las 6 horas, que además deben coordinarse con la actividad escolar de NNA, por lo que es inevitable pensar que las horas de descanso y ocio no están siendo contempladas ni respetadas.

Si bien el artículo 9 establece que los niños no deben ser separados de sus padres contra la voluntad de estos, cuando los adolescentes de 13, 14 y 15 años deben trasladarse a vivir en otro departamento para practicar en un club profesional de fútbol, natación, atletismo, por ejemplo, ¿no configura una tensión sobre este derecho? Si es el único camino posible para poder ser jugadores profesionales y presuponen la salvación económica de ellos y sus familias, ¿esta decisión es por libre voluntad? ¿O es obligada por un sistema que no permite hacerlo de otra manera? Los adolescentes convocados a centros de rendimiento en Maldonado, por ejemplo, para integrar una selección de atletismo, ¿están eligiendo libremente junto a sus padres ser separados por meses y a veces años de sus familias? ¿Existe alternativa? ¿Tensiona esto con el artículo 12, permitiéndose que los niños realmente expresen su opinión, brindándole

---

<sup>42</sup> Ahondar en la pertinencia de este diseño de política trasciende lo abarcable con el presente trabajo. Es ampliamente aceptado que donde hay una madre violentada, hay violencia implícita para los niños convivientes, por lo que solo considerando eso es que ya explicaría el porqué de este abordaje.

<sup>43</sup> Con todas las reflexiones que podríamos realizar sobre este concepto tan conflictivo.

alternativas? No somos conscientes del número de NNA que son empujados y a veces obligados por sus padres y entrenadores a una práctica deportiva intensa y a la profesionalización temprana. En el artículo 20 se establece que el Estado está obligado a velar por los NNA que se vieran privados de su medio familiar pero no existen antecedentes de supervisión estatal referida a alojamientos de deportistas, a acompañar y velar por su salud física y mental cuando se encuentran radicados lejos de su familia.

De León (2021) deja muy en claro en sus resultados de investigación cómo el sistema de formación de jóvenes futbolistas atenta directamente sobre su derecho a la educación, derechos a vivir en familia y sobre las tensiones con las cuestiones laborales.<sup>44</sup>

El artículo 16 de la CDN establece que los niños no pueden ser objeto de injerencia en su vida privada, pero es habitual que el propio Comité Olímpico Uruguayo y las federaciones, así como los medios de comunicación, publiquen en redes sociales noticias, imágenes, audios y videos de sus actuaciones y opiniones. El deporte, en tanto negocio, necesita difusión. La pregunta es si esto es compatible con el derecho a la intimidad y a la protección de la imagen de los NNA que lo practican.<sup>45</sup>

En el artículo 19, la CDN entra en el plano de los abusos, garantizando la protección contra todo perjuicio o abuso físico o mental. ¿Las prácticas habituales en canchas y gimnasios garantizan este cumplimiento o por el contrario se fomenta el rigor, la dureza disfrazada de disciplina, el grito disfrazado de estricto? El Estado, en la *Guía de protección a deportistas*, asume el riesgo inherente a este vínculo estrecho, por lo que es llamativo que no monitoree la estrecha relación que existe entre niños, niñas y adolescentes con sus entrenadores, con quienes

---

<sup>44</sup> «En definitiva, en el campo de formativas de fútbol profesional se constata la necesidad de un esquema definido como piramidal, donde la base debe necesariamente incluir a adolescentes en cantidades. Las exigencias de trabajo del campo, en términos de competencia, dificultan fuertemente una formación educativa adecuada. Pero, además, las exigencias sociales, emocionales y familiares son determinantes en el discurso de los jóvenes, que identifican este aspecto como una renuncia muy fuerte en edades desde los 12 y 13 años de edad. Se constata el centralismo montevideano, por el que los jóvenes deportistas del interior deben realizar un esfuerzo adicional de desarraigo en cortas edades, con descripciones de sufrimiento impactantes. El sistema o campo, permanece ajeno a controles estatales, no solo en Uruguay, sino que su propio esquema normativo autónomo y el enorme poder económico que la actividad representa, empujan a un espacio donde los derechos se tornan difusos, el Estado se retira y la norma y derechos no contactan con las reglas de la propia actividad». (De León, 2021, p. 91)

<sup>45</sup> «Terminó la primer(a) etapa de la Copa Pacífico U14, donde se vivieron partidos muy intensos y que, gracias a los resultados obtenidos, tanto el equipo masculino como el femenino mañana jugarán el partido por el tercer puesto del campeonato». Este texto va acompañado por una foto de las representantes femeninas de wáter polo, U14.

[https://www.instagram.com/p/DCLPBIAO583/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==](https://www.instagram.com/p/DCLPBIAO583/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==)

se establece un vínculo de confianza tal que muchas veces supera las relaciones intrafamiliares y que no genere protocolos serios de prevención y actuación en este sentido.

Al consagrarse en el artículo 24 el derecho a disfrutar el nivel más alto posible de salud, ¿se está considerando que las sobrecargas y exigencias físicas y mentales del alto rendimiento normalmente superan los umbrales de lo considerado saludable, especialmente para sujetos en desarrollo? El inciso 3 establece que «los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños». Como dejó establecido De León (2021), el Estado interviene en el caso del fútbol. Esta una tradición tan arraigada que no nos permite a nosotros, y tampoco al Estado, darnos cuenta de que muchas prácticas normalizadas y tradicionales representan una vulneración de varios derechos y especialmente un desafío muy grande al logro de un desarrollo saludable.

Analizando el artículo 27, que establece que «los Estados partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social» y viendo que muchos niños en Uruguay viven en condiciones en las que esto no está garantizado, y que el 20,2% viven por debajo de la línea de pobreza (Comité de Derechos del Niño Uruguay (CDNU), 2021) es que nos cuestionamos si no será el deporte, especialmente el fútbol, que promete la profesionalización exitosa, un gran faro que atrae a tantas familias a empujar a sus hijos a elegir este camino, siendo una forma de conseguir aquello que el Estado no garantiza: alimento, abrigo, formación y oportunidad laboral e inserción social. Estos niños y jóvenes quedan así sin protección de las consecuencias de esta especialización temprana y de todos los perjuicios que esta trae.<sup>46</sup>

Si bien en el artículo 28 se consagra el derecho a la educación y en Uruguay la educación primaria tiene índices de universalidad interesantes, somos el tercer peor país de Latinoamérica de egreso en educación media, aun cuando existe oferta gratuita en casi todo el territorio. Más allá de que las causas de este fenómeno trascienden el presente trabajo, es histórico y ampliamente conocido por la opinión pública lo difícil que resulta para los jóvenes deportistas continuar con sus estudios. No existe una larga tradición de considerar especialmente a integrantes de selecciones de manera especial en el marco curricular y sus exigencias y no hay programas de políticas concretas para esta realidad. Es reciente el hecho de intentar, desde los

---

<sup>46</sup> El *Innovation HUB* del Barça establece algunas de las consecuencias a nivel físico y mental de la especialización temprana, fuertemente relacionada a fenómenos de *burn out* en deportistas. Fuente: <https://barcainnovationhub.com/es/la-especializacion-temprana-de-los-deportistas-y-el-sindrome-del-agotamiento-burnout-una-relacion-peligrosa/>

clubes de fútbol, sostener la escolarización de los integrantes de sus planteles, pero prevalece una cultura subyacente que desprecia el estudio y se fomentan prácticas de abandono. Es noticia en los medios cuando un futbolista profesional uruguayo obtiene un grado universitario, mientras que en países como Alemania es raro encontrar un futbolista profesional que no sea universitario. Vemos aún hoy que muchos jóvenes aspirantes a futbolistas ven esta práctica como una alternativa y no como un complemento de la educación formal, tal cual deja De León (2021) asentado en los resultados de su investigación de campo.

