



ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE
PROGRAMAS SOCIALES DEPORTIVOS:
ANÁLISIS DEL CASO LIGAS DEPORTIVAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

JORGE VERGARA RAMÍREZ

PROFESOR GUÍA:

RODRIGO SALAS PORTUGUEZ

Estudios de postgrado financiados por la Agencia Nacional de Investigación y
Desarrollo (ANID) PCHA/Magíster para Funcionarios del Sector Público/ 2017 - 79170019

SANTIAGO DE CHILE

2020

Índice

Listado de Abreviaturas	4
Resumen del Trabajo	5
Abstract	6
Introducción	7
1. Marco Teórico y Revisión de la Literatura	9
1.1. Gestión Participativa en las Políticas Públicas.....	9
1.2. Modelos de Gestión Participativa	12
1.3. Etapa de Diseño.....	15
1.4. Etapa de Implementación.....	20
1.5. Programa Social	23
1.6. Deporte en la Educación Superior.....	24
2. Diseño Metodológico	27
2.1. Formulación del Problema	27
2.2. Objetivos	27
2.3. Tipo de Investigación.....	28
2.4. Delimitación.....	29
2.5. Estructura de Análisis.....	29
3. Contexto de la Investigación.....	35
Instituto Nacional de Deporte	35
Organizaciones Deportivas de la Educación Superior	37
Instituciones de Educación Superior	38
Ministerio Del Deporte	40
Política Nacional de Actividad Física y Deporte	40

4.	Análisis de Resultados	43
4.1.	Diseño del Modelo de Gestión Participativa LDES.....	43
4.2.	Funcionamiento del Modelo de Gestión Participativa LDES	49
4.3.	Valoración de los Resultados del Modelo LDES.....	55
4.4.	Aspectos Facilitadores del Modelo LDES	60
4.5.	Aspectos Obstaculizadores del Modelo LDES	63
5.	Conclusiones y Propositiones.....	67
6.	Bibliografía.....	71
7.	Anexos.....	75

Listado de Abreviaturas

- IES: Instituciones de Educación Superior.
- IND: Instituto Nacional de Deportes.
- LDES: Ligas Deportivas de la Educación Superior.
- MINDEP: Ministerio del Deporte.
- SNCD: Sistema Nacional de Competencias Deportivas.

Resumen del Trabajo

Este estudio tiene por objetivo general analizar el desarrollo del modelo de gestión participativa utilizado para la implementación de las Ligas Deportivas de la Educación Superior desde el año 2011 al 2019, a partir de la revisión documental y entrevistas a los protagonistas.

El modelo de gestión participativa nace como un mecanismo impulsado por el Instituto Nacional de Deportes (IND) para fomentar el desarrollo del deporte en la educación superior involucrando desde el inicio a las instituciones educativas en la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar de los resultados positivos del modelo, los espacios para la toma de decisiones compartida que existían al inicio se han ido reduciendo en los últimos años, debido, principalmente, a la falta de institucionalización del modelo.

Así, este trabajo aporta evidencia que puede ser utilizada como referencia para replicar modelos similares que apunten a la corresponsabilidad y cogestión de lo público.

Palabras Claves: modelo de gestión, participación ciudadana, programas sociales

Abstract

This study has the general objective of analyzing the development of the participative management model used in the implementation of Higher Education Sports League from the year 2011 to 2019, and from the documentary review and interviews to the protagonists.

The participative management model began as a mechanism powered by the National Sports Institute (Instituto Nacional de Deportes, IND) to promote the development of sports in the higher education, involving the education institutions in the decision making process from the very beginning.

However, despite of the positive results of this model, the shared decision making spaces have been reducing in the last years, due to, mainly, the lack of institutionalization of this model.

Thus, this work brings evidence that can be used as a reference to reproduce similar models that point to the co-responsability and co-management of the public policies.

Key words: management model, citizen participation, social programs

Introducción

El uso de modelos de gestión participativa para la implementación de programas sociales en el sector deporte es un tema relevante debido a que, si bien sus potenciales beneficios han sido comprobados en distintas áreas del desarrollo del país, reafirmados en una ley (Ley 20.500) y refrendados por experiencias exitosas sobre la colaboración público – privada, varios acontecimientos en los que se han visto involucrados los distintos actores del Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte han ocasionado que se avance precisamente en la dirección contraria.

De hecho, hasta el año 2010, el Instituto Nacional de Deportes (IND), a través del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte (FONDEPORTE), destinaba una gran cantidad de recursos al financiamiento de proyectos de organizaciones deportivas (más de 10 mil millones de pesos anuales), puesto que reconocía en ellas la capacidad de representar y satisfacer las necesidades e intereses de la ciudadanía en materia deportiva y, en consecuencia, estas entidades podrían actuar como beneficiarios intermedios de la política pública deportiva. No obstante, luego del caso “*Chile-recortes*”¹, el presupuesto de FONDEPORTE bajó abruptamente y aumentó el destinado a la ejecución directa de programas por parte del IND (Dirección de Presupuestos, 2019). En otras palabras, la institución *dejó de confiar* en las organizaciones deportivas como intermediarias entre ella y la ciudadanía.

Por lo tanto, en general, desde el año 2011, el IND ha privilegiado establecer contacto directo con los beneficiarios finales sin involucrar a terceros en la implementación de sus programas. En este contexto, los beneficiarios son solo receptores de la oferta y no corresponsables de su diseño y ejecución. De esta manera, la institución desestima las potencialidades de desarrollar un modelo de gestión más participativo que involucre a otros actores del Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte en la toma de decisiones. Solo en el deporte de alto rendimiento el IND mantiene cierto nivel de trabajo colaborativo con otras organizaciones, tales como los Comités Olímpico y Paralímpico de Chile, junto con las federaciones que los componen, porque está obligado a hacerlo, al ser estos quienes poseen la representatividad del país y de los deportistas chilenos en el concierto deportivo

¹ Caso de malversación de fondos destinados originalmente al financiamiento de proyectos deportivos.

internacional: los atletas requieren contar con el aval de su federación y comité respectivo para poder participar en una competencia oficial; no basta con contar con el patrocinio y financiamiento de una institución gubernamental.

Sin embargo, una excepción a la regla han sido las Ligas Deportivas de la Educación Superior (LDES), ya que desde su inicio incluyeron a representantes de las Instituciones de Educación Superior (IES) en el proceso de toma de decisiones durante la etapa de implementación. Así pues, el IND invitó a los representantes de las IES a conformar mesas regionales (una por región) y una mesa nacional, donde el Estado sería un integrante más, sin privilegios por sobre el resto.

Pero, con el pasar del tiempo y a pesar de la valoración positiva de LDES como producto deportivo, el crecimiento de la plataforma, la falta de institucionalización del modelo y la irrupción del Ministerio del Deporte incidieron en que el Estado pasara de asumir un rol de facilitador a uno de dirección. Este cambio produjo que las relaciones del Estado con los otros actores ya no fueran horizontales y que, en varios ámbitos, la toma de decisiones dejara de ser participativa.

En resumen, el modelo LDES nació precisamente en el año 2011, cuando se produjo la baja de presupuesto del FONDEPORTE y el aumento del presupuesto destinado a la ejecución directa de programas. Entonces, resulta de especial interés estudiar cómo la implementación de esta iniciativa incorporó desde el comienzo a representantes de las IES en la toma de decisiones e identificar los aspectos claves del funcionamiento de este modelo de gestión, tanto los facilitadores como los obstaculizadores.

Para ello, esta investigación presenta, en primer lugar, un marco teórico que describe la gestión participativa de las políticas públicas y cómo es posible implementarla a través de modelos de gestión en la ejecución de programas. A continuación, se detalla el diseño metodológico, que da cuenta del problema de investigación, la formulación de los objetivos y el método a aplicar para abordarlos. Posteriormente, se efectúa una mayor aproximación al problema, a través de la descripción del contexto en donde se manifiesta, para, finalmente, analizar los resultados obtenidos y exponer las conclusiones del estudio.

1. Marco Teórico y Revisión de la Literatura

Para una mejor comprensión del caso de estudio es necesario contextualizar en qué condiciones se desarrolla la gestión participativa en las políticas públicas, para luego definir cómo se abordarán los conceptos de modelo de gestión participativa, etapas de diseño e implementación, programa social y la iniciativa particular denominada “Ligas Deportivas de la Educación Superior” (LDES).

1.1. Gestión Participativa en las Políticas Públicas

La manera en que se diseñan las políticas públicas, si es con un enfoque de arriba hacia abajo (top-down) (propuesto por Sabatier, Van Meter y Van Horn) o de abajo hacia arriba (bottom-up) (propuesto por Elmore), sin duda, condicionará la utilización de modelos de gestión participativa en su posterior implementación (Revuelta, 2007). Si la elección es top-down, la política pública a implementar se habrá diseñado asumiendo que la identificación y resolución del problema dependen totalmente de la capacidad del aparataje estatal. En cambio, cuando se opta por el bottom-up, se reconoce que dicho conocimiento está más bien arraigado en los territorios y comunidades que conviven diariamente con el problema público que la política espera resolver.

En la medida en que los problemas públicos son más complejos y su resolución no dependen exclusivamente de la adecuada ejecución de procedimientos técnicos a cargo de una burocracia bien capacitada, existen mayores probabilidades que se opte por la opción de desarrollar políticas bottom-up, porque se valora esta metodología como una oportunidad de acceder a una visión comunitaria de los problemas sociales, en la cual es posible acceder a un conocimiento más detallado de sus causas y efectos. Con ello, se releva el rol de los territorios, constituidos por organismos locales de origen público, privado y social. Estos actores son quienes están en una posición estratégica para desarrollar con mayor eficiencia y eficacia la identificación del problema y la búsqueda de la mejor solución (Vegas, 2017). Por lo tanto, cada vez es más necesario que el Estado rescate su contribución, con el fin de aumentar las posibilidades de éxito de la política pública.

Además, parte de la naturaleza de los nuevos servicios demandados por la ciudadanía exige el cumplimiento de estándares que van más allá de los tradicionales criterios mercantiles de satisfacción de necesidades y relación costo – beneficio. La provisión de estos

servicios exige la participación de la población beneficiaria, ya no sólo desde la esfera del control, sino que en la producción, distribución y gestión. En otras palabras, las personas quieren ser partícipes de la gestión pública y no sólo consumidoras y/o críticas de estos servicios (Alberich, 1999).

Así pues, esta gestión participativa de las políticas públicas forma parte del enfoque de gobernanza que representa una forma de gobernar que incorpora al Estado, el sector privado y los ciudadanos en la toma de decisiones, donde el primero está llamado a ser un facilitador en lugar de imponer su voluntad por sobre el resto, para estimular su participación en base a relaciones horizontales con el propósito de dejar atrás la tradicional verticalidad instaurada desde su posición poder como decisor, ejecutor y financista de las políticas públicas. A través de la gobernanza, las instituciones públicas se acercan más a los principios del buen gobierno, formulando e implementando políticas públicas legitimadas y validadas por todas las partes involucradas (Vegas, 2017).

De esta manera, las políticas públicas son “la gran arena en la que concurren los actores con proposiciones e intereses no siempre coincidentes” (Torres & Ramos, 2008, p.76). Para implementar la gobernanza, lo primero es desarrollar la capacidad política y técnica para tomar decisiones con muchos actores involucrados (Vegas, 2017). En el campo de las políticas sociales, el municipio debe asumir un rol clave como nexo del Estado con la comunidad, puesto que está instalado en el territorio, en el ámbito local, en directo contacto con la población objetivo. En cambio, en políticas de índole más bien sectorial y que requieran un tratamiento más específico, pueden ser otras instituciones las que asuman este rol, actuando como colaboradoras y co-ejecutoras de las políticas públicas, tales como las ONG, instituciones educativas, organizaciones sociales, etc. En ambos casos, lo más importante es acceder de la manera más directa y cercana a los insumos que puedan aportar las personas afectadas por el problema que es de interés público solucionar, mediante mecanismos que permitan asumir eficientemente los costos de transacción que implica este proceso de desarrollo participativo de las políticas públicas.

Por consiguiente, cuando se trabajan con diversos actores resulta clave acordar los términos en los cuáles se va a desarrollar el trabajo en conjunto, para que las reglas estén claramente estipuladas (pautas de interacción) y el actuar de cada uno sea totalmente

transparente, con el objetivo de alcanzar acuerdos a través del diálogo, la negociación y el consenso basados en la evidencia y argumentaciones que respaldan cada una de las posiciones abiertamente expuestas (Torres & Ramos, 2008). En los modelos de gobernanza, la confianza es un elemento que puede romperse fácilmente cuando hay falta de transparencia en la ejecución y rendición de cuentas (Vegas, 2017).

La necesidad de desarrollar este trabajo colaborativo desde el enfoque de la gobernanza no se circunscribe sólo al diseño de las políticas públicas sino que también a su implementación, ya que los territorios y sectores específicos involucrados constituyen en sí mismos sistemas complejos, integrados por actores de distinta posición y poder de influencia que pueden afectar la ejecución de lo programado y la obtención de los resultados esperados (Torres & Ramos, 2008). Además, con una implementación participativa se reduce la incertidumbre sobre su ejecución y es posible velar de manera más efectiva por una adecuada y pertinente distribución de los bienes públicos y el buen uso de los bienes comunes, siempre y cuando se fortalezca la estructura sobre la cual se desarrolla el trabajo colaborativo, dotándola de una institucionalidad que no subestime ni menosprecie los aportes de cada una de las partes involucradas, independiente de su tamaño y nivel de formalidad (Torres & Ramos, 2008).

En efecto, la participación ciudadana puede plasmarse mediante formas orgánicas que implican una formalización e institucionalización de estructuras organizativas o alianzas de carácter permanente, tales como los modelos de gestión participativos, o bien, a través de formas procedimentales, si la participación se desarrolla para atender objetivos concretos en un horizonte temporal acotado, tal como sucede en las consultas públicas, los presupuestos participativos, entre otros. Ambas formas se construyen sobre la base de la voluntariedad, no exclusión (pluralismo y reconocimiento de la diversidad), receptividad y equidad; y pueden manifestarse en distintos niveles: nivel informativo, nivel consultivo, nivel decisorio y nivel de cogestión (Naser, Fideleff, & Tognoli, 2020).