Es, seguramente, el artículo 31 de la Convención el de mayor tensión con la realidad de vulneración de derechos de los NNA. En él se establece que es un derecho el descanso, el esparcimiento, la recreación y el juego, así como el acceso a la vida cultural y artística. En este derecho se enmascara la temprana especialización y la práctica desmedida y sin vigilancia estatal de los deportes infantiles y juveniles. Amparados en mezclar este artículo como el concepto de consagrar al deporte como un derecho universal y debido a la pátina inmaculada del deporte en sí desplegada al inicio del trabajo, es que se justifica y promueve la participación de niños y jóvenes en actividades que lejos están de ser de esparcimiento, recreación y juego. Se les exige y se trabaja como profesionales dedicados. Se habla de esfuerzo, disciplina y sacrificio como valores a destacar en esta práctica y se permiten entrenadores violentos, vociferantes y desmedidamente exigentes en aras del rendimiento. Y cuando analizamos el artículo 32, en el que se protege a los niños de la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer su educación, es que entramos en una franca contradicción entre lo consagrado y las prácticas. Se acaba de establecer, por parte de FIFA (todo un fenómeno en sí mismo como esta organización paraestatal determina qué rige y qué no en estas materias) para que empiece recién a partir de 2025 a nivel mundial la prohibición de que menores de 16 años tengan representantes.

El artículo 37 de la Convención protege a los niños de tortura, apremios o tratos degradantes. Nadie piensa frente a esto en el mundo del deporte, pero fomentar prácticas físicas de 6 horas diarias extenuantes, con entrenadores severos y exigentes que proponen en muchos casos relaciones de dominación y obediencia, con restricciones en la dieta y la recreación, ¿no configuran situaciones que al menos tensionan con este derecho? Recientemente la opinión pública se ha visto interpelada por denuncias de diferentes deportistas, como Aldana Sabatel (Fútbol UY, 2022), quien relata que durante años fue campeona y representó a Uruguay en atletismo viviendo una relación de abuso y sometimiento con su entrenador. Años sin menstruar

por bajo peso, violencia verbal, abuso físico, no constituye un caso aislado, sino que son prácticas habituales y muchas veces requeridas por la propia disciplina.

En el artículo 39 los Estados Partes se comprometen a promover la recuperación física y psicológica de cualquier niño que haya sido vulnerado en estos derechos. En Uruguay, en 2021, hubo al menos tres suicidios de futbolistas o exfutbolistas y el tema de la relación entre problemas de salud mental y alto rendimiento deportivo viene cobrando trascendencia en la opinión pública. Sin embargo, no hay programas públicos para reparar y recuperar a los jóvenes deportistas que quedan maltrechos por el camino, ni exigencia a las federaciones y clubes de tomar este rol. No hay por parte del Estado un acompañamiento a los y las deportistas que no pueden «llegar»<sup>47</sup> o que finalizan en edades tempranas esa «exitosa» carrera deportiva.

Como queda expuesto, la práctica deportiva federada no es neutra en su práctica ni libre de secuelas. Este trabajo no pretende ser un llamado a la erradicación de la práctica deportiva, sino poner en agenda que existen tensiones que esta conlleva y que cabe que el Estado asuma un rol de protección y garante de derechos, buscando dejar algunos delineamientos en ese sentido.

#### *4.2. El fútbol infantil como ejemplo de las tensiones analizadas*

La inclusión del fútbol como referencia obedece no solo al excelente trabajo antecedente relevado, sino porque el mundo deportivo tiende a la futbolización, es decir, toma a este deporte como referente de prácticas, usos y costumbres como modelo y este al mundo (deportivo) adulto.

El propio reglamento del fútbol infantil establece que los niños deberán vestir lo que «se utiliza comúnmente para la práctica del fútbol, o sea que las camisetas, pantalones cortos y medias deberían ser iguales en todos los componentes del equipo» (Benítez, 2020, p. 170). El niño debe vestirse (y consumir, entonces) como jugador. Pero, además, para pertenecer debe integrarse a un sistema con preferencias estéticas, estilos de vestir, cortes de pelo, alimentación, práctica de ejercicios complementarios, etc. que también suponen erogación económica importante,

---

<sup>47</sup> Es muy frecuente en nuestra cultura el uso de esta expresión para referirse a la consagración internacional, al éxito y en el caso del fútbol, básquetbol, rugby y alguna otra excepción en otros deportes, a poder vivir de esa actividad.

además de transporte para concurrir a las prácticas y partidos y el pago de la cuota del club al que se pertenece y representa.

Si ingresamos al ámbito de la adolescencia, marcado según reglamento luego de los 13 años, los jóvenes además se ven sometidos a asistencia obligatoria en horarios establecidos por el club, exigencias ahora sí muy fuertes en cuanto a alimentación y preparación física y conducta. Es así que el propio interventor de la Comisión Nacional de Baby Fútbol (CNBF) en reuniones con ONFI, AUF y OFI establece que «las divisionales A, B y C y las inferiores reciben de la CNBF los jugadores ya disciplinados en el juego y las técnicas» (Benítez, 2020, p. 172).

Dentro de todo este sistema, encontramos además al niño con su libertad en manos del adulto, ya que «si el rendimiento del niño en un cuadro es bueno, (...) el jugador puede ser retenido. Si por el contrario el niño no juega bien, o no le rinde al cuadro, el club puede declararlo jugador libre» (Benítez, 2020, p. 173), es decir que los niños siguen jugando o no dependiendo de su rendimiento y de la opinión de adultos (técnicos) y no de su placer o gusto por la actividad y esto, indudablemente, tiene su explicación en la relación costo-beneficio que este jugador puede representar a futuro para la institución que lo forma.

Dejado de lado el fútbol, principal deporte en Uruguay, tenemos a los niños y jóvenes que practican actividades coloquialmente conocidas como deportes menores, en teoría con fines recreativos y de salud, pero en las que se observa una *futbolización* de esas prácticas y se vislumbra el sueño de federarse, llegar a la selección, profesionalizarse en cuanto a los usos y costumbres, aunque no conlleve ingresos, sino en este caso solamente gastos. La compra de elementos deportivos como indumentaria, palos, raquetas, pelotas, lentes, gorras, mallas, bicicletas, guantes, protectores bucales, máscaras, representan un negocio enorme y en la medida en que esos niños y jóvenes se sientan más cerca de los profesionales, más gastarán ellos y sus familias en parecerse, en adherir de forma voluntaria para pertenecer al sistema.

Aun en una tercera opción, que sería el deporte de escuela, recreativo, inclusivo, se ve cada vez más cómo permean los usos, prácticas y costumbres de los dos modelos anteriores, y esto se exagera frente a la falta de reflexión crítica de por qué hacemos lo que hacemos y si existen otras formas de hacerlo, tanto por parte de las instituciones como de los profesores y familias de los deportistas.

Es así que se da un fenómeno en el que las prácticas habituales de futbolistas profesionales son tomadas como propias y pertinentes no solo por el mundo del fútbol infantil y juvenil, sino también paulatinamente por el resto de los deportes incluyendo al deporte con fin recreativo

propio de las escuelas. Y se va cargando a los niños y jóvenes de responsabilidad, adhesión a reglamentos, compromiso, sacrificio haciéndose depositarios de anhelos y esperanzas del mundo adulto, sea por vanidad o con fines económicos.

Esto atraviesa las distintas realidades socioeconómicas del país pues el deporte se ha vuelto muy democrático: todos (o casi todos) quieren que sus hijos brillen, triunfen, lleguen a la selección, representen a la Celeste, sea en fútbol, handball, rugby, hockey, tenis, natación, boxeo o ballet.

Las familias corren atrás de sus hijos, de los horarios de práctica, venden rifas para solventar el viaje y la inscripción a los torneos, se endeudan para comprar el calzado adecuado, la vestimenta reglamentaria, transformando en estrés, preocupación y presión algo que debería ser disfrute y juego, ignorando u olvidando el verdadero motivo de todo esto: garantizar una infancia plena a los niños y niñas.

Una vez más, como se ha ido exponiendo, el mundo de las prácticas corporales, y muy especialmente el de la especialización deportiva a nivel infantil y juvenil propios del deporte federado, se ve muy interpelado a la hora de ponerlo en diálogo con la Convención.

## **5. Sugerencias de diseño de política pública para protección de NNA en prácticas deportivas federadas**

Luego de la descripción y la identificación de las principales tensiones en el marco del diseño de políticas públicas deportivas respecto a regulaciones existentes que garanticen los derechos de NNA en ocasión de las prácticas deportivas federadas en Uruguay, podemos decir que prácticamente no existen protocolos o programas estatales que se ocupen del tema específico en términos de regulación de la práctica. A partir de la consagración del deporte como derecho humano, queda colocado en un lugar de no discusión, de inalterabilidad. Simplificando a modo esclarecedor, el razonamiento lineal es que, si es un Derecho Humano, está por encima, casi sacralizado, por ende, bueno e indiscutible.

Queda librado así a que cada institución deportiva (confederación, federación o club) cumpla con las diversas leyes transversales a diversas prácticas sociales y regulación ciudadana.

De la búsqueda de publicaciones o documentos que ordenen los temas del Estado, las referencias son escasas y toman el formato de guía para que todos los actores del deporte y la

ciudadanía lo respeten. Destaca en este sentido de la agencia deportiva estatal sobre este tema la *Guía para la protección del deportista* de la SND elaborada en 2019 y citada anteriormente. En ella se abarca la dimensión de violencia, más no la de vulneración de derechos, que es más amplia. Se señalan allí tres aspectos a prestar atención: los factores de riesgo, las medidas para prevenir y los entornos de los deportistas, clubes, federaciones, equipos, entrenadores y familias (SND, 2019).

La iniciativa de la Guía de Flacso *Por el juego y por tus derechos: Orientaciones para una transformación cultural a través del fútbol infantil* (2018) elaborada con apoyo de ONFI, Inmujeres (Mides), ONU Mujeres, CAF y la participación de la SND que configuran un buen antecedente en cuanto a iniciativa, en la que de la mano de favorecer la inclusión y la diversidad, muy especialmente atendiendo a la inserción de las niñas en el mundo del fútbol, se elabora un documento en clave de derechos, donde se cuidan aspectos relativos al desarrollo integral sin priorizar al rendimiento sino poniendo a niños y niñas en el centro como sujetos de derecho.

Es evidente que una política pública en su diseño no tiene que necesariamente culminar en una ley o normativa. En este sentido, es importante destacar que los trabajos sobre las federaciones deportivas, los actores específicos que las configuran se vuelven un punto de partida necesario para pensar las tensiones identificadas anteriormente<sup>48</sup>.

Entendiendo que las políticas públicas pueden definirse como las acciones u omisiones estatales en torno a cuestiones sociales o nudos a ser problematizadas y sistematizados para su abordaje (Oszlack y O'Donnell, 1976) es que planteo, en este documento, un esbozo de diseño de política pública como disparador, bajo la lógica de comenzar a generar agenda y a acumular propuestas que se ponga como objetivo garantizar los derechos en las prácticas deportivas y no solo garantizar el deporte como derecho humano.

Para pensar en un diseño de política pública, Dror (1992), nos propone adoptar una visión de sistema, mirando los problemas sociales y alternativas de forma amplia, explicando las variables relevantes en búsqueda de una solución óptima, siempre comprendiendo los valores

---

<sup>48</sup> Ejemplos interesantes para pensar la política deportiva y su relación con la política deportiva estatal podrían arrojar los estudios que pongan como objeto de investigación la dimensión formativa de los deportistas en términos integrales y no solo desde el rendimiento en torno a técnicas, tácticas y reglamentos. O bien la posibilidad de pensar el rol de los actores deportivos en diferentes agrupaciones gremiales o colectivos que priorizan la garantía de ciertos derechos adquiridos a nivel social. Las gremiales de fútbol y básquetbol y el estudio sobre sus preocupaciones, las comisiones de género de fútbol como ejemplo donde las resistencias emergen a la interna de la propia federación. Allí incluso habría ejemplos a seguir para pensar normativas emanadas del Estado que garanticen ciertos temas de agenda.

subyacentes, los supuestos y las estrategias, es decir «los valores básicos a los que deberían dirigirse las políticas» (p. 130) que es la pretensión del trabajo presentado. Comprender sutilezas ontológicas y epistemológicas que habitualmente no se relacionan en la opinión pública y en los ámbitos de decisión sobre el deporte, colocando el foco incluso en la práctica deportiva.

Asimismo, se debe considerar el análisis de factibilidad política, la evaluación de rutas alternativas y la puesta en práctica de la política, un examen sobre los efectos en la distribución del poder social, entre otros aspectos (Dror, 1992, p. 132). A partir de estos elementos presentados, se entienden absolutamente relevantes y necesarios para el tema tratado, ya que son diversos los actores con intereses propios y valores distintos, muchas veces contrapuestos, que tensionan sobre la protección de derechos de NNA en general, y en ocasión del deporte en particular.

### *5.1 Mapeo de actores*

Siguiendo a Pastor (2014), en los procesos de elaboración de cualquier política pública se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos, principalmente entre aquellos que detentan el poder y forman parte de las instituciones (actores político-administrativos) y los que defienden sus intereses y pueden verse afectados, en mayor o menor medida, por las decisiones políticas (actores privados). En este sentido podemos identificar en el deporte federado, según a los actores que tomemos de referencia, disputas en la interna de cada grupo de poder o disputas entre diferentes grupos.

Los actores estatales que considero relevantes han sido detallados en los capítulos anteriores, por lo que partiremos de lo que considero que debemos agregar: **el niño deportista o el futuro profesional**, que en general se mueve por su afición y, según los documentos oficiales, por el disfrute de la práctica, por sueños de éxito de la mano del reconocimiento social y, muchas veces, económico. Cada vez más deportistas sueñan con dedicarse profesionalmente y poder vivir de y para su actividad. En nuestro caso, son niños y jóvenes con la característica de ser sujetos de derecho que se ejercen con autonomía progresiva, amparados por la Convención y la legislación nacional. Aquí las tensiones sobre la conceptualización de la infancia también tienen una relevancia central. Es decir, según la proyección deportiva, deben atenderse dentro del deporte infantil a quienes van a ser parte del sistema deportivo y a quienes no se les puede garantizar una carrera en el plano profesional o de rendimiento.

Tenemos además a **las familias**, con padres y madres que en el ejercicio de su patria potestad actúan según lo que consideran mejor para sus hijos e hijas, atravesados por los valores difundidos por el deporte. Apareciendo entonces elementos tales como la representación al país como un honor supremo, que sacrificio, disciplina y compromiso son valores que priman sobre el disfrute, la recreación y el desarrollo integral, y que muchas veces se ven atravesados por apremios económicos marcados por un sistema que privilegia el espectáculo y los encandila o bien se ofrece como referencia al momento de tomar decisiones<sup>49</sup>.