En resumen, este trabajo colaborativo surge a partir del reconocimiento de las capacidades presentes en la propia comunidad organizada y de los beneficios que puede conllevar la formulación e implementación conjunta de las políticas públicas. Su materialización se lleva a cabo a través de distintas modalidades, entre las que destacan el “Fomento de la innovación

pública y ciudadana”, “Reutilización de datos abiertos de gobierno a través del uso de herramientas digitales” y “Mecanismos multisectoriales para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas” (Naser, Fideleff, & Tognoli, 2020). Los modelos de gestión participativa son precisamente mecanismos multisectoriales a través de los cuales se forjan relaciones de horizontalidad entre representantes de las instituciones públicas y diversos sectores de la sociedad civil, para dialogar, negociar y llegar a consenso respecto al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

1.2. Modelos de Gestión Participativa

En la década de los 80’, los modelos de gestión participativa comenzaron a ser impulsados desde la concepción de capital social propuesta por el Banco Mundial como un mecanismo de empoderamiento y fortalecimiento del tejido social en un escenario económico estructurado sobre la base de la interacción individuo – sociedad – Estado, caracterizado por un ambiente competitivo (Feldman y Assaf, 199, citado por Bernal, Rivas, & Peña, 2014). Luego, en la década de los 90’, se deja atrás la competitividad como condición de esta interacción para reconocer a la comunidad como un agente colaborativo que puede operar bajo ciertas reglas definidas de común acuerdo (Ostrom, 1990, citado por Bernal, Rivas, & Peña, 2014). De esta manera, a mediados de los 90’ se reafirma el valor de la interacción entre distintos actores, individuos, comunidades y Estado a través de modelos de gestión participativa o de co-gestión o gestión colaborativa. En estos modelos intervienen el Estado, sector privado, las comunidades y la sociedad civil. Por ello, se trata de estructuras más complejas que las de gestión comunitaria, pero que a la vez fortalecen esta última e incorporan a grupos que generalmente son ignorados en la gestión pública. Por tanto, los modelos de gestión participativa permiten organizar los procesos de discusión, el intercambio de información, la negociación y los consensos, con el fin que se desarrollen de manera colectiva y representativa (Bernal, Rivas, & Peña, 2014). De hecho, algunos autores se refieren a la gestión social como la nueva tetarquía que se ha consolidado en Europa tomando como referencia los modelos desarrollados en base al *partenariado*, entendido como la colaboración y concurrencia de entes privados, entes públicos, asociaciones y ciudadanía. Así, la gestión social se posiciona como el ambiente propicio para establecer una forma de gobierno compartido que combina autogestión (en lo local), formas de cogestión y formas de

colaboración (alianza público- privada, más allá del acompañamiento o partenariado) (Alberich, 1999).

Un modelo de gestión participativa puede ser definido como la estructura conformada por un grupo de actores públicos, privados y/u organizaciones, que individualmente atendían un problema común, pero que se propusieron voluntariamente trabajar juntos, bajo ciertas reglas convenidas de mutuo acuerdo, para buscar e implementar colaborativamente soluciones que no pueden alcanzar por separado (Muñoz, Miranda, & Flores, 2012). Tal como señala Mayntz (1993), al amparo de este modelo los actores participan e interactúan a través de relaciones horizontales, con el fin de formular e implementar conjuntamente las políticas públicas. En esta interacción existe un reparto de poder y autoridad para evitar que los intereses de cada uno se superpongan a los colectivos (Conejero, 2015).

Sin duda, la constitución de estos modelos de gestión es impulsada por la necesidad de resolver problemas públicos cuya complejidad no puede ser cubierta en su totalidad ni por el Estado, por una parte, ni por el mercado, por otra (Conejero, 2015). Y, cuando el problema requiere que tanto la toma de decisiones estratégica y como la prestación de servicios se lleven a cabo con la participación del sector privado y/o de la sociedad civil, surgen nuevas formas de coordinación y dirección.

Cuando en el ámbito público se actúa desde el enfoque de gobernanza, se fomenta la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones privadas y la sociedad civil, lo cual facilita la conformación de este tipo de modelos de gestión participativa (Restrepo, 2009). Este enfoque está caracterizado por el reconocimiento de la existencia de actores públicos, privados, y del tercer y cuarto sector, interdependientes, llamados a unir esfuerzos, intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos si pretenden seguir siendo efectivos en un contexto global y de recursos escasos. En este escenario, el Estado no ocupa una posición central, pero está llamado a fomentar la cooperación entre los actores y conducirla de una manera diferente (Conejero, 2015).

Entonces, los modelos de gestión participativa basados en el enfoque de gobernanza tienden a la conformación de figuras mixtas, público – privadas. Por ello, su desarrollo hace cada vez más difusa la distinción entre lo público y lo privado, pero, a la vez, disminuye también la distancia entre las políticas públicas y sus beneficiarios, lo cual permite tomar

mejores decisiones sobre los asuntos públicos, privados y colectivos (Torres & Ramos, 2008). En estos modelos coexisten la participación ciudadana y la colaboración entre actores en la gestión pública.

La participación de los actores involucrados en la política pública, tanto en la definición del problema como en la búsqueda de cursos de acción para enfrentarlo, ayuda a superar la visión unilateral de la realidad y, especialmente en la fase de implementación, mejora la calidad democrática del proceso y aumenta el grado de compromiso e implicación con sus resultados. En efecto, los modelos de gestión participativa fortalecen la colaboración, coparticipación y corresponsabilidad en el desarrollo conjunto de productos y servicios públicos, en el cual se comparten los riesgos, costos y recursos asociados (Conejero, 2015). Y, en consecuencia, la existencia de modelos de gestión participativa en la implementación de la política pública genera una nueva configuración entre el Estado y la sociedad que asegura el aprendizaje colectivo necesario para una co-creación de lo público (Mariñez, 2016).

Los modelos de cogestión contribuyen a concretar objetivos colectivos y facilitar la relación entre actores, ya que reducen los costos de transacción y, por ende, permiten un uso más eficiente de los recursos compartidos. No obstante, para que se cumpla lo anterior, es necesario que se establezca una regulación de la interacción y una definición clara de las responsabilidades, derechos y deberes entre las partes involucradas (Bernal, Rivas, & Peña, 2014). Se espera que estas reglas sean definidas de común acuerdo, en donde el Estado actúa como un ente facilitador que provee presupuesto, recursos humanos y capacidad instaladas para conducir procesos de gestión participativa.

En este tipo de modelos se suele relevar la voluntad política de funcionar en democracia por sobre los reglamentos (Alberich, 1999). De hecho, se constituyen a partir de la premisa de que los actores colaborarán para velar por un reparto limpio de funciones de gestión, titularidad de derechos y responsabilidades. No obstante, muchas veces no se consigue llegar a un reparto equitativo del poder y, por consiguiente, los más fuertes terminan coartando los intereses de los más débiles (Bernal, Rivas, & Peña, 2014). Sin duda, “hablar de participación es hablar del tema del poder, de cómo se reparte y gestiona, y de hacer más eficiente y cercano lo público” (Alberich, 1999, p. 174).

De acuerdo con Fonseca y Bolt (2002), la desarticulación orgánica y funcional entre los actores es la principal causa de pérdidas de eficiencia en las políticas públicas que no permite un buen aprovechamiento de los recursos disponibles (Bernal, Rivas, & Peña, 2014). Por tanto, como parte del diseño y posterior implementación, resulta clave identificar los recursos disponibles y actores claves presentes en el escenario donde se manifiesta el problema público, quiénes tienen una posición más ventajosa para conocer las causas del problema y sus alternativas de solución, con el fin de abordarlo haciendo un óptimo uso de los recursos existentes. De esta manera, es posible aprovechar las capacidades instaladas y dotar a la política de pertinencia territorial. Además, a diferencia de la estructura jerarquizada que ofrece la burocracia para realizar la dirección de procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, este tipo de modelos de gestión gozan de mayor flexibilidad para adecuarse a los cambios del entorno, puesto que pueden actualizar constantemente la vigencia de su estrategia de intervención y, en consecuencia, hacer sostenible la generación de valor público.

En síntesis, los modelos de gestión participativa generan una instancia para impulsar el desarrollo de los procesos de diseño e implementación “desde abajo hacia arriba”, desde lo local, en un nivel más cercano al problema, donde se pueda solucionar de forma más eficaz y eficiente. La participación debe ocurrir antes, durante y después de la toma de decisiones, y en el después, en la implementación, la acción debe contemplar el control, seguimiento y la coejecución (Alberich, 1999).

1.3. Etapa de Diseño

El esquema del ciclo de vida de las políticas públicas planteado inicialmente por Lasswell, así como sus adaptaciones posteriores, no se presenta como una rígida secuencia de hechos sino que como un ordenamiento para el análisis de las políticas como objeto de estudio (Pallarés, 1988). Según la teoría de ciclos de Jones (1970), las fases del ciclo de las políticas públicas son: a) Identificación del problema y establecimiento de la agenda, b) Formulación de la política, c) Negociación, d) Toma de decisión, e) Ejecución y generación de resultados (implementación) y f) Seguimiento y evaluación (citado en Ortigón, 2012). Otros autores sintetizan estas etapas en tres grandes momentos: el diseño de las políticas, la

implementación o puesta en marcha y la evaluación de su rendimiento, para definir su mantención o cambio (Pallarés, 1988).

En este contexto, “el fracaso de una política sólo puede deberse a tres causas: a una mala implementación, a una mala política o a la 'mala suerte' (o a cualquier combinación de estos tres factores) (Pallarés, 1988, p.156). La primera causa se refiere a la etapa de implementación, segunda a la de diseño y la tercera, a las externalidades. Por ello, si bien la presente investigación centra su atención en la etapa implementación, resulta pertinente revisar también la etapa de diseño, ya que ambas etapas están estrechamente relacionadas. De hecho, es difícil determinar dónde acaba la elaboración y empieza la implementación, ya que una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento (Pallarés, 1988).

El diseño de las políticas públicas nace de un análisis técnico desarrollado por los burócratas especialistas en la materia y del consenso entre el Estado y todas las partes involucradas para definir cuál será el problema a atender y la propuesta de intervención destinada a solucionarlo o, al menos, mitigar sus efectos. En dicha propuesta no sólo se determinan el qué y cómo se proveerán los bienes y servicios requeridos, sino que también el rol que desempeñará cada uno de los actores clave de la política en la implementación (Olavarría, 2007). En consecuencia, el diseño de una política pública se desarrolla mediante un análisis técnico y un proceso político que se describe a continuación.

En la fase técnica, que es más bien racional, se analiza el problema que deberá ser tratado por la política pública, a partir de la revisión de la evidencia disponible sobre sus causas y efectos. En base a estos antecedentes se diseña la estrategia de intervención y los instrumentos que permitirán medir el logro de los objetivos planteados (Olavarría, 2007).

Por otro lado, el proceso político da cuenta de cómo el diseño de una política se realiza en un contexto político en donde los actores involucrados buscan que sus posiciones e intereses sean incorporados en la definición del problema público y la propuesta de intervención. Del mismo modo, la influencia de estos actores en la implementación también debe ser considerada en la etapa de diseño, de tal manera que su actuar no afecte negativamente el cumplimiento de los objetivos de la política (Olavarría, 2007).

Tomando en consideración lo anterior y en base a la propuesta de Bardach (2000), el diseño se divide en tres etapas: comprensión y caracterización del problema, definición de la intervención, y elección de los instrumentos a través de los cuales se materializará la política pública (Olavarría, 2007).

Entonces, el primer paso corresponde a comprender y caracterizar el problema definido por los actores clave en el proceso político, pero que, a su vez, requiere ser analizado técnicamente para evaluar el contexto en el que se desarrolla, sus causas y efectos, en atención a la evidencia y los antecedentes disponibles. Luego, los analistas propondrán alternativas de solución que serán revisadas en el proceso político, donde se elegirá la que se implementará, resguardando que la opción seleccionada no contravengan ninguna restricción sustantiva (características propias del problema), institucional (leyes, reglamentos y procedimientos involucrados) ni política (aceptación de todas las partes involucradas). Y, finalmente, se elige el instrumento mediante el cual se realizará la intervención seleccionada; esta elección depende de las capacidades organizacionales e institucionales del organismo público que se hará cargo de la implementación así como las características propias del problema, los actores involucrados y la población beneficiaria. Así, la implementación puede ser desarrollada directamente por el gobierno, delegada en un privado (privatización), impulsada a través de regulaciones del actuar de terceros o del mismo Estado, gestionada por medio de correcciones de los mecanismos de mercado para asegurar una eficiente asignación de recursos, fortalecida mediante impuestos para conseguir financiamiento o desincentivar la realización de ciertas actividades, financiada con subsidios entregados directamente a la población o a las organizaciones involucradas, o promovida por campañas de comunicación. Si el instrumento elegido es distinto a la gestión directa del Gobierno, será importante considerar la relación entre los objetivos de la política y los generados en las organizaciones encargadas de implementarla (Pallarés, 1988).

Estos pasos del diseño pueden desarrollarse a través del modelo racional (H. Simon) o el modelo incremental (Ch. Lindblom).

El modelo racional plantea que la elaboración de las políticas públicas debe comenzar por un diagnóstico del problema, para luego definir las alternativas de solución y, finalmente, analizar y seleccionar de la que se implementará. Su motivación principal es velar por la

consistencia entre los medios y los fines. Sin embargo, como este modelo es más bien idealista, el mismo Simon posteriormente propone el modelo de racionalidad limitada, donde reconoce que la alternativa seleccionada no será necesariamente aquella que maximice los valores, sino que la más “suficientemente satisfactoria” para todas las partes involucradas. Así pues, la negociación implícita en el proceso de análisis y selección de la alternativa a implementar se convierte en un aspecto fundamental del diseño bajo este modelo (Pallarés, 1988).