**Las y los entrenadores y técnicos**, no son simples actores, sino protagonistas fundamentales por las características propias del particular vínculo que se da con sus entrenandos. La asimetría y cercanía en la relación con atletas y deportistas ha sido señalada como potenciadora de la posibilidad de vulneraciones de derechos y apariciones de violencias de distintos tipos.<sup>50</sup>

**Las federaciones** (y dentro de ellas los clubes y demás instituciones que agrupan), como vimos, tienen por un lado una base de instituciones que las conforman, en general, clubes deportivos sin fines de lucro, absolutamente heterogénea por disciplina, y una pertenencia a cierta liga, unión o confederación internacional que las regula, les baja lineamiento y las somete a dependencia económica, generando así un entramado de ofertas en cuanto a planes y programas de enseñanza de los deportes caótico, desarticulado y que varía en cada disciplina. El atletismo se enseña, aun en las escuelas, como la World Athletics (ex IAAF) lo aconseja, lo mismo pasa con el handball y la IHF, el rugby y su World Rugby y nuestra conocida FIFA en el mundo del fútbol, entre otras. Las federaciones son, por definición, parte de los grupos de interés en esta arena de disputa, con objetivos propios, en general provenientes de los intereses de los

---

<sup>49</sup> A modo de ejemplo, se transcribe un posteo de la Federación Uruguaya de Handball referido a una jugadora menor de 16 años: «Julietta Villar, goleadora del torneo Sur-Centro de Cadetas 2024, estuvo en diálogo con @djgonzalosoto y compartió cómo el **trabajo duro** la llevó a convertirse en la máxima anotadora del torneo. Durante la entrevista, Julietta habló sobre su **sacrificio viajando desde Treinta y Tres para entrenar en Montevideo**, y cómo ese esfuerzo la impulsó a lograr sus objetivos. También reflexionó sobre su crecimiento desde 2021, cuando fue convocada por primera vez, y destacó la **importancia del apoyo familiar**. Finalmente, alentó a las chicas del interior **a no rendirse**, demostrando que con **constancia y dedicación** se pueden alcanzar grandes **metas** (el resaltado es propio).

[https://www.instagram.com/reel/DBHY2mxyLVd/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA](https://www.instagram.com/reel/DBHY2mxyLVd/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA)

En el fútbol los ejemplos sobran. Como caso paradigmático se puede encontrar la historia del juvenil Valentín Rodríguez en el siguiente link: [https://www.espn.com.uy/futbol/copa-sudamericana/nota/\\_/id/8918095/penarol-valentin-rodriguez-historia-sacrificio](https://www.espn.com.uy/futbol/copa-sudamericana/nota/_/id/8918095/penarol-valentin-rodriguez-historia-sacrificio)

<sup>50</sup> A partir de 2016, el mundo de la gimnasia artística hizo explotar el caso más paradigmático por la cantidad de víctimas (más de 175), por las edades (niñas y adolescentes), por la omisión de las instituciones que debían resguardar su integridad y velar por sus derechos (USAGymnastics), por los tipos de violencias denunciados (sexual, físico, psicológico) y por haber sido perpetrado por un integrante del equipo técnico de la selección nacional (fisioterapeuta Larry Nassar).

asociados, pero muy fuertemente marcados por organismos supranacionales como las uniones, asociaciones y confederaciones regionales y mundiales, el Comité Olímpico Internacional, etc.

Desde la academia y el ISEF como referencia necesaria para pensar el tema, aunque no la única, se debería generar constantemente una reflexión crítica sobre el deporte, su rol en la sociedad, los valores que entran en juego, la influencia de y en nuestra cultura y las relaciones de poder y disputas intrínsecas a este fenómeno. Explícitamente en el PNID se menciona la participación de esta (y luego la omisión de las recomendaciones) para realizar el diagnóstico previo a la elaboración de dicho plan. La articulación de disciplinas en torno a problemas comunes debe ser un compromiso de la Udelar, por lo que este trabajo también intenta articular las miradas ofrecidas y construidas en el seno de la FCS, en el programa de maestría cursado con trabajos recientes del ISEF como referencia ineludible al momento de pensar el deporte. El ámbito de conocimiento referido a derechos y desarrollo no debería ser ajeno a esta mesa de expertos, tal como surge de la metodología usada para relevar actores a considerar.<sup>51</sup>

Los **medios de comunicación** también forman parte de esta arena. Se nutren de lo que en el mundo del deporte sucede e inciden en ese mundo en sí, amplificando globalmente los fenómenos deportivos. Sabemos que deporte es el mayor ritual secular de masas y por esto el interés que tienen en su comunicación.

Existen diversos **organismos supranacionales** con un fuerte carácter de actores. La noción de un deporte apolítico y neutral no resiste un mínimo análisis crítico y basta como ejemplo la reciente exclusión de Rusia de los JJ.OO. París 2024 por la invasión a Ucrania, el auge de los equipos de refugiados que compiten bajo la bandera del COI y los programas de invitación de determinados países para ampliar la base de «semillero» internacional como Haití, Chad, etc. con programas de desarrollo deportivo.

En nuestro tema de estudio agregamos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que participó con fondos de apoyo para todo el trabajo de diagnóstico y elaboración del PNID, por lo que su injerencia e interés en el tema resultan evidentes.

El Comité Olímpico Internacional (COI), como órgano reconocido a nivel internacional del deporte es quien en el mundo del deporte federado tiene un reinado absoluto en cuanto a directrices. Es quien marca la cancha, quien determina si algo es deporte o no, dándole ese

---

<sup>51</sup> Ver figura siguiente: Mapa de actores.

manto de seriedad y reconocimiento.<sup>52</sup> Solo los Juegos Olímpicos mueven de forma directa entre derechos de medios, patrocinios y venta de entradas más de seis mil millones de dólares por edición, sin considerar los movimientos indirectos.

La FIFA y su trascendencia (Boillaty y Poli, 2014), así como las confederaciones regionales (UEFA, Conmebol, etc.) que regulan el fútbol como disciplina, otorgan los derechos de transmisión y patrocinio, asignan los torneos, financian proyectos regionales determinando sus parámetros y criterios y tienen injerencia hasta en las relaciones entre países<sup>53</sup>. El Mundial de Brasil 2014 consiguió que el consumo de alcohol en los estadios fuera permitido por encima de una ley nacional que lo prohibía y es un ejemplo muy claro del poder de estos actores supranacionales (Hytner, 2013).



*Fuente: elaboración propia para este trabajo (2024)*

## 5.2 Ventana de oportunidad: poner el problema en agenda

Para poder pensar en diseñar una política, la etapa de poner en agenda el tema es fundamental. En una cultura en la que el concepto de infancia es relativamente reciente desde lo histórico y la noción de los NNA como sujetos de derecho y, los problemas de un día a día marcados por

<sup>52</sup> Recientes fenómenos como la inclusión del surf, básquetbol 3x3 y skate en el calendario olímpico fungen de ejemplo de esta afirmación.

<sup>53</sup> La posibilidad de organización conjunta del Mundial 2030 es un claro ejemplo de cómo un evento privado se convierte en políticas de Estado y objeto de relaciones entre países.

índices de pobreza superiores al 20% y con el paisaje del deporte en general como «lo bueno, lo lindo, lo sano» descrito anteriormente, resulta complejo pensar en generar una ventana de oportunidad para el tema que nos compete.

Este trabajo tiene, más que el diseño de una política en sí, el objetivo de romper la inercia, *poner a mover el molino*, generar desde la academia una corriente, un flujo que propicie el pensar en el tema desde el cual un problema social transite hacia un problema de investigación para luego convertirse en un problema político: «Una variedad de valores se asocia generalmente con un tema particular. Los cambios en condiciones específicas pueden violar aquellos valores y por lo tanto activar el interés y la atención» (Zahariadis, 2010, p.75).

Se busca entonces generar una ventana de oportunidad, de decir, aprovechar ese momento en que las tres corrientes (problema, política y políticas públicas) «se acoplan o se unen en momentos críticos» (Zahariadis, 2010, p.77), es decir, lo que Kingdon (1995, p.165) denomina como «ventanas de oportunidad política» y las define como breves «oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales» (Zahariadis, 2010, p. 78).

Durante 2024 se dan varios factores en ese sentido: por un lado, los Juegos Olímpicos en París, que ponen el foco en la opinión pública no solo el deporte, sino también otros temas como edades de los deportistas, condiciones de entrenamiento, salud mental, etc.