En cambio, el modelo incrementalista plantea que en realidad las políticas públicas se elaboran en base a la situación preexistente para desde ahí plantear sólo pequeños cambios de forma incremental, ya que llevar a la práctica un modelo racional no sería posible por las limitaciones humanas y los altos costos de transacción asociados. El foco de las decisiones es resolver los problemas existentes (lógica reactiva) y no avanzar hacia un estadio ideal, lo que restringe las innovaciones y tiende a favorecer a los grupos más organizados y que están conformes con la situación actual en desmedro de aquellos que están en una condición menos satisfactoria (Pallarés, 1988).

No obstante, la acción gubernamental no se aprecia directamente en las políticas, sino que en los planes y programas que se desprenden de ellas, los que generan bienes y servicios que producen en la población beneficiaria resultados (Pallarés, 1988).

En el caso de estudio, el diseño de LDES nace como un componente de un programa social denominado Sistema Nacional de Competencias Deportivas, que se crea para resolver el problema de la insuficiente práctica deportiva competitiva sistemática de la población entre 9 y 40 años, siendo una de sus causas la inexistencia de una plataforma de competencias deportivas en la educación superior que permita dar continuidad a la participación deportiva competitiva desarrollada en el ámbito escolar (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020). Entonces, LDES constituye un componente de este programa destinado a atender una causa particular del problema para contribuir a su solución.

Pero, en el diseño mismo de LDES, es posible visualizar el desarrollo de la comprensión y caracterización del problema y la definición de la intervención (una competencia deportiva nacional), llevando a la práctica en gran parte las etapas propias de un modelo racional, para luego definir los instrumentos de intervención en el proceso político desarrollado a través de

un modelo de gestión participativa estructurado en base a cinco principios orientadores (Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile, 2018):

- **Inclusión:** Participación e inclusión de todas las IES, incluyendo a universidades públicas, privadas, institutos profesionales, centros de formación técnica y escuelas matrices, con el objetivo de fomentar el acceso universal de todos los estudiantes a la práctica deporte y la actividad física.
- **Colaboración pública-privada:** Desarrollo de una relación de cooperación entre las IES, públicas y privadas, y el aparato estatal, así como la vinculación necesaria con el sector privado, con el objetivo de agregar valor al desarrollo de acciones en este ámbito.
- **Corresponsabilidad:** Considerada como el compromiso mutuo que se debe establecer entre el Estado y la ciudadanía para avanzar en pos del mejoramiento de los servicios entregados a las personas. En este sentido, el modelo LDES abrirá espacios para la participación de las IES, como sujetos con capacidades, derechos y deberes, que se involucran con el quehacer gubernamental, fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas.
- **Territorialidad:** Se refiere a que la implementación de acciones y políticas que se lleven a cabo para este sector deben respetar y adecuarse a las características propias de los territorios, con el propósito de privilegiar el desarrollo regional.
- **Autonomía Institucional:** Considerada como el respeto a la autonomía de las IES que debe considerar cada acción que se lleva a cabo en el marco de LDES.

Y, la propuesta de intervención seleccionada por los actores que formaron parte del modelo de gestión participativa LDES en el año 2011 fue implementar competencias deportivas en determinadas disciplinas en todas las regiones del país, cumpliendo los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:**
 - Generar instancias de participación de los estudiantes de la Educación Superior en actividades deportivas competitivas.
- **Objetivos específicos:**
 - Incrementar la participación de estudiantes de la educación superior en competencias deportivas.
 - Generar alianzas con las diferentes estructuras de la educación superior.

De este modo, es posible visualizar que los objetivos iniciales de LDES estaban concentrados en el desarrollo de una plataforma deportiva competitiva para incrementar la participación de los estudiantes deportistas de la educación superior. Sin embargo, como se desarrolla más extensamente en la sección de resultados de esta investigación, la utilización del modelo de gestión participativa para la implementación produjo que con el pasar del tiempo esta iniciativa se fuera redefiniendo y sumando otros ámbitos de acción que, a su vez, generaron resultados adicionales a los esperados inicialmente.

1.4. Etapa de Implementación

La fase de implementación dentro del ciclo de las políticas públicas es definida como aquel momento en donde se lleva a cabo una determinada alternativa u opción de política seleccionada en la fase de diseño (Ortegón, 2012). Por lo tanto, es en esta fase donde se ejecuta la estrategia ideada para implementar el conjunto de programas sociales mediante los cuales se traducirá en términos operativos la política pública.

Hasta los años sesenta, se desestimaba la importancia del proceso de implementación de las políticas públicas. Los politólogos se concentraban más en las fases previas, hasta la toma de decisiones, dejando a los administradores y tecnócratas del Estado la responsabilidad del proceso de implementación, mucho más simple y menos estratégico a su parecer, porque asumían que una vez tomada la decisión respecto a la mejor alternativa para dar solución al problema, su implementación no tendría por qué tener un resultado distinto al planificado: de acuerdo con los principios clásicos de Max Weber (1960), la implementación es una consecuencia automática de los objetivos originales (Revuelta, 2007). De hecho, Wilson (1887) sostiene que la administración empieza donde terminan las políticas públicas. Esta información tiende a subestimar el impacto de la burocracia en el resultado de las políticas

públicas y centrar su análisis como sistema, sin prestar mayor atención a lo que ocurre en su interior (modelo de caja negra) (Mariñez, 2016).

Sin embargo, Pressman y Wildavsky (1973) y Van Meter y Van Horn (1975) relevaron la importancia de la etapa de implementación, dado que la reconocen como el momento clave que determina la consistencia entre los objetivos planteados en el diseño y los resultados verificados en la evaluación. Así, esta etapa reviste un alto nivel de complejidad, debido a que contempla el desarrollo de una interacción de actores, tanto internos como externos, que configuran relaciones de poder que, eventualmente, podrían cambiar totalmente el rumbo de una política pública.

En concordancia con lo anterior, la evidencia demuestra que existe una gran brecha entre los objetivos de la política y sus resultados finales, lo que podría ser interpretado como un reflejo de la ineficiencia del aparato gubernamental que, finalmente, afecta el cumplimiento de los compromisos de los programas de gobierno. De hecho, Kaufman (1973) sostiene que el actuar de la burocracia es el principal problema de la implementación (Revuelta, 2007). Sin embargo, el éxito de la implementación no es sólo responsabilidad de la burocracia, sino que también de diversos actores y factores que actúan como variables independientes para potenciar, modificar u obstaculizar la concreción de lo planificado (Revuelta, 2007). Cada caso de implementación depende del tipo de política y las características del medio.

Si se trata de implementar una política en una situación medianamente estructurada, los recursos son escasos y el foco de atención está en los resultados promedios, los teóricos recomiendan utilizar el enfoque top-down (propuesto por Sabatier, Van Meter y Van Horn), en donde el papel predominante en la implementación es asumido por la burocracia, quien ejecuta la política para atender a la población objetivo que sólo actúa como beneficiaria de la misma (Revuelta, 2007). Una de las principales críticas al enfoque top-down es que subestima la incidencia de los “burócratas de primer piso”, los que pueden tener una posición no necesariamente idéntica a la de los tomadores de decisiones (burócratas de alto nivel), sin considerar además que tampoco toma en cuenta la influencia de otros actores en la implementación.

En cambio, si la situación no se encuentra estructurada por una legislación integradora y reconocida por todas las partes involucradas, existe un gran número de actores con distintas

posiciones, intereses y poder para incidir en el rumbo de la política pública, se recomienda actuar en base a un enfoque bottom-up (propuesto por Elmore) (Revuelta, 2007). Este enfoque presta especial atención a la parte del proceso más próxima al problema público, donde se encuentran los burócratas de primer piso, la población objetivo y otros actores, tanto públicos como privados, para desarrollar la implementación mediante un proceso permanente de negociación que dota a la política pública de pertinencia, legitimidad y criterio de realidad, además de ajustar las expectativas de los beneficios que conllevará su ejecución. La crítica que se endosa al enfoque bottom-up es que esta negociación en el nivel más bajo del proceso de implementación puede terminar alejando el resultado de lo planificado por los niveles superiores en las fases anteriores.

Por lo tanto, sin duda lo que sucede en la fase de implementación, situada entre el diseño de la política y los resultados observados, puede determinar si finalmente se logran utilizar efectivamente los recursos del Estado para dar solución al problema y generar valor público. La implementación es un proceso dinámico afectado constantemente por distintos factores y actores, cuya incidencia fue resumida por Pressman y Wildavsky (1973) en su noción de “retrasos”: retrasos ocurridos accidentalmente, los impulsados de manera intencional (proveniente de, por ej., actores que quieren detener una acción no deseada) y los que tienen su origen en cambios de prioridades propios de los intereses en el tiempo de los decisores de política pública. En este contexto, el enfoque de marco de coaliciones de apoyo (AFC: Advocay Coalition Framework) propuesto por Sabattier (1986), permite identificar como unidad de análisis del estudio de la implementación un subsistema de política pública compuesto por la entidad gubernamental, los actores públicos, privados y la sociedad civil, en lugar de restringir la mirada a la burocracia como única responsable de la ejecución de la política, planes y programas públicos (Revuelta, 2007).

Finalmente, en consideración a que la presente investigación se centra en la fase de implementación, ya que el modelo de gestión participativa sobre el cual se focaliza el caso de estudio forma parte de la estrategia del IND para desarrollar las LDES, el análisis del desarrollo de esta etapa en el caso de estudio se abordará con mayor profundidad en la sección de resultados.

1.5. Programa Social

De acuerdo con la Ley 20.530, por programa social se entiende al “conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017). En términos de diseño, se espera que los programas sean atinentes a la política pública a partir de la cual se formulan, coherentes en su estructura, dirigida efectivamente a atender el problema y sus causas, y consistentes en la implementación.

Los programas sociales se diseñan a partir de un diagnóstico. Este considera la identificación y contextualización del problema a solucionar y la población afectada por él, para luego, definir un fin, propósito, componentes y actividades.

El fin es el objetivo de política pública al cual el programa debe contribuir. El propósito es el resultado directo en la población beneficiaria que provoca la ejecución del programa, ya que está orientado a cambiar su situación inicial para acercarla más a la deseada y dar solución al problema que motivó su creación. Los componentes son los bienes y/o servicios necesarios y suficientes que entrega el programa a los beneficiarios finales o intermedios para cumplir su propósito, mediante la solución de las principales causas del problema. Y, las actividades son las tareas que se deben desarrollar para producir y entregar los bienes y servicios o componentes (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017).

Dentro del contexto de las políticas públicas, los programas sociales forman parte del nivel más operativo. A estos instrumentos se les asignan recursos para la puesta en práctica de la alternativa de solución seleccionada con el objetivo de resolver el problema que afecta a la población objetivo (Fernández & Shejtman, 2012). Pero, además de ser el vehículo a través del cual se realizan acciones y entregan prestaciones y beneficios, los programas sociales constituyen el espacio donde el Estado, representado por los funcionarios públicos del primer piso o que están “a nivel de calle”, entra en contacto directo con la ciudadanía (Martínez, 2007). Este contacto puede transformarse en un medio para fortalecer la democracia, o bien, ser una relación solo de tipo instrumental entre las instituciones públicas y la sociedad (Peroni & Foster, 2014).

Sin duda, desde el enfoque de la gobernanza, lo ideal es que la implementación de los programas sea una oportunidad para fortalecer la democracia a través espacios de participación ciudadana, basadas en la colaboración y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. Esto se logra cuando los funcionarios públicos consiguen desarrollar relaciones de horizontalidad con la población beneficiaria, abriendo espacios de participación para la toma de decisiones y la ejecución, lo que incluso va más allá del control social que se promueve a mediante el aumento de los estándares de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública. El enfoque de la gobernanza participativa implica precisamente desarrollar espacios para que la ciudadanía sea protagonista del proceso de mejoramiento de su calidad de vida y la generación efectiva de valor público, a través de la cogestión, el control social, consulta vinculante, entre otros instrumentos que incentiven la participación ciudadana (Peroni & Foster, 2014).

De esta manera, los programas sociales pueden ser la instancia dentro de las fases del diseño y la implementación de las políticas públicas donde efectivamente sea posible alcanzar mayores niveles de legitimidad de las decisiones, tomándolas en conjunto con todos los actores involucrados, y así superar incluso lo propuesto en la Ley 20.500 en cada uno de sus mecanismos, ya que esto implica pasar de un nivel consultivo y de rendición de cuentas a uno de cogestión.

Tal como ya fue señalado en la sección de diseño, LDES es un componente de un programa social del IND denominado Sistema Nacional de Competencias Deportivas implementado desde el año 2011, cuyo propósito es desarrollar un sistema nacional de competencias deportivas articulando lo público con lo privado para establecer una base para el alto rendimiento (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020).

1.6. Deporte en la Educación Superior

El deporte en la educación superior previo al año 2011 no era un foco de preocupación e intervención estatal. Históricamente, los aportes del Estado a este sector se producían de forma esporádica y sólo bajo la modalidad de entrega de recursos para una actividad particular que carecía de un involucramiento gubernamental permanente en el tiempo.

En este contexto, el desarrollo del deporte de la educación superior era impulsado por distintas organizaciones deportivas constituidas por las propias IES, entre las que destacan las siguientes:

- **Federación Nacional Universitaria de Deportes (FENAUDE):** Compuesta originalmente solo por las veinticinco Universidades del Consejo de Rectores de Chile (CRUCH), esta organización deportiva está legalmente constituida a través de la Ley del Deporte desde el año 2003. Previamente, tenía el nombre de CONAUDE y era solo un apéndice administrativo del CRUCH. La FENAUDE es autónoma desde el punto de vista legal, pero funciona bajo los lineamientos del CRUCH y opera a través de las jefaturas de deportes de cada universidad. Antes de LDES, esta organización deportiva realizaba anualmente más de veinte campeonatos nacionales (en diferentes deportes) que eran antecedidos por la realización de cinco clasificatorios zonales.

- **Asociación Deportiva de Universidades Privadas (ADUPRI):** Es una organización “de hecho” pero no “de derecho”, puesto que no tiene personalidad jurídica propia, sino que más bien agrupa, a través de los jefes/coordinadores de deportes, a aproximadamente quince instituciones de educación superior privadas de la Región Metropolitana (RM). Nace a mediados de los años 90. Su conformación y estabilidad ha sido irregular en el tiempo. Previo a LDES, ADUPRI desarrollaba alrededor de doce campeonatos deportivos en la RM durante aproximadamente seis meses, para terminar en una fase final para definir a los campeones del año. A diferencia de FENAUDE que organiza sus propios campeonatos, ADUPRI los externalizaba mediante la contratación de empresas productoras de eventos deportivos, lo cual les permitía alcanzar mayores estándares de organización.

- **Organización Deportiva de la Educación Superior (ODESUP):** Es una organización deportiva que está conformada legalmente por los jefes/coordinadores de deportes de diez instituciones de educación superior de la Región de Valparaíso. Antes de LDES, ODESUP desarrollaba alrededor de ocho campeonatos deportivos

regionales que duran tres meses y se realizan principalmente durante el segundo semestre académico.

- **Juegos Universitarios Navales (JUN):** Es una organización “de hecho” que se conformó hace más de quince años con el objetivo de desarrollar competencias para todas las instituciones de la educación superior de la Región de Valparaíso. Al alero de los JUN se desarrollan ocho campeonatos deportivos regionales que duran tres meses y se realizan durante el primer semestre académico.

- **Agrupación Deportiva de la Educación Superior (ADESUP):** Es una organización deportiva que está constituida por los jefes/coordinadores de deportes de doce instituciones de educación superior de la Región del Biobío. Cuando aún no existía LDES, ADESUP realizaba alrededor de ocho campeonatos deportivos regionales que duran seis meses.

Estas organizaciones deportivas de la educación superior trabajaban por separado. Si se considera desde que era CONAUDE, la FENAUDE es la organización con mayor data en el deporte de la educación superior. De las mencionadas, es la única que desarrolla campeonatos nacionales y tiene el reconocimiento de la Federación Internacional Universitaria de Deporte (FISU, en sus siglas en inglés), para participar en competencias de índole internacional, tales como sudamericanos y juegos olímpicos universitarios.

En cuanto a las instituciones de educación superior propiamente tales, cada una presenta condiciones particulares para potenciar la práctica deportiva al interior de sus comunidades. Entre éstas destacan la existencia de ingresos especiales y becas para deportistas, flexibilidad curricular, instalaciones deportivas, áreas de deporte, entre otras. Por lo tanto, una vez que los deportistas en ejercicio egresan de la educación escolar, no disponen de condiciones estandarizadas para cursar estudios superiores mientras continúan desarrollando su carrera deportiva de alto rendimiento.

2. Diseño Metodológico

2.1. Formulación del Problema

Pregunta principal

¿Cómo se ha desarrollado el modelo de gestión participativa para la implementación de LDES desde el año 2011 al 2019?

Preguntas secundarias

- ¿Qué aspectos han caracterizado el desarrollo del modelo de gestión participativa para la implementación de las LDES desde el año 2011 al 2019?
- ¿Cuáles han sido los aspectos facilitadores y obstaculizadores del modelo de gestión participativa utilizado para la implementación de las LDES desde el año 2011 al 2019?

2.2. Objetivos

2.2.1. Objetivo General

Analizar el desarrollo del modelo de gestión participativa para la implementación de LDES desde el año 2011 al 2019.

2.2.2. Objetivos Específicos

- Caracterizar el desarrollo del modelo de gestión participativa para la implementación de las LDES desde el año 2011 al 2019.
- Identificar los aspectos facilitadores y obstaculizadores del modelo de gestión participativa utilizado para la implementación de las LDES desde el año 2011 al 2019.

2.3. Tipo de Investigación

La presente investigación es descriptiva, porque busca exponer, a partir de la revisión documental y la percepción de los protagonistas, el desarrollo un modelo de gestión participativa conformado por representantes del IND y las IES, con el fin de implementar LDES. Su objetivo es detallar la evolución de su funcionamiento desde el 2011 hasta el 2019 e identificar los aspectos facilitadores y obstaculizadores a lo largo de su existencia.

La ventaja de este tipo de estudio es que permite describir objetivamente el cómo ha sido posible el desarrollo de una iniciativa que desde su inicio involucró a las IES en la toma de decisiones durante la etapa de implementación, justo después de ocurrido un episodio que profundizó la desconfianza en la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en la implementación de la política pública en el sector deporte (caso “*Chile-recortes*”).

El fin de esta investigación es aplicada, ya que la descripción se realiza sobre un caso que se desarrolla en un contexto específico (sector deporte de la educación superior), cuyos resultados servirán de insumo para que el IND analice la factibilidad de desarrollar modelos de gestión participativa para la implementación del resto de su oferta programática, con el propósito de favorecer el involucramiento real de otros actores en la toma de decisiones y, con ello, generar espacios de corresponsabilidad y sentido de pertenencia que otorgue sostenibilidad y legitimidad a las iniciativas gubernamentales.

Su alcance temporal es de tipo longitudinal, toda vez que analizará el desarrollo de un modelo de gestión participativa para la implementación de las LDES desde su creación (2011 al 2019).

Es de carácter cualitativo, porque las preguntas de investigación no apuntan a la obtención de datos cuantificables, sino que a unos de naturaleza más subjetiva que den cuenta de cómo se ha desarrollado una situación en particular analizada por medio de un estudio de caso que, por ende, es de una amplitud microsocial. Estos datos se consiguieron mediante una revisión documental y un trabajo de campo. Este último consistió en acceder a las fuentes primarias del caso a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes del IND e IES.

2.4. Delimitación

Este estudio se enfoca en la etapa de implementación de las LDES, desarrollada mediante un modelo de gestión participativa. Su objeto de estudio son las personas que representan al IND y las IES y conforman la estructura del modelo.

En cuanto al alcance temporal, la investigación abarca desde 2011 al 2019, toda vez que las ligas comenzaron a ejecutarse el año 2011 y continúan vigentes a la fecha. Sin embargo, el propósito de esta delimitación no es efectuar una revisión anual o una cronología del fenómeno estudiado, sino que analizar el comportamiento del modelo de gestión participativa desde el inicio de la implementación del programa hasta la actualidad, rescatando los grandes hitos que han determinado el cómo está configurado en el presente.

Finalmente, el alcance práctico de la investigación es dar a conocer cómo ha sido posible el desarrollo de un modelo de gestión participativa, colaborativa y corresponsable con representantes de las IES, a pesar de la desconfianza arraigada en el IND respecto a la conveniencia de involucrar a terceros en los procesos de toma de decisiones sobre la implementación de su oferta programática luego de los problemas ocurridos con el FONDEPORTE años atrás.

2.5. Estructura de Análisis

2.5.1. Unidades de Análisis y de Observación

Las unidades de análisis son el IND y las IES. Y, las unidades de observación son los representantes del IND e IES, quienes integran las mesas regionales y la mesa nacional de las LDES.

2.5.2. Dimensiones de Análisis y Fuentes de Información

Dimensiones de Análisis

Las dimensiones de análisis se desprenden de los objetivos de investigación tal como se describe en la Tabla N°1.

Tabla N°1: Objetivo general, objetivos específicos y dimensiones de análisis.

Objetivo general	Objetivos específicos	Dimensiones de análisis
Analizar el desarrollo del modelo de gestión participativa para la implementación de LDES desde el año 2011 al 2019.	Caracterizar el desarrollo del modelo de gestión participativa para la implementación de las LDES desde el año 2011 al 2019.	Diseño del modelo LDES. Funcionamiento del modelo LDES.
	Identificar los aspectos facilitadores y obstaculizadores del modelo de gestión participativa utilizado para la implementación de las LDES desde el año 2011 al 2019.	Aspectos facilitadores modelo LDES. Aspectos obstaculizadores modelo LDES.

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, para abordar el primer objetivo específico de investigación es necesario analizar las siguientes dimensiones:

- **Diseño del modelo LDES:** la importancia de esta dimensión es comprender el contexto en el cual se estructuró el modelo en cuestión, quiénes lo conforman, qué problema público estaba llamado a resolver y cuáles fueron los supuestos que justificaron su utilización.
- **Funcionamiento del modelo LDES:** esta dimensión tiene el propósito de describir cómo ha funcionado en la práctica el modelo, cuál ha sido su evolución en el tiempo, el rol de los distintos actores y si se cumplieron o no los supuestos del diseño.
- **Valoración de los resultados del modelo LDES:** esta dimensión se refiere a la valoración de la incidencia del modelo en el nivel técnico y organizativo de las competencias deportivas desarrolladas en el sector educación superior.

Y, para el estudio del segundo objetivo específico de investigación, resulta pertinente considerar dos dimensiones de análisis del modelo LDES: los aspectos facilitadores, por un lado, y obstaculizadores, por el otro. Estas dimensiones permiten profundizar sobre cómo se han presentado los distintos aspectos a lo largo de la implementación de las LDES, saber si han sido gestionados de buena manera y si alguno de ellos podría ser potenciado para mejorar la situación actual o, por el contrario, su presencia significa un eventual riesgo para la continuidad del modelo.

Fuentes de información

Para cada dimensión, las fuentes de información se describen en la tabla N°2.

Tabla N°2: Dimensiones de análisis y fuentes de información.

Dimensiones de análisis	Revisión documental	Autores del diseño	Representantes antes IND e IES
Diseño del modelo LDES.	x	x	
Funcionamiento del modelo LDES.	x		x
Valoración de los resultados del modelo LDES.			x
Aspectos facilitadores del modelo LDES.		x	x
Aspectos obstaculizadores del modelo LDES.		x	x

Fuente: Elaboración propia.

- **Revisión Documental:** la revisión documental estuvo orientada a recolectar información acerca del diseño del modelo de gestión participativa de LDES, los resultados y cambios en la estructura del funcionamiento del modelo que se encuentren documentados.
- **Autores del diseño:** estos actores fueron consultados respecto al diseño del modelo de gestión participativa LDES y los aspectos facilitadores y obstaculizadores que se visualizaban, inclusive, antes del inicio de su implementación.
- **Representantes IND e IES:** como protagonistas del caso, fueron los llamados a entregar testimonio sobre cómo perciben el funcionamiento, resultados, aspectos facilitadores y obstaculizadores del modelo de gestión participativa de LDES.

2.5.3. Técnica de Recolección de Datos

Revisión Documental

Los documentos revisados para obtener información sobre el diseño e implementación del modelo de gestión participativa de LDES fueron, principalmente, las Orientaciones Técnicas Metodológicas (OTM) que elabora anualmente el IND para establecer las directrices a considerar en la implementación de su oferta programática en cada una de las regiones del país y, en el caso particular de LDES, se refieren a la estructura y forma de operar de las mesas regionales y mesa nacional. Por lo tanto, se revisaron las OTM de 2011 al 2019.

En adición a lo anterior, la revisión documental también incluyó el análisis de documentos de evaluación internos del IND, así como externos, entre los que se destacan las Evaluaciones de Programas Gubernamentales realizadas por la Dirección de Presupuesto al programa Sistema Nacional de Competencias Deportivas, del cual forma parte LDES, en los años 2013 y 2017.

Entrevista a Actores Clave

Definición de la muestra. La muestra fue de tipo no probabilística, ya que los actores a entrevistar se seleccionaron directamente y de manera intencional (muestreo teórico), con el objetivo de acceder a los autores del diseño y representantes del IND e IES que han integrado las mesas regionales y mesa nacional de LDES.

Autores del diseño.

Se seleccionaron a profesionales del IND que participaron directamente en el diseño de LDES.

Representantes del IND e IES.

Los representantes del IND e IES provienen de la mesa nacional y de cuatro mesas regionales, dos con mayor número de instituciones de educación superior representadas y dos con menor número de instituciones de educación superior representadas. Los criterios de inclusión fueron los siguientes:

Representantes Mesa Nacional.

- Representantes de la Dirección Nacional del IND: funcionarios de la dirección nacional del IND que registren asistencia a las sesiones de la mesa nacional de LDES en el periodo 2011- 2019 y tengan o hayan tenido algún grado de responsabilidad en la definición de las OTM de LDES en el periodo 2011- 2019.
- Representantes IES: encargados de deportes de alguna de las instituciones de educación superior que registren asistencia a las sesiones de la mesa nacional de LDES en el periodo 2011- 2019.

Representantes Mesas Regionales

- Representantes de las Direcciones Regionales del IND: funcionarios de la respectiva dirección regional del IND que registren asistencia a las sesiones de la mesa regional de LDES en el periodo 2011- 2019 y hayan sido contraparte de las IES para la implementación de LDES en la región.
- Representantes IES: encargados de deportes de alguna de las instituciones de educación superior que registren asistencia a las sesiones de la mesa regional de LDES en el periodo 2011- 2019.

Diseño de los instrumentos de recolección de información

El diseño aplicado es de tipo no experimental, toda vez que se observa el comportamiento histórico del objeto de estudio, sin manipular sus variables.

Para la obtención de datos del objeto de estudio, se aplicó a la muestra seleccionada una entrevista individual, semiestructurada, de forma presencial o mediante videoconferencia, con un guion previamente definido que encausó la conversación registrada con una grabadora de audio y/o por escrito, para su posterior análisis. El objetivo fue captar la experiencia y opinión sobre cómo ha sido el desarrollo de la relación entre representantes del IND y las IES para la implementación de LDES.

Las pautas de entrevista semiestructurada utilizadas están disponibles en la sección de anexos.