Por otro lado, en Uruguay es año electoral y eso debería abrir una ventana de oportunidad en cuanto a las políticas públicas,<sup>54</sup> ya que es cuando el sistema político se encuentra atento a generar no solo soluciones a los problemas conocidos, sino que además busca encontrar otros focos de interés sobre los que generar propuestas.<sup>55</sup>

También hubo una serie de sucesos<sup>56</sup> altamente relevantes con cobertura mediática mundial y a la cual la opinión pública uruguaya no fue ajena: la vuelta de Simone Biles a la gimnasia artística mundial luego de retirarse por problemas mentales, producto del abuso sexual y violencia física y psicológica que sufrió en la adolescencia como parte del equipo de Estados Unidos, la polémica por la división por sexo, género y binarismo en el deporte, que tuvo su punto de quiebre en los JJ.OO. alrededor de la argelina Imane Khelif y la imposición de la

---

<sup>54</sup> Corriente de las políticas públicas

<sup>55</sup> Corriente de la política (*politics*)

<sup>56</sup> Corriente del problema

legislación alemana sobre trabajo infantil que provocó que la nueva estrella de España Amine Yamal fuera sacado en un partido de Eurocopa por alcanzarse el máximo horario permitido para que menores de 18 años trabajen en dicho país. Empieza, así, poco a poco, a hablarse de NNA, deporte y tensiones.<sup>57</sup> Estos tres sucesos han puesto en agenda temas que están implícitos (y explícitos) en este trabajo.

Con esta propuesta se podría generar, a partir del propio deporte (por su alto interés social) una ventana de oportunidad muy interesante para romper esta inercia y que los actores logren ser parte de este cambio buscado y conseguir democratizar las decisiones en el deporte federado con un Estado como parte activa de este sistema en vez de la deportivización de otros sistemas, como el educativo, por ejemplo.



*Fuente: elaboración propia para este trabajo (2024)*

### 5.3 Proceso y decisiones sobre la política: el diseño

Diseñar una política completa, desde el dibujo institucional, los programas y planes, cómo implementarla y luego medir su impacto trascienden los alcances de este trabajo. No solo por extensión y profundidad, por tratarse de lo que se denomina un problema *complejo o perverso*,<sup>58</sup>

<sup>57</sup> El caso de la boxeadora argelina, si bien es más un tema de género que de edades, implica adentrarse en esos períodos de vida, ya que la discusión sobre procesos hormonizadores toca esas etapas vitales.

por lo que los diferentes modelos tradicionales de toma de decisiones para elaborar una política (racionalidad absoluta, limitada, incrementalismo, tacho de basura), no parecieran ser los recomendables en esta etapa, donde recomendaríamos un ciclo de iteraciones y retroalimentaciones entre problemas, semillas de soluciones, participantes y posibles nuevas soluciones. Es así que la pretensión es la de dejar algunos lineamientos que ejerzan como disparadores de ese *continuum*.

Para esto, utilicé el modelo de la Teoría del Cambio (Retolaza, 2010), siguiendo un proceso de partir de la definición del problema como sistema desde una perspectiva crítica (Midgley, 2000), elaborando el mapa de actores y estudiando los valores implicados, con un encuadre conjunto del problema a partir de modelos mentales de pequeña escala<sup>59</sup> presentados anteriormente.

Esto nos permite ver el problema en el presente, pero entendiendo sus orígenes e implicancias, lo no tan evidente, cultural, de valores y emociones, identificando causas y evolución, para lograr sí a posteriori re-enmarcarlo, es decir, visualizar un futuro deseable y encaminarlo a por ello. Geels nos plantea para esto usar una perspectiva multinivel, que va actuando en capas de reflexión, de las más evidentes a las raíces más profundas. Tenemos así un nivel macro, tal vez el más evidente, donde analizamos las grandes tendencias, los lentos movimientos sociales, culturales, económicos, el paradigma imperante. (Carzoglio, Mignone y Pereira, 2023, p. 9)

A partir de ahí es que podemos pensar en *nichos de innovación* o *semillas de cambio* y plantearnos, tal como propone Sharpe (2013) los horizontes posibles: una correspondiente al *mundo de siempre*, un *mundo deseado* y un *mundo en transición*, es decir, de donde partimos, hacia dónde queremos ir y qué caminos entendemos que nos pueden llevar allí.

---

<sup>59</sup> Como dicen Rein y Schon (2017), «la manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja, en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar. Un marco es una perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática, mal definida, y actuar en consecuencia».

## DISEÑO DE POLÍTICA - HORIZONTES

### HORIZONTE 1 - HOY

Dependencia de las federaciones y COU en difusión

PNID sin actualizar (2018)

80.000 NNA federados

Guía de Violencia

Carné del deportista

Pesquisa de pediatras en visita anual

Protocolos y guías de otros países (España, Alemania)

Difusión en medios de comunicación de casos aislados

Deporte como valor supremo, intocable y perfecto

### HORIZONTE 3 – FUTURO:VISIÓN

Consejo asesor formal

Presupuesto de intervención

Articulación formal de actores

Creación de institución formal presupuestada (¿agencia, oficina, secretaría?)

Uruguay como modelo de protección de NNA en deporte

Padres y madres educados en derechos, atentos y garantes

Sistema social priorizando a NNA sobre exigencias del deporte

Deportistas conscientes de ser sujetos de derechos

Observatorio

Plan estratégico

### HORIZONTE 2 – MEDIANO PLAZO: HITOS INTERMEDIOS

Reglamento de uso de RRSS por parte de instituciones

Protocolo de actuación ante situaciones de violencia

Protocolos para medios de comunicación

Protocolos y manuales para federaciones, clubes y entrenadores

Protocolo de RRSS para federaciones y COU

Reglamentación de horarios de entrenamiento y cantidad de horas de descanso

Manuales para padres

Diagnóstico federaciones y clubes

Manuales para deportistas

Articulación equipo de trabajo

Leyes laborales específicas

*Fuente: elaboración propia para este trabajo (2024)*

Si tomamos como horizonte 3 el mundo deseado, donde se alcanza la visión de una política pública de prevención, detección y actuación sobre derechos de niños, niñas y adolescentes en la práctica deportiva de deportes federados en Uruguay, y considerando que este es un ejercicio individual de bosquejo de diseño de política que justamente requeriría un trabajo en equipo con diversos actores, lleva a poder delinear cómo sería el horizonte final, es decir, a qué apuntamos llegar con esta política. En este caso entiendo que deberíamos contar con una institución estatal formal (a definir si oficina independiente directamente ligada a Presidencia, o como parte del INAU, o un modelo tipo Sipiav). Esta debería estar conformada por técnicos expertos en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, con un consejo asesor de expertos de diversas procedencias que den coherencia conociendo todo el sistema, tanto lo referido a derechos y desarrollo de NNA como al deporte federado, su funcionamiento y particularidades.

Lograr un plan estratégico, articular de manera formal a los actores intervinientes en el diseño, implementación y evaluación de la política, contar con presupuesto para este proceso y también para intervenir en casos de detección de situaciones de tensión, tanto a nivel preventivo (visitas a instituciones, prácticas, entrevistas con deportistas y familias) como para intervenciones.

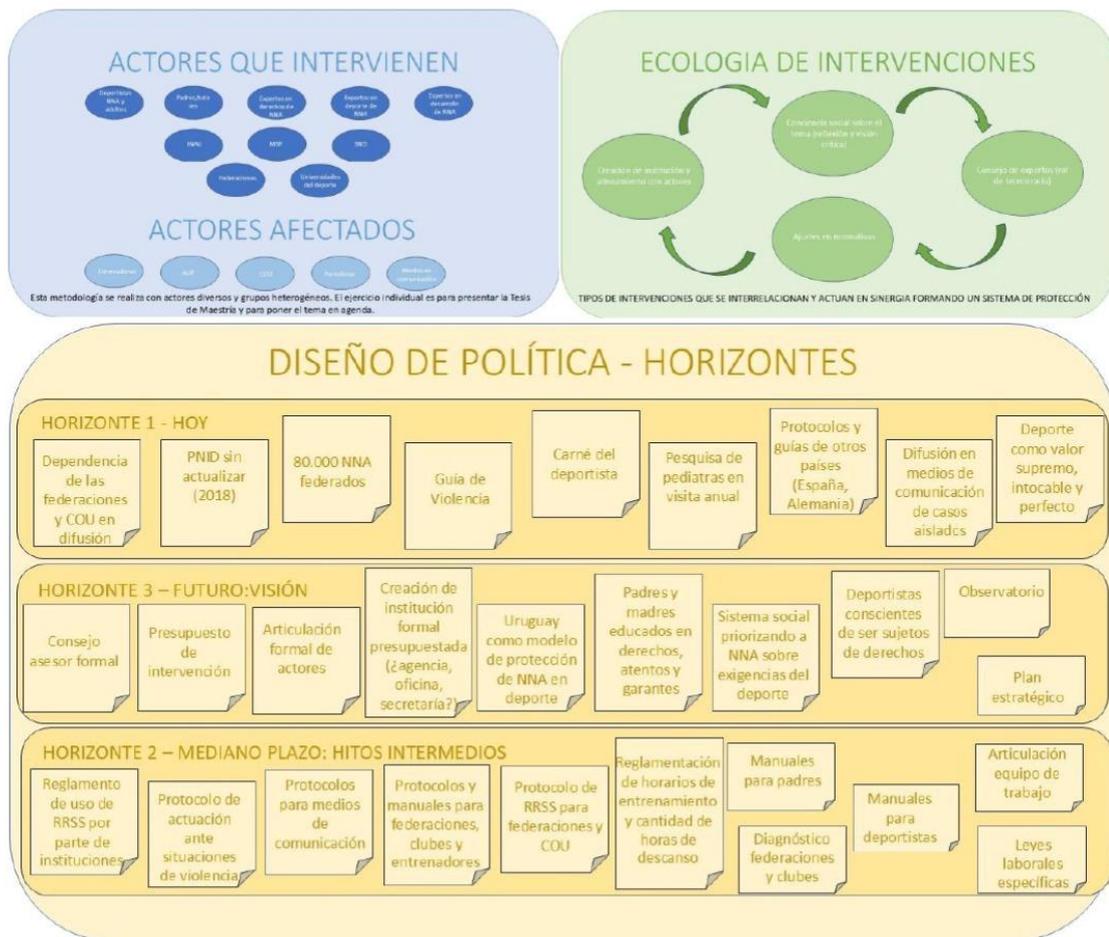
Como vimos, este problema complejo emerge del anclaje y peso cultural del deporte. Es por ello, que parte del horizonte ideal tiene un aspecto referido a esto: la formación conjunta a nivel social de los actores implicados (con énfasis en los NNA y sus principales tutores en cuanto a derechos, es decir, madres y padres). Esto garantizaría una permanente vigilancia sobre estas tensiones y la posibilidad de reclamar y trabajar para encontrar soluciones y delinear nuevas políticas.

También es pertinente recomendar, no solo que retome actividades el Observatorio de la SND, sino que se construya un sistema de indicadores y referencias relevantes para este tema, para que técnicos de todas las áreas implicadas (desarrollo humano, sociales, derechos, de salud física y mental, etc.) tengan injerencia.

De la situación actual (horizonte 1) al horizonte deseado (visión), hay un intermedio que marca un camino a seguir, hitos que una vez logrados llevarían a la concreción del horizonte 3.

El horizonte intermedio, donde articular un equipo de trabajo a partir de la decisión política de avanzar y generar una fase diagnóstica en instituciones como clubes y federaciones resultan imperantes. Sin diseñar una política completa, se puede ir avanzando en una revisión del cumplimiento de ciertas leyes laborales que ya han sido problematizadas, como en la tesis de la Dra. De León (2021) citada anteriormente, así como generar protocolos para los medios de comunicación para referirse a noticias de NNA en el mundo del deporte, generar un protocolo de actuación frente a casos de violencia, para que todas las partes intervinientes tengan claro cómo proceder, caminos a seguir, etc. Revisar el uso de redes sociales y la difusión de información e imágenes de NNA federados también puede ser protocolizado para que el COU y las federaciones tengan un marco de recomendación que ampare a estos deportistas y proteja sus derechos.

Se identificó además qué actores deberían ser parte de esta elaboración de política, encontrándose en el centro el/la propio/a deportista, así como sus padres, madres y/o tutores, expertos en derechos, en deporte y en desarrollo de NNA; instituciones como federaciones y universidades deportivas y el Estado representado por INAU, MSP, SND. Como actores afectados identifiqué también al COU, AUF, periodistas, entrenadores y medios de comunicación.



Fuente: elaboración propia para este trabajo (2024)

#### 5.4 Aproximaciones hacia una implementación: rol del conocimiento

En esta fase de diseño de un simple bosquejo de política, no corresponde señalar como debería ser la implementación, por lo que únicamente dejaré algunos apuntes a tener en cuenta.

Uno de esos lineamientos refiere a la relación entre la política (*politics*), la política a implementar (*policy*) y el conocimiento técnico. Filgueira (2006) analiza las fallas de las políticas públicas en su vínculo con la tecnocracia, de qué forma se generan, se evidencian y subsisten, y cómo deberían superarse para lograr una retroalimentación virtuosa entre el campo político y el técnico:

De acuerdo a Filgueira (2005), la definición de tecnocracia se refiere a la «incorporación de saberes técnicos, sistemas de información y de mecanismos de evaluación en la definición y transformación de nuestros instrumentos de acción estatal» (p. 57).

Como se puede observar, limita el rol de la tecnocracia a la instrumentación, es decir a la definición de medios y no a los fines de las políticas públicas. En este sentido, la tecnocracia debe permitir que esos instrumentos, definidos como medios para resolver problemas de la sociedad, sean eficientes y eficaces. Para lograr esa eficiencia y eficacia en los instrumentos de políticas públicas, la tecnocracia debe cumplir las siguientes funciones:

- Aportar diagnósticos detallados y sistemáticos orientados a servir a innovaciones en los fines de las políticas públicas
- Producir información que nutra los sistemas de información del Estado
- Aportar criterios técnicos para la toma de decisiones en materia de asignación de recursos y formas de implementación
- Aportar sistemas técnicos de evaluación de políticas públicas
- Producir una *lingua franca* entre e intra políticas guiada por reglamentos, decretos o norma administrativa (lenguaje de indicadores, metas, productos, índices de calidad y relaciones costo - eficiencia) (Carzoglio, Mignone y Saavedra, 2021, p. 3).

Sobre deporte opinamos casi todos. En Uruguay se suele decir que somos tres millones de directores técnicos y como he señalado anteriormente, las implicancias emocionales a nivel de nacionalismo y pertenencia hacen que sea un tema difícil de problematizar y cuestionar a nivel social. Es por ello, que el rol de los expertos resulta fundamental, pero no dejan de estar insertos en lógicas de poder. Si dejamos que quienes conocen sobre desarrollo y derechos de NNA analicen tensiones, van a encontrar, probablemente, muchas más que las señaladas en este trabajo. Si sumamos a los círculos de investigación académica sobre deporte, cultura, cuerpo, etc. que vienen desarrollándose en nuestro país, más rico aún será el aporte y por ende los resultados. Los expertos deben reconocerse primero como parte de las discusiones para poder comprender las lógicas sobre las que proponen revisiones. De lo contrario, esta situación nunca sería genuina. El concepto de deporte que realza su carácter político y público es el que permite un diálogo real más allá de la imposición de una naturalización o esencialización sobre el deporte al momento de diseñar políticas. Esto al mismo tiempo le permite al Estado revisar sus procedimientos respecto a participación y participación democrática en la toma de decisiones entre lo local, lo regional y la internacional en ocasión del deporte.

## **6. Consideraciones finales: hacia modelos que permitan la reflexión y revisión constante en la política como punto de partida**

Repasando los objetivos que se habían planteado al inicio, considero que se lograron dejar en evidencia algunos discursos conceptuales y políticos sobre el deporte en general y el deporte federado de NNA en Uruguay en particular que implican tensiones *per se*, ineludibles en la práctica en cuanto ya desde lo discursivo se contraponen a las nociones de derechos inherentes a la niñez que propone la Convención.