3. Contexto de la Investigación

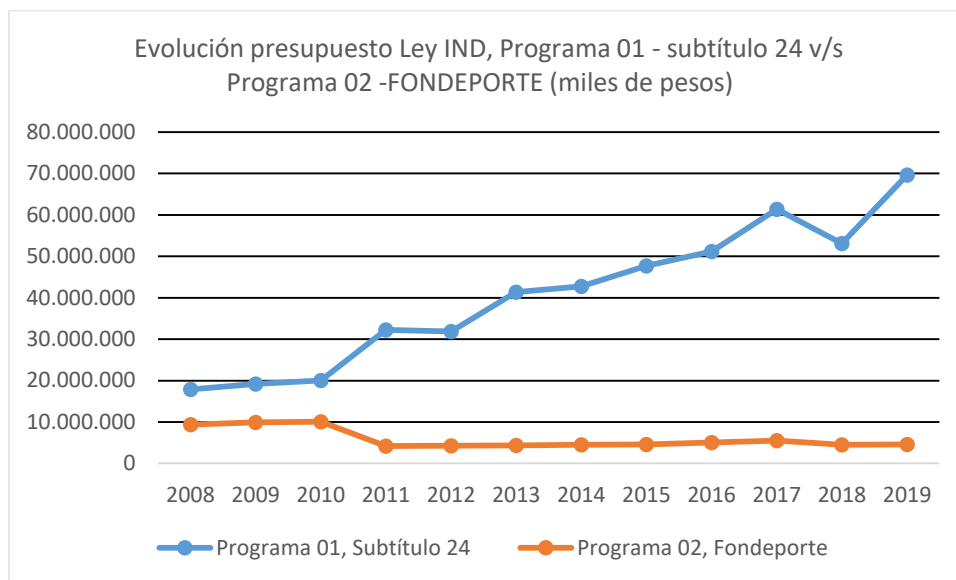
El caso de estudio se desarrolla en el contexto del deporte de la educación superior de Chile, donde emergen como elementos clave el IND, las organizaciones deportivas de la educación superior y las IES, presentes desde el inicio del modelo LDES, además del Ministerio del Deporte y la Política Nacional de Actividad Física y Deporte como marco orientador del quehacer gubernamental en materia deportiva.

Instituto Nacional de Deporte

De acuerdo con el artículo 10° de la Ley N°19.712, el IND es un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (Ministerio del Interior, 2001). Cuando nació el modelo LDES, el año 2011, IND estaba constituido por quince Direcciones Regionales, dependientes de la Dirección Nacional. Posteriormente, a mediados del año 2018 se suma la Dirección Regional de Ñuble para llegar a las 16 Direcciones Regionales actuales.

Su presupuesto está dividido en dos programas: Instituto Nacional de Deportes (programa 01) y Fondo Nacional para el Fomento del Deporte (programa 02). Desde el punto de vista del desarrollo de la actividad física y el deporte, cobra importancia señalar que en el programa 01 se encuentran los recursos destinados a la ejecución directa de programas sociales y los aportes legales que se transfieren a las federaciones y Comités Olímpico y Paralímpico para el desarrollo del deporte de alto rendimiento. Y, por su parte, el programa 02 contiene los recursos destinados al financiamiento de proyectos deportivos presentados por las organizaciones deportivas en general. Si se comparan ambos programas, es posible observar que, si bien hasta el año 2010 el programa 02 contaba con alrededor de 10.000 millones, su tamaño fue decreciendo en los años posteriores mientras que del programa 01 fue en aumento (Dirección de Presupuestos, 2019).

Figura N°1: Evolución presupuesto Ley IND, Programa 01 - subtítulo 24 v/s Programa 02 -FONDEPORTE (miles de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base de la DIPRES (Dirección de Presupuestos, 2019)

Dentro de las iniciativas financiadas a través del programa 01 desde el año 2011 al 2019 se encuentra el programa social denominado Sistema Nacional de Competencias Deportivas (SNCD), que responde a una de las dimensiones del propósito n°4 de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025: “Promover la organización articulada de competencias deportivas en el ámbito educacional, federado y todo competidor, nacionales e internacionales, asegurando la participación regular y sistemática de los deportistas” (Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile, 2016).

El problema público que motivó la creación de este programa fue la insuficiente práctica deportiva competitiva sistemática de la población entre 9 y 40 años, que incide negativamente en los procesos de detección y desarrollo de talentos deportivos para el alto rendimiento. Y, para solucionarlo, el SNCD plantea como propósito “Desarrollar un sistema nacional de competencias deportivas articulando lo público con lo privado para establecer una base para el alto rendimiento” a través de la ejecución de cinco componentes: 1) Competencia Escolar, 2) Competencia Educación Superior, 3) Competencia Federada, 4) Competencia Todo Competidor y 5) Apoyo a deportistas. LDES formar parte del componente “Competencia Educación Superior”, destinado a generar una plataforma que permita dar continuidad a la

práctica deportiva competitiva desarrollada en el componente “Competencia Escolar” y así contribuir al desarrollo de los talentos deportivos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020).

En particular, la estrategia de implementación de LDES como producto de este programa social consiste en desarrollar un campeonato nacional de distintos deportes, realizado por etapas (regional, interregional y nacional), para definir a los mejores exponentes de cada disciplina y conformar la delegación representará al país que en las competencias internacionales universitarias. A lo largo de su existencia, a través de LDES se ha financiado la participación de Chile en cinco juegos olímpicos universitarios (2013 Kazán, Rusia; 2015 Gwanju, Corea del Sur; 2017 Taipei, Taiwan; y 2019 Nápoles, Italia), además de otras competencias, tales como mundiales y sudamericanos universitarios.

Organizaciones Deportivas de la Educación Superior

De acuerdo con el artículo 32° de la Ley 19.712, las organizaciones deportivas son los clubes deportivos y demás entidades formadas a partir de ellos: Liga Deportiva, Asociación Deportiva Local, Consejo Local de Deportes, Asociación Deportiva Regional, Federación Deportiva, Federación Deportiva Nacional, Confederación Deportiva, Comité Olímpico de Chile, Comité Paralímpico de Chile y corporaciones y fundaciones que consideren fines deportivos. En lo que se refiere a la Federación Deportiva en particular, cuya función principal es fomentar y difundir la práctica de sus respectivos deportes en el ámbito nacional, la letra f) del mismo artículo establece que también serán reconocidas con esta denominación las entidades destinadas a promover la actividad física y el deporte en sectores específicos de la población, tales como estudiantes, miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, trabajadores, personas en situación de discapacidad y otros. Por lo tanto, las organizaciones deportivas de la educación superior legalmente constituidas son equivalentes a una Federación Deportiva.

De esta manera, FENAUDE, ADUPRI, ODESUP, ADESUP y JUN nacen en el sector educación superior para fomentar y difundir la práctica deportiva entre los estudiantes a través de la organización de competencias deportivas. Sin embargo, el problema que existía previo al 2011 es que estas organizaciones no trabajaban mancomunadamente. Por lo tanto,

había un potencial de desarrollo que se podía aprovechar si los distintos actores decidían unir fuerzas para la consecución de objetivos de interés común.

Instituciones de Educación Superior

Con el fin de presentarse como un proyecto integrador, LDES desde el comienzo acuñó el concepto de “instituciones de educación superior” para hacer referencia a su población beneficiaria, toda vez que tradicionalmente en este sector se utilizaba la denominación de “deporte universitario”, mención que considera solo a las universidades y no a otras instituciones que también forman parte de la educación superior, tales como Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP) y Escuelas Matrices (Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Fuerzas Armadas).

De acuerdo con las estadísticas de la Subsecretaría de la Educación Superior del Ministerio de Educación, al mes de septiembre de 2020 existen 148 instituciones de educación superior (Ministerio de Educación, 2020a). El 95% de éstas participa actualmente en LDES.

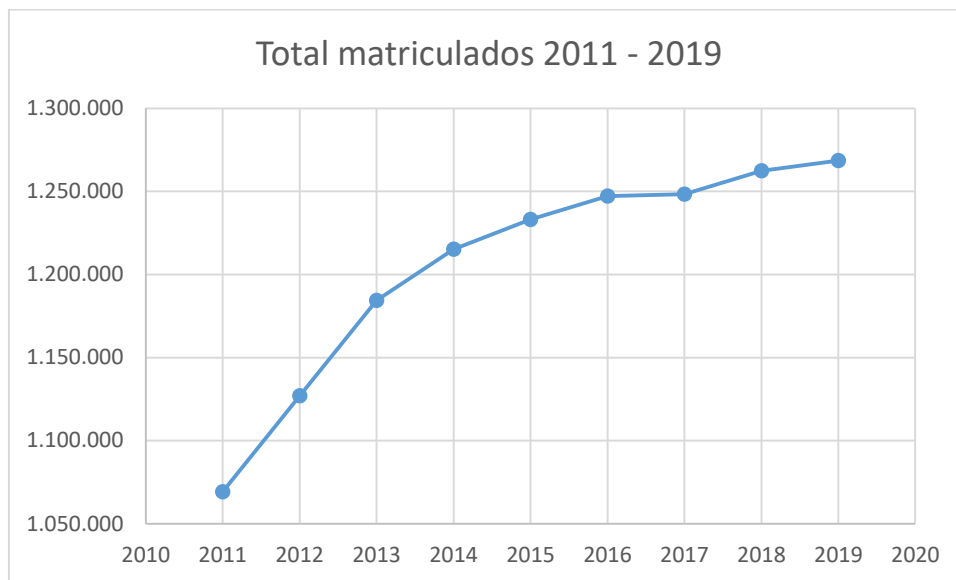
Tabla N°3: Instituciones de educación superior en Chile 2020.

Tipo de institución	Cantidad
Centros de Formación Técnica	41
Centros de Formación Técnica Estatales	10
Institutos Profesionales	38
Universidades Estatales CRUCH	18
Universidades Privadas	29
Universidades Privadas CRUCH	12
Total	148

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES MINEDUC

A su vez, el total de estudiantes matriculados ha aumentado en un 16% desde el año 2011 al 2019, pasando de 1.069.000 a 1.268.000 (Ministerio de Educación, 2020b).

Figura N°2: Total de estudiantes matriculados en la educación superior 2011 - 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES MINEDUC

La cantidad de estudiantes matriculado el año 2019 equivale al 39% de la población nacional entre 18 y 28 años de edad estimada para ese año (INE, 2019). Por lo tanto, la educación superior constituye un espacio estratégico de intervención para abordar problemas de escala poblacional, tales como la inactividad física, que alcanza el 81,3% en la población de 18 años y más de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte (Ministerio del Deporte, 2018).

Del mismo modo, es importante señalar que el artículo 5° de la Ley 19.712 establece que: “Las instituciones de educación superior fomentarán y facilitarán la práctica del deporte por parte de sus alumnos, además de crear becas de acceso a deportistas destacados. A ellos se deberá otorgar las facilidades necesarias a fin de hacer compatibles sus estudios con la práctica intensiva del deporte” (Ministerio del Interior, 2001).

Y, en complemento con lo anterior, el mismo artículo señala especiales exigencias a aquellas IES que reciban aporte estatal, mandatándolas a proporcionar las facilidades correspondientes a los estudiantes que ostenten la condición de seleccionados regionales o nacionales, para hacer compatible los estudios superiores con el cumplimiento de sus

procesos de preparación y participación en competencias deportivas internacionales donde representan al país.

Ministerio Del Deporte

En agosto del año 2013, mediante la Ley N°20.686 se crea el Ministerio del Deporte (MINDEP), compuesto por dos Servicios: Subsecretaría del Deporte e IND. Por lo tanto, el IND deja de pertenecer al Ministerio Secretaría General de Gobierno y pasa vincularse con el presidente de la república a través del MINDEP (Ministerio de Secretaría General de Gobierno, 2013), compuesto por las Secretarías Regionales Ministeriales del Deporte, presentes en cada una de las regiones del país menos en la Región Metropolitana. Este cambio en la institucionalidad deportiva repercutió en la ejecución de la oferta programática.

La creación del MINDEP produjo una división de las funciones que hasta ese entonces eran ejercidas por el IND. Antes, el IND era el encargado de diseñar, implementar y evaluar la política, los planes, programas y proyectos de actividad física y deporte. En cambio, posterior al año 2013, las funciones de diseño y evaluación son asumidas por el ministerio, dejando al IND únicamente a cargo de la implementación.

Este cambio de roles tuvo efectos en el desarrollo del modelo LDES. Con la aparición del ministerio, la posición estatal se robusteció y emergió con mayor fuerza el interés de conducir el modelo en lugar de continuar ejerciendo un rol facilitador. Con autoridades de gobierno de exclusiva confianza del presidente de la república más presentes en el sector deporte, aumentó la necesidad velar por que LDES, como una iniciativa impulsada desde el ejecutivo, contribuyera efectivamente al cumplimiento del mandato presidencial plasmado en el Programa de Gobierno.

Así, como se verá más adelante en el presente trabajo, los lineamientos ministeriales terminaron coartando la autonomía de la toma de decisiones de las IES en el modelo, poniendo en entredicho su titularidad colectiva.

Política Nacional de Actividad Física y Deporte

En el mes de octubre de 2001 se promulga la Ley del Deporte N°19.712, donde el Estado reconoce en el deporte un área de interés común de la sociedad que debe ser objeto de una política pública, tal como lo es salud, educación o vivienda, entre otras (Chiledeportes, 2002).

En este marco fue que el IND formuló el año 2002 la Política Nacional de Actividad Física y Deporte que tuvo como tesis central: “Lograr una masificación de la actividad física y deportiva entre la comunidad nacional, la que debe ir en paralelo a la promoción de una cultura deportiva a nivel país” (Chiledeportes, 2002, p.14). Los objetivos generales de esta política fueron los siguientes:

- Objetivo general N°1: Ampliar la cobertura, fortalecer los programas y la calidad de las actividades físicas y deportivas en la comunidad nacional.
- Objetivo general N°2: Incorporar y fortalecer a los grupos organizados en el desarrollo y ejecución de programas permanentes de actividad física y deportiva.
- Objetivo general N°3: Posicionar los valores y beneficios de la práctica de la actividad física y deporte en la población.
- Objetivo general N°4: Desarrollar y mejorar el nivel y posición del deporte de alto rendimiento nacional en competiciones internacionales.

El desarrollo del deporte en la educación superior estaba considerado en el objetivo general N°1, particularmente en el objetivo específico N°1.1 “Establecer alianzas estratégicas entre Chiledeportes e Instituciones públicas y privadas que contribuyan al desarrollo de programas de actividades físicas y deportivas incluyendo la orientación técnica y metodológica necesaria”, traducido en términos operativos en dos líneas de acción:

- Establecer una estrategia de desarrollo de la actividad física y el deporte en la Educación Superior.
- Establecer la creación de un programa de desarrollo para la formación del deporte desde el preescolar a la educación superior.