Los dos primeros objetivos del trabajo: Evidenciar los discursos políticos oficiales sobre el deporte federado en su relación con la garantía de los derechos de niños niñas y adolescentes en Uruguay y sus implicancias conceptuales e identificar las tensiones entre deporte y derechos de la niñez en los contextos del deporte federado a partir de los documentos oficiales que regulan la política deportiva fueron trabajados en el análisis de diseño de las políticas públicas actuales en el Capítulo 3 y en el análisis de las tensiones en la práctica deportiva federada del Capítulo 4.

Tal vez el objetivo de presentar alternativas para poner en agenda y delinear horizontes para diseño de política pública referida al tema, trabajado a partir del Capítulo 5, es el que resulta más dificultoso, porque implica una suerte de trampa metodológica. Considero que las políticas públicas no pueden ser, como se refiere anteriormente, diseñadas ni impuestas, sino que deben ser concertadas y consensuadas, en diseño e implementación, muy particularmente al estar abordando un problema definido como complejo con *stakeholders* tan variados y en tensión de intereses. Entonces, se da por cumplido el cometido de aportar cierto conocimiento al tema y favorecer la generación de agenda.

No obstante, el ejercicio de pensar una política posible, o unos esbozos de esta, me llevaron a algunas conclusiones que pueden aportar al tema.

Al comienzo de este trabajo partía de una hipótesis casi obvia: la oficina o dependencia que se ocupara del tema que nos interpela debía pertenecer a la órbita de la SND. Sin embargo, al ir analizando la política actual y el mapeo de actores y paisajes, régimen y raíces profundas<sup>60</sup> queda explícito que esa institución es uno de los principales *stakeholders*, es decir, *interesados*, con implicancia de causalidad del problema, con poder político e intermediario con otras instituciones no estatales de gran poder, como COI, FIFA y otras. Surge entonces la propuesta

---

<sup>60</sup> Se utilizó la perspectiva multinivel de Geels (2002) y Carzoglio et al. (2023).

de dejar por fuera de la Secretaría a esta nueva entidad, con la que deberá sí relacionarse, pero también ser capaz de obligarla a seguir sus indicaciones y consideraciones.

Otra recomendación que de esto se desprende consiste en darle un marco normativo regulatorio de alcances y poderes a esta nueva entidad, con rango suficiente a nivel legal como para que sus disposiciones deban ser acatadas por los demás actores.<sup>61</sup>

Una buena política pública debe cumplir con algunas características, dentro de las cuales encontramos la *orientación hacia el interés colectivo* (Spiller, 2005) y sobre este punto, dada la complejidad del tema, resulta necesario destacar: los derechos de NNA por su naturaleza particular deben estar por encima de lo que consideramos interés colectivo en deporte, es decir, este rol de representar a la nación o al Estado. Debemos estar muy atentos a no confundir interés colectivo con intereses económicos y políticos por encima de los derechos de NNA a la hora de diseñar toda esta política.

Como apunte final, quisiera agregar que soy consciente que elaborar una política pública que priorice los derechos de NNA por encima de los intereses de organismos supranacionales de enorme poder político y económico no es tarea fácil. En el camino a una política exitosa, la amenaza de ser fallida se agazapa expectante, debiendo enfrentar un potencial surgimiento de conflictos diversos, con una opinión pública a priori escéptica y renuente a cuestionar al deporte.

Siguiendo las recomendaciones de McConnell (2010), deberíamos entonces intentar preservar los objetivos (visión) y los instrumentos, no abandonarlos sino defenderlos con apoyo político, darles legitimación y buscar acuerdos de coalición entre actores, mostrando un alto grado de innovación, volviendo a colocar al Estado uruguayo como emblema de vanguardia en protección de derechos. Esto podría ser usado como plataforma de alguna propuesta de los partidos políticos o de reputación de gobernantes, aunque lograr que existiera consenso en todo el arco político sería, probablemente, uno de los pasaportes al éxito de esta política y la garantía, entonces, de que los derechos de nuestros NNA serán, por una vez, puestos por encima de todo lo demás.

---

<sup>61</sup> La órbita y el diseño de este organismo trascienden los alcances de este trabajo, ya que como se explicitó antes, por cuestiones metodológicas no se realiza el mismo desde la convicción de que una política pública se puede implementar si no participaron los actores involucrados y no se siguió un proceso de agenda y consenso.

Un trabajo adicional interesante podría ser la realización de una investigación de campo para ver en territorio qué derechos y cómo son más tensionados, y relevar sentires, conductas y reflexiones de los actores implicados, dando especial escucha a la voz de niños, niñas y adolescentes deportistas.

## Referencias bibliográficas

- Adelantado, J. y Noguera, J. A. (1998). Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social. *Working Paper, N.º 1 del SAPS*, 71-77.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Alabarces, P. (2015). Deporte y sociedad en América Latina: un campo reciente, una agenda en construcción. *Anales de Antropología, Vol 49*, 11-28.
- ANEP. (2008). *Programa escolar 2008: Área del conocimiento corporal*. Montevideo, Uruguay: ANEP.
- ANEP. (22 de agosto de 2022). *Dirección General de Educación Inicial y Primaria*. Obtenido de <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2020/edfísica/ProgramaEscolar2008P236-257.pdf>
- ANEP. (noviembre de 2022). *Uruguay Educa*. Obtenido de <https://uruguayeduca.anep.edu.uy/recursos-educativos/8338>
- Asís, R. (2018). Sobre las prácticas del deporte como derecho humano. *Huri Age: Red de tiempos de los derechos*, 1-6.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México DF: Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Barrán, J. P. (1989-1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Batthyáni, K. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales*. Montevideo: Udelar.
- Bedregal, P. y Pardo, M. (2004). *Desarrollo infantil temprano y derechos del niño*. Montevideo: Unicef Serie Reflexiones: infancia y adolescencia.
- Benítez, L. (2020). *Fútbol infantil y gobierno de la infancia*. [Tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas]. Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Benítez, L. (2023). Deporte, políticas deportivas y Estado en Uruguay: reflexiones a partir de una revisión bibliográfica. *Anais do XXIII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte*. Fortaleza: <https://cbce.org.br/evento/conbrace23>.
- Bergolo, M., Leites, M. y Pérez Truglia, R. (2020). What makes a tax evader. *NBER Working Papers Series*, 1-52.
- Besnier, N., Brownell, S. y Carter, T. (2018). *Antropología del deporte, emociones, poder y negocios en el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Boillat, C. y Poli, R. (2014). *Governance models across football associations and leagues*. Neuchatel: Edition CIES.