De esta manera, es posible constatar que en la política del año 2002, vigente al momento de la creación de LDES, ya se consideraba al sector de la educación superior como un escenario para disminuir los elevados índices de inactividad física, pero hasta el año 2010 no se habían generado mayores acercamientos a través de la implementación de programas. Solo existía una vinculación a través del financiamiento de proyectos, toda vez que las instituciones de educación superior podían postular para acceder a financiamiento mediante el FONDEPORTE.

Esta política estuvo vigente hasta el año 2016, cuando es reemplazada por la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025. Esta política fue elaborada en el momento que el modelo LDES llevaba más de cuatro años de implementación. Por lo tanto, su estructura refleja con mayor énfasis la presencia del sector educación superior como un actor relevante del desarrollo deportivo.

El fin de la política deportiva actual es “Promover el desarrollo integral, individual y comunitario de la población a través de la práctica sistemática de actividad física y deporte (...)” (Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile, 2016, p.111). Y, para su cumplimiento, define cuatro propósitos, cada uno dividido en dimensiones y líneas de acción. Los propósitos son:

- Propósito 1: Ampliar la participación de la población a nivel local, regional y nacional en la práctica sistemática de la actividad física y el deporte durante todo el curso de vida.
- Propósito 2: Promocionar las oportunidades, beneficios y valores de la práctica de la actividad física y el deporte.
- Propósito 3: Articular un Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte que involucre a todos los actores públicos y privados en su desarrollo.
- Propósito 4: Posicionar a Chile en la alta competencia internacional, mediante la formación y perfeccionamiento de la práctica del deporte de rendimiento convencional y paralímpico.

En algunos de estos propósitos es posible identificar énfasis de política pública atingentes al sector de la educación superior.

En el propósito 1 destaca el reconocimiento de la educación superior como un medio donde es posible ampliar la práctica de actividad física y deporte, mediante la implementación de programas y estrategias de promoción innovadoras e inclusivas, como parte del proceso de formación integral de los estudiantes. Y, complementariamente, se releva el rol de las IES como formadoras del recurso humano requerido para el desarrollo del deporte en el país, en cada una de sus modalidades.

En el propósito 2, la política destaca que las IES son las instituciones generadoras de conocimiento científico y, por ende, se espera que también cumplan esta misión para

modernizar el desarrollo de la actividad física y deporte a través de la innovación y actualización de las ciencias aplicadas.

En el propósito 3, el MINDEP identifica la necesidad de potenciar las estructuras encargadas del desarrollo de la actividad física y el deporte en distintos sectores de la sociedad, entre ellos la educación superior. Y, a la vez, asume como una línea de acción el incentivar la creación y el fortalecimiento de una institucionalidad que permita el desarrollo articulado de la orgánica del deporte de la educación superior.

Finalmente, en el propósito 4, la educación superior está presente como escenario clave para el desarrollo de dos dimensiones: sistemas de competencia y atención integral al deportista. Por un lado, en el sistema de competencia, destaca su rol en el desarrollo de programas de campeonatos deportivos en el canal educacional (continuo deporte escolar – educación superior) y su vinculación técnica con el sector federado, para sumar esfuerzos en torno al fortalecimiento del deporte de alto rendimiento. Y, por el otro, en la atención integral a deportista, se espera que las IES contribuyan a impulsar la compatibilidad de estudios de los deportistas de alto rendimiento y, con ello, proporcionen a este grupo las herramientas necesarias para lograr insertarse en la sociedad y el campo laboral en su post carrera deportiva.

4. Análisis de Resultados

4.1. Diseño del Modelo de Gestión Participativa LDES.

Hasta el año 2011, el deporte en la educación superior se caracterizaba por la inexistencia de una plataforma de competencias deportivas unificada y presente en todas las regiones del país. Sólo se disponía de una multivariada y dispersa oferta de campeonatos para la población estudiantil, presentes principalmente en las regiones Metropolitana, Valparaíso y Biobío, impulsados por actores claves del sector.

Antes de LDES, existían dos actores de relevancia: FENAUDE y ADUPRI. El primero, la FENAUDE, con personalidad jurídica, tenía estabilidad en el tiempo y estaba formada por las universidades que componían el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH), que eran 25 casas de estudio distribuidas territorialmente en 13 de las 15 regiones del país de aquel momento (año 2011). El segundo actor, ADUPRI, a diferencia de FENAUDE, era solo una agrupación “de hecho”, sin personalidad jurídica. ADUPRI estaba

integrada por cerca de 12 instituciones emplazadas exclusivamente en la Región Metropolitana y su vínculo con éstas, al igual que FENAUDE, era sólo la organización de una competencia deportiva. Además de estos actores existían otros más inestables o que eran más bien subgrupos de los descritos anteriormente, los que estaban presentes únicamente en algunas regiones: ODESUP de la región de Valparaíso y la ADESUP en la región del Biobío. De esta manera, el movimiento deportivo de la educación superior estaba concentrado principalmente en aquellas regiones donde había mayor número de instituciones educativas: Región Metropolitana, Región del Biobío y Región de Valparaíso. Y, cada uno de los actores antes señalados llevaba a cabo competencias deportivas de manera independiente, con recursos propios y sin intervención del Estado.

El problema era que dichas instancias no estaban contribuyendo efectivamente al desarrollo deportivo país: no eran sistemáticas, congregaban a un número limitado de deportistas, no tenían presencia en todas las regiones y su nivel deportivo competitivo era más bien bajo.

De acuerdo con lo señalado por los jefes de deportes consultados, las competencias de deportes colectivos que organizaba FENAUDE en la RM se traducían en cuatro partidos en el año, en formato de ida y vuelta. Por tanto, este volumen de competencia no era atractivo para los estudiantes deportistas. Además, en términos deportivos, había una hegemonía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), seguida de la Universidad de Chile. El resto de las casas de estudio quedaba relegada a un segundo plano. En otras palabras, la desigualdad de recursos entre las mismas instituciones también se reflejaba en el deporte. Sin embargo, la motivación de los estudiantes deportistas de las universidades tradicionales se sostenía en la aspiración obtener un cupo para participar en un Nacional Universitario: evento deportivo financiado por las propias casas de estudios. Por otro lado, las competencias deportivas de ADUPRI en la RM tenían un mayor volumen de partidos en el año, gracias a la gran cantidad de instituciones privadas participantes y a los recursos aportados por cada una de ellas. No obstante, el campeón de esta instancia no podía proclamarse como “campeón nacional”, porque no estaba compitiendo contra todos los deportistas de la educación superior del país, ni aspirar a participar en una competencia universitaria internacional, debido a que FENAUDE es quien tiene la representación de Chile ante la Federación Internacional de Deportes Universitarios (FISU, en sus siglas en inglés).

En estas condiciones, la mayoría de los estudiantes deportistas que transitaban del sistema escolar a la educación superior terminaban declinando paulatinamente su práctica deportiva, para priorizar los estudios y, por ende, esta situación no hacía más que contribuir al aumento de los niveles de inactividad física de la población chilena.

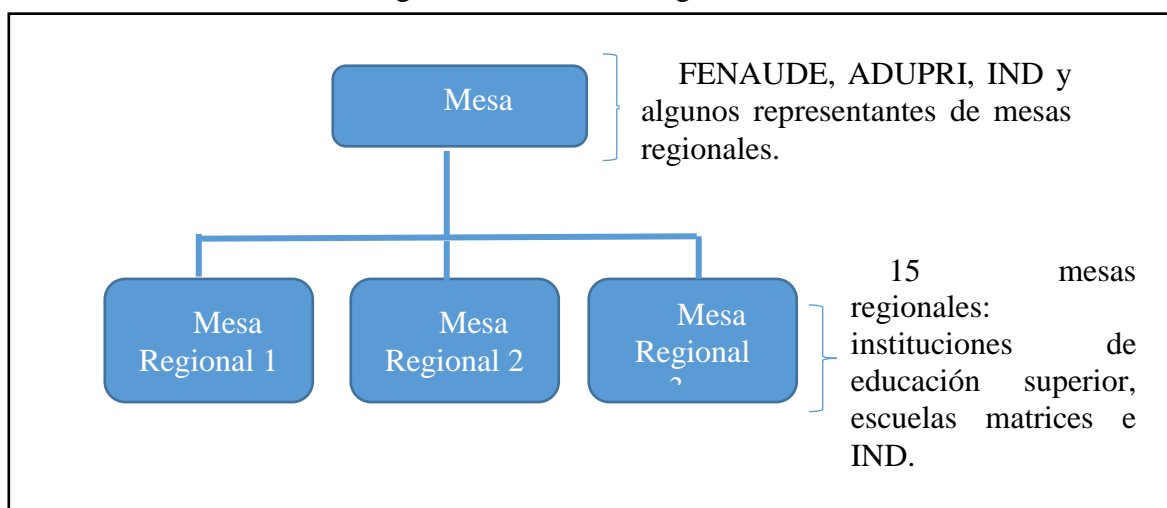
Por lo tanto, para cambiar este escenario, el IND decidió intervenir, pero sin dejar de lado el trabajo ya realizado hasta ese entonces por las organizaciones existentes. Resultaba estratégico aprovechar el interés común que existía en el Estado y las organizaciones deportivas de la educación superior junto a las instituciones que las integraban: dinamizar el desarrollo deportivo del sector a través de la organización de un campeonato de cobertura nacional y de alto nivel competitivo, con el fin de fomentar la práctica deportiva en la educación superior. Lo anterior solo era posible si los distintos actores decidían sumarse voluntariamente a un proyecto común, en lugar de seguir realizando sus campeonatos de manera independiente. Para esto era necesario que el IND ofreciera no solo la inyección de nuevos recursos, sino que también un modelo de funcionamiento que otorgara las garantías de que el trabajar con el Estado no implicaría la pérdida de un espacio de poder, independencia y protagonismo ya ganado en el tiempo.

Finalmente, el motivo que logró congregarse a los distintos actores involucrados fue precisamente el desarrollar una gran liga deportiva nacional, regular, competitiva y con apoyo financiero estatal, denominada Liga Deportiva de Educación Superior (LDES), pero implementada a través de un modelo de gestión en el cual las organizaciones deportivas de la educación superior y casas de estudios participarían activamente en la toma de decisiones. Es decir, no serían solo beneficiarios de un programa estatal, sino que pasarían a ser corresponsables de su diseño, implementación y generación de valor público. Además, los mismos estudiantes deportistas y técnicos estaban a favor de unificar ambas competencias debido a que ya habían experimentado una situación similar en la “Copa Universia”: instancia aislada, de carácter privado y duración acotada, que se realizaba durante el segundo semestre, impulsada por una productora de eventos que lograba conseguir auspicios de varias empresas dispuesta a entregar aportes para financiar la organización de un campeonato deportivo cuyos participantes eran delegaciones representantes de todas las instituciones de educación superior y escuelas matrices, tanto públicas como privadas, sin distinción.

La decisión de aplicar un modelo de esta naturaleza estuvo amparada en el contexto político de la época: el año 2010 recién había asumido como presidente de Chile el Sr. Sebastián Piñera, quién era el candidato de la coalición de los partidos de derecha que ascendía al poder luego de 20 años de gobiernos de la centroizquierda. Lo anterior, es relevante pues el concepto de “participación ciudadana” era hasta ese momento una fórmula promovida y arraigada casi en exclusividad en los partidos de la Concertación (izquierda). Por lo tanto, que el candidato de la derecha de aquel entonces estableciera en su propuesta de Programa de Gobierno el compromiso de promover la participación ciudadana en su futura gestión como presidente rompía todos los esquemas ideológicos. Y, como consecuencia, durante su gobierno logró formalizar una política pública, un instructivo presidencial y una Ley específica sobre la materia. Así, estos instrumentos permitieron la existencia de condiciones objetivas para que la ciudadanía participara formalmente en la gestión pública en espacios tales como, por ejemplo, la implementación de un programa público deportivo como LDES.

En concreto, el modelo de gestión definido para implementar LDES consistió en agrupar en una mesa de coordinación nacional y mesas regionales a todas las organizaciones deportivas de educación superior existentes, incluyendo a las casas de estudio que no formaban parte de éstas, con el fin de trabajar mancomunadamente en el desarrollo de una gran liga deportiva nacional para la educación superior.

Figura N°3: Modelo de gestión LDES.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, en la práctica, el modelo de gestión participativa LDES representó aspectos propios de la participación ciudadana y de la colaboración público – privada.

Participación Ciudadana

El principio de participación ciudadana, como concepto, está desarrollado en la Ley N°20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, definiéndolo como el derecho de las personas a participar, de manera individual o colectiva, en diferentes espacios de la gestión pública y gubernamental, durante todo el ciclo de las políticas públicas, a través de cuatro mecanismos: a) acceso a la información relevante, b) Consultas ciudadanas, c) Cuentas públicas participativas y d) Consejos de la sociedad civil (División de Organizaciones Sociales, 2014). De esta manera, todas las personas, y las organizaciones que las congregan, tienen el derecho a participar en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, como parte del desarrollo de la democracia y la construcción de ciudadanía (División de Organizaciones Sociales, 2014). Esta normativa insta a las instituciones públicas a no tratar a los ciudadanos solo como los receptores oferta, sino como sujetos que pueden ser parte también de los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En efecto, la participación ciudadana invita a generar espacios de actuación para que la ciudadanía aporte al perfeccionamiento de la gestión pública y, a la vez, asuma la corresponsabilidad de su desarrollo.

Si bien el modelo de gestión participativa utilizado en la implementación de las LDES no convoca a ciudadanos como personas naturales, lo que impide que cumpla cabalmente con todos los elementos que contempla un proceso de participación ciudadana propiamente tal, sí cede un espacio para que las IES, representadas por sus jefes de deporte, se involucren en la toma de decisiones: la participación de las IES en el proceso de toma de decisiones también contribuye a que las LDES adquieran mayor legitimidad, calidad democrática, sustento ético y sostenibilidad social (División de Organizaciones Sociales, 2014).

Las IES representan a los beneficiarios finales de LDES y, a la vez, forman parte del Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte. Este sistema se define como el conjunto de actores del sector público y privado que están relacionados con el desarrollo de la actividad física y el deporte en el país, entre los que destacan ministerios y servicios públicos,

gobiernos regionales, municipios, organizaciones deportivas, instituciones educativas y empresa privada (Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile, 2016).

Figura N°4: Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte.

Sociedad Civil			Sector Privado		
Nacional	Regional	Local	Nacional	Regional	Local
Ministerio del Deporte. MINSAL. Ministerio Desarrollo Social. MINEDUC. MINVU. Otros Ministerios y Servicios Públicos. Instituciones de Educación.	Gobiernos Regionales. SEREMIS de Deporte. Direcciones Regionales IND. Otras SEREMIS y Servicios Públicos.	Municipalidades Oficinas y Departamentos Municipales de Deporte.	Comité Olímpico de Chile. Federaciones olímpicas y no olímpicas. Comité Paralímpico de Chile	Asociaciones	Corporaciones municipales de deporte. Consejos locales de deporte. Clubes deportivos. Ligas deportivas. Participación colectiva y comunitaria.
			Instituciones de Educación		
			Empresa Privada		

Fuente: Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025

Colaboración Público - Privada

La colaboración pública - privada permite que actores del sector público y privado trabajen en conjunto para resolver problemas públicos de interés común, de manera eficaz y eficiente. Eficaz, ya que a través de la colaboración es posible complementar esfuerzos y competencias. Eficiente, porque con lo anterior se optimiza el uso de los recursos existentes. Así, tal como lo plantea Williamson (1988), se disminuyen los costos de transacción (Pliscoff & Araya, 2012).

En este caso, el problema público de interés común es que los deportistas que ingresan a la educación superior no pueden mantener una participación regular en campeonatos deportivos sistemáticos de alto nivel técnico y organización, lo cual termina provocando el abandono de la práctica deportiva competitiva y transformando a las instituciones de educación superior en el “*cementerio de los deportistas*” (Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile, 2017). Entonces, para cambiar esta situación, el IND y las IES se unen para implementar las LDES.

4.2. Funcionamiento del Modelo de Gestión Participativa LDES

Una vez conformadas la mesa nacional y mesas regionales de LDES, el IND dispuso recursos para contribuir al financiamiento de esta gran liga deportiva nacional, cuya creación suponía que todos los campeonatos que se estaban realizando a la fecha pasarían a formar parte de LDES. Por ello, la unificación de las competencias deportivas se tradujo en la adhesión de los campeonatos existentes a esta plataforma deportiva. Y, por añadidura, sus gestores debieron ser incorporados en las respectivas mesas nacionales y regionales.

La liga deportiva, propiamente tal, consistió en la realización de torneos regionales a partir de los cuáles se definían las delegaciones que representan a cada región en las etapas siguientes. Aquellas que provenían de regiones con mayor número de instituciones participantes pasaban directo a la etapa nacional (Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Biobío y Araucanía), mientras que el resto disputaba el paso a la final en competencias zonales (norte, centro y sur), de tal manera que todas las instituciones tuvieran la oportunidad competir por el cupo para asistir al evento nacional, pero que llegasen a este último únicamente los equipos con un rendimiento deportivo acorde a las exigencias de una competencia de esta envergadura. A medida que fueron pasando los años, LDES fue aumentando el número de disciplinas de su programa deportivo (tabla N°4).

Tabla N°4: Disciplinas LDES, desde el 2011 al 2019.

Años	Disciplinas	N° de disciplinas
2011	Básquetbol varones y vóleybol damas.	2
2012	Básquetbol y vóleybol, damas y varones.	2
2013 y 2014	Básquetbol, vóleybol, atletismo y tenis de mesa, damas y varones.	4
2015	Básquetbol, vóleybol, atletismo, tenis de mesa, natación y taekwondo, damas y varones.	6

2016 y 2017	Básquetbol, vóleibol, atletismo, tenis de mesa, natación, taekwondo y judo, damas y varones.	7
2018	Básquetbol, vóleibol, atletismo, tenis de mesa, natación, taekwondo, judo y futsal, damas y varones.	8
2019	Básquetbol, vóleibol, atletismo, tenis de mesa, natación, taekwondo, judo, futsal y fútbol, damas y varones.	9

Fuente: Elaboración propia.

En las reuniones de la mesa nacional y mesas regionales, los temas principales que se abordaban eran la administración de los recursos y la organización de las competencias. La principal dificultad que experimentaban los representantes de las casas de estudio, FENAUDE, ADUPRI e IND era conciliar los intereses presupuestarios-políticos con los técnico-deportivos, para desarrollar un campeonato que realmente potenciara el deporte de la educación superior. Por ejemplo, tuvieron que responder las siguientes interrogantes: ¿a la final nacional solo llegan los mejores o se resguarda que cada región tenga al menos un representante, de acuerdo con el principio de territorialidad de las políticas públicas?, ¿los cupos para la final nacional se asignan de manera igualitaria o diferenciada según nivel deportivo de cada una las regiones, en función de un criterio de equidad de acceso a los beneficios provistos por el Estado? Todas estas decisiones eran tomadas por la mesa nacional.

Desde una visión más macro, la implementación del modelo de gestión participativa de LDES en el transcurso del tiempo, desde el 2011 al 2019, puede ser descrito en dos etapas: primera etapa, del año 2011 al 2014, y segunda etapa, del año 2015 al 2019.

Primera etapa, del año 2011 al 2014

Durante este periodo, la mesa nacional estuvo formada por representantes del IND, FENAUDE, ADUPRI, de las mesas regionales de Valparaíso, Biobío y dos representantes zonales (zona norte, de Arica a Coquimbo, y zona sur, de O'Higgins a Magallanes). Mientras que las mesas regionales estuvieron integradas por representantes IND, FENAUDE,

Universidades Privadas, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y ADUPRI (sólo en la RM).

Para la ejecución de la iniciativa, debía definirse el cómo se administrarían los recursos aportados por el IND. De los tres actores principales que conformaban el modelo LDES, dos tenían personalidad jurídica (FENAUDE e IND); ADUPRI era una organización de hecho sin personalidad jurídica, pero tenía derecho a voz y a voto en la mesa nacional. Entonces, la gran dificultad era que, dentro de este grupo, uno administrara el 100% de los recursos y los otros debían aceptarlo; no existía una figura con personalidad jurídica que formalizara una entidad constituida a partir de la alianza de sus integrantes que representara a todas las partes involucradas. Cuando comenzó la implementación del modelo, el IND no tenía interés de administrar los recursos de LDES, pero sí de velar por su buen uso, resguardando los intereses de quién no tendría a su cargo la administración del presupuesto, en este caso, ADUPRI.

Lo anterior se tradujo en lo siguiente: la etapa regional estaba a cargo de FENAUDE mientras que las etapas zonal y nacional, del IND. Para el financiamiento de la etapa regional, el IND transfería recursos a FENAUDE previa presentación de un proyecto, asumiendo que los recintos serían facilitados gratuitamente por las casas de estudio como parte de su aporte a la organización de LDES, generándose un modelo de cofinanciamiento. Por otro lado, los gastos asociados a la realización de las etapas zonales y la final nacional eran cubiertos directamente por el IND.

De esta manera, el diseño original de LDES, una estructura autoconvocada “de hecho”, sí cumplió plenamente con la aspiración de ser un modelo de gestión participativo: definición de objetivos comunes y la posibilidad de opinar sobre el uso de los recursos y la elección de los deportes que se debían desarrollar; todas estas materias eran sometidas a la toma de decisión del plenario de la mesa nacional, donde también se consideraba la voz de las mesas regionales. En otras palabras, se cumplieron los principios orientadores del modelo: inclusión, colaboración pública-privada, corresponsabilidad, territorialidad y autonomía institucional.

A juicio de los jefes de deportes entrevistados, con el crecimiento exponencial de LDES era evidente que la estructura colapsaría. De hecho, luego de los primeros años de implementación, dentro de la misma LDES surge la necesidad de conformar una Comisión

Jurídica, cuyo objetivo sería trabajar junto con los actores participantes en una nueva estructura funcional de derecho, para dar soporte a un producto que estaba aumentando de tamaño sistemáticamente y se nutría de aportes de varias fuentes de financiamientos (instituciones, gobierno, empresa privada, sponsor), que debían ser administradas de forma transparente y eficiente. Había que resolver la propiedad de LDES, es decir, definir quién era su dueño.

Segunda etapa, del año 2014 al 2019

El año 2014, coincidentemente con el cambio de administración de gobierno, término del primer periodo del presidente Sebastián Piñera y comienzo del segundo de la presidenta Michelle Bachelet, se concretó la instalación del Ministerio del Deporte, creado en agosto de 2013. Este nuevo escenario político – gubernamental fue una de las variables que impulsaron un cambio de estructura del modelo LDES, reflejado el año 2015.

Desde el 2013 se fue instaurando un cuestionamiento a la idoneidad de FENAUDE para administrar los recursos de LDES, basado en su limitada representatividad, concentrada sólo en las universidades del CRUCH. En este contexto, los representantes del IND sostenían que la cerrada estructura de FENAUDE los obligaba a crear una nueva figura más representativa de todas las partes involucradas que se hiciera cargo de la administración LDES. En respuesta a esta crítica, FENAUDE actualizó rápidamente sus estatutos y reemplazó la palabra “universidades” por “instituciones de educación superior”, por ende, se abrió a la incorporación de otras instituciones, públicas y privadas. Esto desarmó el argumento de las autoridades gubernamentales, porque FENAUDE ya cumplía con los requisitos para transformarse en la entidad que asumiera la dirección de LDES. No obstante, esto nunca sucedió, porque la apertura de FENAUDE no consiguió la adhesión total del resto de los actores de LDES; ya se había instalado la idea de que se formaría una nueva estructura. Entonces, para varias instituciones era más atractivo esperar a tener una participación directa en esta nueva figura en lugar de adherirse a FENAUDE para delegar en esta entidad su representación en la toma de decisiones.

Hasta ese entonces, la mesa nacional estaba conformada por FENAUDE, ADUPRI e IND; donde se tomaban las decisiones de carácter nacional. El año 2015, la mesa nacional pasó a estar compuesta por instituciones y no por organizaciones. De esta manera, la mesa nacional

quedó integrada por los representantes de cada mesa regional, un representante del IND e ingresa un nuevo actor, el Ministerio del Deporte (1 representante). En términos operativos, se toma la decisión de que todos los recursos de LDES serán administrados por la dirección nacional y direcciones regionales del IND; ya no se transfieren más recursos a FENAUDE, debido a que su administración le otorgaba una posición de privilegio respecto a ADUPRI generando asimetrías de poder frente al resto de los actores. Otro motivo que reforzó la necesidad de efectuar este cambio de estructura fue que en ese momento se afirmaba que FENAUDE había tenido algunos problemas en el proceso de rendición de cuentas de los recursos transferidos para la realización de LDES². Por lo tanto, el IND se veía más bien forzado a limitar su participación en la administración de los recursos de esta iniciativa para resguardar su continuidad. Dados estos antecedentes, el IND asume el total liderazgo de LDES con el fin de velar por el interés público asociado a su implementación.

En esta nueva mesa nacional, las decisiones pasan a estar condicionadas por los lineamientos ministeriales, asumiendo que el rol de LDES es responder a esos lineamientos y no definir de manera autónoma el desarrollo de esta plataforma deportiva. El argumento que fundamenta esta posición es que los lineamientos ministeriales representan el Programa de Gobierno cuya representatividad y legitimidad supera a la ostentada por las mesas regionales y mesa nacional de LDES. Por lo tanto, este cambio de estructura y funcionamiento no debía ser entendido como una imposición de la autoridad, sino que parte del proceso democrático vigente, propio de una democracia representativa. Además, el aporte del Estado había sido cada vez mayor: partió con 160 millones, y ahora va en 2.060 millones; lo cual lo posicionaba como el actor más fuerte de LDES.

Esta postura del ente estatal claramente fue resistida por un sector de las IES, porque parte del origen de esta iniciativa fue el trabajo colaborativo, en donde las decisiones de toda índole eran producto de un consenso entre las partes involucradas, en base a la corresponsabilidad y autonomía de cada una de éstas. En cambio, cuando aparece en escena el Ministerio del Deporte entregando los lineamientos ministeriales, inmediatamente se reduce la autonomía de LDES, ya que esta iniciativa tiene que dar respuesta a ellos y el ministerio, a su vez, al Programa de Gobierno. La corresponsabilidad se ha mantenido, porque existe una

² Finalmente, dicho problema de rendición de cuentas fue desestimado por el mismo IND el año 2018.

interdependencia entre los distintos actores. Sin embargo, entre los representantes de IES que han estado presente desde los orígenes de LDES persisten en defender la idea de que esta plataforma no es simplemente la iniciativa o un medio para dar cumplimiento a un lineamiento ministerial en particular, sino que es un producto nacido desde y para el sector educación superior en su conjunto. Detrás de esta posición se encuentra la defensa de uno de los principios orientadores del modelo: la autonomía institucional.

En la práctica, cuando se produjo este cambio, los representantes de ADUPRI que integraban la mesa nacional abandonaron LDES. Por el contrario, a pesar de la pérdida de la tutela de la administración de los recursos, los representantes de FENAUDE se mantuvieron. Posteriormente, los representantes de ADUPRI que habían dejado LDES volvieron, pero ya no como ADUPRI, sino que individualmente como casas de estudio. Sin embargo, hubo otras instituciones que se fueron y no volvieron. A juicio de los representantes del IND entrevistados, esto ocurrió más por una posición personal de los jefes de deportes y no necesariamente por una decisión institucional, ya que los Rectores no estaban al tanto de lo que estaba pasando en LDES. Esto demuestra la importancia de la comunicación entre los distintos niveles de una organización, para que las posiciones e intereses de los tomadores de decisiones sean consistentes con el actuar de los burócratas de primer nivel. Actualmente, todas las universidades privadas están en LDES.