- Bracht, V. (2017). Esboço de uma crítica imanente do esporte de alto rendimento. *12º Congreso Argentino de Educación Física y Ciencias; Educación Física: construyendo nuevos espacios*. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Educación Física.
- Carzoglio, L., Mignone, M. y Pereira, V. (2023). *Trabajo final de diseño de Políticas Públicas, Maestría en PP*. Montevideo: Udelar.
- Carzoglio, L., Mignone, M. y Saavedra, C. (diciembre de 2021). Relación expertos, políticas y políticas públicas. *Trabajo final Introduccion a las políticas públicas, Maestría en Políticas Públicas*. Montevideo, Uruguay: Udelar.
- CDNU (2021). *CDNU*. Obtenido de <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/incidencia-de-la-pobreza-en-nin%CC%83os-nin%CC%83as-y-adolescentes-uruguay-una-mirada-comparada-entre-2019-y-2020/>
- Consejo de Educación Secundaria (22 de agosto de 2022). *CES*. Obtenido de <https://www.ces.edu.uy/index.php/component/phocadownload/category/39-planes-y-programas?download=202:programa-educacion-fisica>
- Convención de los Derechos del Niño (1989)
- Curi, M., Garriga, J. A., Levoratti, A. (2018). Deporte(s) antropología: enfoques, objetos y prácticas. *Antipoda*, (30), 1-16.
- De León, L. (2021). *Fútbol juvenil, trabajo y educación*. [Tesis de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas] Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Dror, Y. (1992). Prolegómenos para las ciencias políticas. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las ciencias políticas* (pp. 119-147). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Fernández, A., Maidana, N., Quesada, S. y Sierra, N. (2018). Por el juego y por tus derechos: Una transformación cultural a través del fútbol. Montevideo, Uruguay: Flacso.
- Filgueira, F. (2006). La antipática pero necesaria defensa de la tecnocracia en América Latina. En M. Vera (Ed.), *Evaluación para el desarrollo social* (pp. 53-81). Guatemala City: Magna Terra Editores.
- Fútbol UY. (21 de abril de 2022). Obtenido de Una pesadilla: <https://www.futbol.com.uy/Deportes/La-ex-atleta-uruguaya-Aldana-Sabatel-denuncio-abusos-de-quien-fue-su-entrenador-uc819353#:~:text=Aldana%20Sabatel%20es%20una%20instructora,20%20en%20Asunci%C3%B3n%20del%20Paraguay.>
- Garriga Zucal, J. (2019). Lo múltiple y lo fragmentado, pistas para los estudios sociales del deporte. En B. Mora Pereyra (Ed.), *Deporte y sociedad: Encontrando el futuro de los estudios sociales y culturales sobre deporte* (pp. 341-345). Montevideo: Udelar.
- Geels, F.W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733302000628>), *31*, 1257-1274.

- Hernández, N y Carballo, C. (2002-2003). Acerca del concepto de deporte, alcances de su(s) significado(s). *Educación Física y Ciencia*, 87-102.
- Hytner, D. (5 de diciembre de 2013). *FIFA and Brazil agree to allow alcohol sales at World Cup matches*. Obtenido de The Guardian:  
<https://www.theguardian.com/football/2013/dec/05/fifa-brazil-alcohol-sale-world-cup>
- IMPO. (2017). Obtenido de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>
- INAU. (19 de mayo de 2024). INAU Obtenido de  
<https://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision>
- León, D. I. (setiembre de 2022). La salud y las políticas. Módulo 5 Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Montevideo, Uruguay: Udelar.
- Leopold, S. (2014). *Los laberintos de la infancia - discursos, representaciones y crítica*. Montevideo: Biblioteca Plural Udelar.
- Levoratti, A. (2015). Educación Física, deporte y recreación en las políticas públicas. Un análisis de su inscripción en la agenda de temas de revistas científicas de Argentina, Brasil y Colombia (2004-2014). *Lúdica pedagógica*, 11-17.
- Ley N.º 19.828. (18 de setiembre de 2019). *Régimen de fomento y protección del sistema deportivo*. Montevideo, Uruguay: Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.
- Ley General de Educación (enero de 2009). Montevideo, Uruguay: Parlamento uruguayo.
- Maronna, M. (1988). Los derechos humanos a través de la historia III. *Educación y derechos humanos - Cuadernos para docentes*, s/d.
- Martínez Criado, G. (1999). *El juego y el desarrollo infantil*. Barcelona: Octaedro.
- Matta, J. C. (3 de Julio de 2014). *Unicen*. Obtenido de [www.unicen.edu.ar](http://www.unicen.edu.ar):  
<https://www.unicen.edu.ar/content/violencias-algunas-consideraciones-antropol%C3%B3gicas-para-su-delimitaci%C3%B3n-conceptual>
- McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas. *Cambridge University Press*, 345-362.
- Midgley, G. (2000). *Systemic Intervention - Philosophy, Methodology and Practice (Contemporary Systems Thinking)*. Hull: University of Hull.
- Montero, M. (2006). La investigación, acción participativa, Capítulo 5. En M. Montero, *Hacer para transformar* (pp. 121-158). Buenos Aires: Paidós.
- Mora Pereyra, B. (2019). *Deporte y sociedad: Encontrando el futuro de los estudios sociales y culturales sobre deporte*. Montevideo: Udelar.
- Mora, B. y Benítez, L. (2022). Programa para los estudios sociales sobre deporte en Uruguay: posibilidades de intervención desde la integralidad de las funciones. En P. Dogliotti (Ed.), *Desarrollos actuales de investigación en Educación Física en Uruguay*. Montevideo: ISEF.

- Mora, B., Benítez, L., Pastorino, M. y Fernández, S. (2021). Panorama y reflexiones sobre la política pública en Uruguay. *Políticas públicas del deporte en Latinoamérica*, 189-238.
- MSP, Udelar, SUP, INAU, Unicef. (2012). *Guía: Los derechos de niños, niñas y adolescentes en el área de salud*. Montevideo: Unicef.
- MSP. (22 de noviembre de 2022). *Ministerio de Salud Pública*. Obtenido de [https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/guia\\_derechos\\_ninos\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/guia_derechos_ninos_0.pdf)
- MSP. (s/d). *Violencias en las diferentes etapas de vida*. Montevideo: MSP.
- MSP. (inédito). *Documento borrador Objetivos sanitarios de salud 2030*. Montevideo: MSP.
- Öberg, P. y Lundin, M. (2015). Sobre el proceso de decisión de las políticas. *The Policy Studies Journal*, 93.
- ONU. (17 de abril de 2001). Anexo IX CDN. *Observación General N.º 1*.
- Parlamento del Uruguay (22 de noviembre de 2022). Obtenido de <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/C%C3%B3digo-del-Ni%C3%B1o-y-el-Adolescente-Digital.pdf>
- Pastor, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. *Teoría y práctica de las políticas públicas*, 17-44.
- Pérez Triviño, J. L. (2012). ¿Es justificable el nacionalismo deportivo? *Las Torres de Lucca*, 141-146.
- Retolaza, I. (2010). *Teoría del cambio*. Guatemala: PNUD-Hivos.
- Rein, M. y Schon, D. (2017). Un discurso de políticas que refleja su marco. En O. L. Feinstein, *La evaluación de políticas públicas, fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 113-149). Buenos Aires: CAF.
- Rodríguez, R. (2019). Deporte de alto rendimiento, política y Estado: notas para un debate. En B. Mora, *Deporte y sociedad: Encontrando el futuro de los estudios sociales y culturales sobre deporte* (pp. 261-269). Montevideo: Udelar.
- Saravia, A. (2020). *Modelo de atención del Sipiav*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- Sarni, M. (2019). Revisiones sobre la ley del deporte en Uruguay. *Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte*, 66-73.
- Sharpe, E. (2013). Three Horizons: the patterning of hope. *International Futures Forum*.
- SND. (2012). *Plan Nacional Integrado de deporte en Uruguay 2012 - 2018*. Montevideo: SND.
- SND. (2015). *Plan Integrado de Deportes 2015 - 2020*. Montevideo: SND.
- SND. (2019). *Guía para la protección del deportista*. Montevideo: SND.

- SND. (2019). *Informe sobre los deportistas federados y las entidades deportivas vigentes*. Montevideo: publicación web.
- SND. (09 de octubre de 2022). *www.gub.uy*. Obtenido de <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-deporte/institucional/creacion-evolucion-historica>
- SND. (30 de noviembre de 2023). *https://www.gub.uy/secretaria-nacional-deporte*. Obtenido de <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-deporte/institucional/estructura-del-organismo>
- Spiller, P. (2005). La política de las políticas públicas. *BID*, s/d.
- UBA. (12 de agosto de 2024). *IDIS*. Obtenido de <https://proyectoidis.org/problemas-perversos-wicked-problems/>
- Unesco. (18 de noviembre de 2015). Carta Internacional del Deporte. París, Francia: Unesco.
- Unicef. (31 de abril de 2022). *Unicef*. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. En P. Sabatier (Ed.), *Teoría de los procesos de las políticas públicas* (pp. 20-59). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la República.