La defensa estatal de la nueva estructura del modelo LDES se basa en afirmar que la toma de decisiones sigue siendo participativa, con la única diferencia que el ámbito decisional se circunscribe exclusivamente a aspectos relacionados con la implementación técnica - deportiva. No es una toma de decisión respecto a la definición de la política pública del sector, ya que esta se encuentra establecida en el Programa de Gobierno que representa la voluntad de toda la ciudadanía que respaldó al gobierno electo en las urnas.

En contraposición, la postura de algunos representantes de las IES es que esta figura estatizada no es sostenible en el tiempo, ya que esta nueva estructura del modelo no recoge las opiniones y realidades particulares de cada casa de estudio. Por ejemplo, el año 2019 se decidió arbitrariamente llevar una final nacional a Punta Arenas, asumiendo que la existencia de un “mandato ministerial o presidencial” era suficiente fundamento para no considerar las opiniones de las IES, a pesar de que en ellas recaería el costo de los traslados asociados. Con

esta medida no se estaban respetando los principios de territorialidad y autonomía institucional. Los representantes de las IES señalan que cuando se informó esta decisión a la mesa nacional, de todas maneras, se sometió a votación, aunque no fuera vinculante. El resultado fue: 4 votos a favor y 11 abstenciones. El alto nivel de abstención refleja en parte una desnaturalización de los términos en que el modelo fue inicialmente diseñado.

4.3. Valoración de los Resultados del Modelo LDES

Cuando se diseñó y dio inicio a la implementación de LDES, el objetivo general era “Generar instancias de participación de los estudiantes de la educación superior en actividades deportivas competitivas”, a través del incremento de la participación de estudiantes de la educación superior en competencias deportivas y el establecimiento de alianzas con las diferentes estructuras de la educación superior.

Por lo tanto, alguno de los resultados del modelo LDES estaban considerados en el diseño de la iniciativa, pero otros se fueron sumando al alero del trabajo realizado en el modelo de gestión participativa, donde los distintos los actores involucrados comenzaron a plantear en la mesa nacional y las mesas regionales nuevos desafíos que la iniciativa comenzó a incorporar en su estrategia de intervención, como parte de la redefinición continua a la cual está sujeta toda política pública. Dentro del primer grupo está la creación de una plataforma deportiva nacional de la educación superior, dar continuidad a la participación deportiva competitiva y la compatibilidad entre los estudios superiores y el deporte, y el desarrollo de un modelo sustentable. Mientras que en el segundo grupo, destaca el trabajo en conjunto con el sector federado, que se presentó como una necesidad en el transcurso de la implementación.

Creación de una plataforma deportiva nacional de la educación superior

El resultado más valorado por los distintos actores que participan en el modelo LDES es haber logrado crear una plataforma deportiva única en un sector antes atomizado, que congrega a todas las instituciones de educación superior en una sola competencia nacional, con una importante cantidad de equipos participantes, lo que permite, a su vez, mantener un elevado volumen de actividad competitiva por deportista durante el año (partidos, en deportes colectivos, y jornadas de competencia, en deportes individuales). Esta iniciativa, sin duda,

otorgó un nuevo impulso al desarrollo de la actividad física, el deporte y la competitividad en la educación superior.

El modelo LDES implicó una inyección de recursos estatales al deporte de la educación superior que antes no existía en el sector, revitalizando lo que hasta ese entonces se desarrollaba solo gracias a los esfuerzos de las casas de estudio y los propios estudiantes deportistas.

De esta manera, el desarrollo del deporte en la educación superior representó el objetivo de política pública que motivó el interés de todos los actores participantes de LDES y, a la vez, la organización de las competencias deportivas fue la arena donde concurrieron actores gubernamentales y de la sociedad civil, las IES, para desarrollar la cogestión de lo público.

Dar continuidad a la participación deportiva competitiva

La constitución de LDES contribuyó a que en el contexto de la educación superior fuera posible dar continuidad al deporte competitivo escolar, junto con aportar un mayor grado de “justicia deportiva” respecto a dirimir qué deportistas debían representar al país en una competencia internacional. De esta manera, todas las instituciones, y no sólo las afiliadas a FENAUDE, tendrían la oportunidad de disputar un cupo para participar en un juego olímpico, mundial y/o sudamericano universitario. En este sentido, el acceso sólo dependería del mérito deportivo, ya que antes de LDES, además de ser el campeón nacional, las casas de estudios y estudiantes deportistas debían solventar todos los gastos asociados a la participación internacional, lo cual se convertía en un filtro adicional al deportivo. Con LDES, el financiamiento de la participación internacional fue costado por el Estado.

A juicio de los entrevistados, en sólo 5 años, LDES logró convertirse en la plataforma deportiva público – privada más exitosa de la historia de Chile. De hecho, para los estudiantes deportistas que también pertenecían al mundo federado, LDES representa una posibilidad de acceder a una competencia deportiva que, en términos de recursos, volumen de partidos, competitividad y participación internacional, no tiene nada que envidiarle a la liga nacional federada. Incluso, es aspectos como territorialidad y cantidad de partidos, LDES es superior.

Desarrollo de un trabajo en conjunto con el sector federado

Como parte de la evolución de LDES, este modelo logró incorporar el trabajo en conjunto con las federaciones, sobre la base que los deportistas de alto rendimiento que participan en esta plataforma pertenecen tanto a las IES como a sus clubes federados. Esta lógica se basa en que las distintas partes involucradas entienden que en un sector como el deportivo, donde los recursos no sobran, era imprescindible complementar los esfuerzos. En consecuencia, por ejemplo, actualmente la selección juvenil de vóleybol participa en LDES, sin sumar puntaje, con el objetivo de acumular un mayor volumen de competencia como parte de su proceso de preparación. Del mismo modo, los calendarios de LDES y el mundo federado se organizan conjuntamente para evitar coincidencia de fechas.

Chile presenta un modelo deportivo mixto, a diferencia de otros países como Estados Unidos o Argentina, que tienen canales de desarrollo claramente definidos: por ejemplo, en Estados Unidos el canal por excelencia son las instituciones educativas (deporte escolar – universitario – profesional), mientras que en Argentina todo nace a partir del club deportivo con un fuerte arraigo territorial y social. En el modelo chileno coexisten los canales educativos y de clubes federados, cuya influencia varía mucho en función de la modalidad deportiva en cuestión e incluso entre disciplinas deportivas. Por lo tanto, ambos canales no son excluyentes, sino que complementarios.

De esta manera, LDES se hace cargo de la coexistencia de estos canales de desarrollo, generando puentes entre el mundo federado y el educativo.

Compatibilidad entre los estudios superiores y el deporte

Por otro lado, es sabido que el alto rendimiento tiene una estructura piramidal. Es decir, en la medida que se avanza en la carrera deportiva, sólo unos pocos llegan a la cúspide. Entonces, ¿qué sucede con ese grupo de deportistas que queda en el camino? ¿Cómo se obtiene retorno de los recursos públicos invertidos? LDES es una respuesta a estas interrogantes, ya que proporciona una plataforma para aquellos que se quedaron en la etapa de “proyecto”. De este modo, los entrevistados sostienen que LDES genera una doble tributación, deportiva y profesional. La primera, para consolidar el desarrollo de deportistas que obtengan logros, sin que los estudios signifiquen una merma en su rendimiento, sino que incluso lo incrementen. La segunda, para formar profesionales altamente competentes gracias

a que el deporte fue parte de su proceso de formación. De acuerdo con los autores del diseño de LDES, entre los grupos etarios que intervienen los programas IND, los estudiantes de la educación superior tienen un potencial de retorno más rápido e influyente en la sociedad: son agentes de cambio social y formadores de familias que pueden transmitir la importancia y los beneficios que conlleva para la salud el ser activo físicamente.

El modelo LDES ha contribuido a aunar voluntades entre las IES y el mundo federado para superar aquella incompatibilidad entre los estudios y el deporte, tan arraigada en el contexto nacional. Actualmente, la mayoría de los deportistas de alto rendimiento de Chile son estudiantes de la educación superior. De hecho, en la evaluación de programas gubernamentales realizada el año 2017, el panel evaluador reafirmó que LDES es uno de los componentes del programa Sistema Nacional de Competencias Deportivas que contribuye al perfeccionamiento y a la mantención de los deportistas en el alto rendimiento (Dirección de Presupuestos, 2017).

Esta nueva realidad permite proyectar una post carrera deportiva más amigable, donde los deportistas no se enfrenten al campo laboral en una situación desventajosa respecto al resto de la sociedad que siguió el camino convencional (colegio – IES/trabajo), pudiendo desarrollarse profesionalmente sin depender de becas vitalicias del Estado para subsistir.

De esta manera, con el desarrollo del modelo LDES se han perfeccionado los mecanismos de apoyo para los deportistas destacados en las IES, entre los que destacan los siguientes:

- Sistema de ingreso especial: los deportistas destacados tienen un sistema de ingreso especial y preferencial a una IES mediante “cupos deportivos”.
- Becas de arancel: Las propias IES poseen becas de arancel para sus carreras. Cada una de ellas determinan las características que tienen estas becas.
- Carga académica rebajada: Posibilidad que los deportistas consideren en su carga académica semestral y/o anual menor cantidad de créditos que los exigidos a los estudiantes convencionales.
- Prioridad en la toma de ramos: Los deportistas tienen prioridad absoluta respecto al resto de los estudiantes para inscribir ramos. Por lo tanto, tienen mayor posibilidad de elegir asignaturas según los horarios que les permitan compatibilizar mejor con los entrenamientos y competencias.

- Convalidación de ramos: Los deportistas destacados pueden convalidar ramos de índole deportiva y/o de actividad física que sean obligatorios de cursar durante la carrera. Por tanto, alivianan su carga horaria.
- Semestre de verano con rebaja de arancel: Con el sentido de no atrasar en demasía la duración de la carrera académica del deportista, se ofrece la posibilidad de cursar ramos en el periodo estival para recuperar ramos no cursados en el año regular. Este mecanismo es impartido por la Facultad de Economía y Negocios (FEN) de la Universidad de Chile y considera sólo el costo de matrícula (el arancel es gratuito).
- Apoyo académico con tutores: Sistema de apoyo al deportista mediante tutores para reforzar y guiar contenidos propios de las carreras académicas. Ej. La FEN de la Universidad de Chile posee tutores para los dos primeros años de la carrera.
- Flexibilidad de reprogramación de pruebas: Decretos internos de las IES que facultan a deportistas seleccionados de categoría regional y nacional a solicitar modificación de fechas de exámenes académicos, cuando existe tope de fecha con una competencia deportiva.
- Becas internas de apoyo social: Se refieren a becas que buscan apoyar al deportista en elementos como: fotocopias, almuerzos, alojamiento en residenciales universitarias, dinero para locomoción, etc.

Desarrollo de un modelo sustentable

Finalmente, resulta importante destacar que LDES se transformó en una estructura autoconvocada mixta, público-privada, inédita en Chile en términos de presencia territorial y relación costo-efectividad, superior al resto de los programas IND, ya que suma el esfuerzo de varios actores y no depende exclusivamente de los recursos estatales.

En este aspecto, es importante destacar que antes de la creación de LDES ya existían competencias deportivas desarrolladas por las propias organizaciones deportivas del sector. Si se realiza la analogía de este modelo con una colaboración público – privada, estas actividades fueron parte del capital provisto por las IES para fundar LDES. Además, en esta misma línea, las IES facilitan gratuitamente sus instalaciones deportivas para el desarrollo de las competencias, contratan entrenadores, compran indumentaria deportiva, otorgan becas y permisos especiales a deportistas, porque el destacar en el ámbito deportivo también se ha

convertido en parte importante del marketing de estas instituciones que les permite destacar entre sus pares y alcanzar más matrículas. En fin, todos estos gastos que realizan las IES son necesarios para que LDES pueda existir como plataforma deportiva, ya que estos aportes disminuyen el tamaño del gasto público requerido para la implementación de LDES y otorgan mayor sustentabilidad al modelo.

4.4. Aspectos Facilitadores del Modelo LDES

Inyección de recursos estatales sin sacrificar la autonomía de las instituciones

Cuando comenzaba a gestarse el modelo LDES, las instituciones de educación superior lo percibieron como un proceso muy positivo, ya que, a su juicio, por fin saldrían de la situación de abandono por parte del Estado en la que se encontraban: hasta ese entonces, tenían que gestionar autónomamente las instancias de práctica deportiva para sus estudiantes sin cooperación estatal. Por lo tanto, la inyección de recursos era algo esperado, pero no así el perder la autonomía que les permitía tener la posibilidad de decidir el rumbo del sector deporte de la educación superior. Entonces, el modelo de LDES resolvía ambos anhelos: consideraba la inyección de recursos públicos (más de 300 millones de pesos el primer año) y la constitución de un modelo que involucraría a las casas de estudio en la toma de decisiones. Y, en paralelo, para el IND, este modelo de gestión participativa significaba aprovechar lo existente y no partir de cero, dándole viabilidad inmediata a una de las medidas prioritarias que tenía el gobierno entrante (administración presidente Sebastián Piñera, periodo 2010 – 2014), por tanto, se presentaba como una oportunidad que no había que dejar pasar.

Inclusive, cuando se diseñó LDES, la idea inicial del IND era efectivamente fortalecer el capital social existente en las IES y en las agrupaciones por ellas conformadas antes de LDES, para que, en el mediano plazo, fueran requiriendo cada vez menos de la presencia estatal y lograran un funcionamiento y financiamiento más bien autónomos.

Interés común por mejorar las competencias deportivas de la educación superior

Todas las organizaciones que existían en el sector deporte de la educación superior antes de la creación de LDES, las instituciones que las integraban e, inclusive, los propios estudiantes, veían con buenos ojos la conformación de una gran competencia deportiva nacional con la inyección de nuevos recursos provenientes del Estado, porque ello permitiría

contar con una participación regular durante todo el año, acceso a una competencia mejor organizada (logística, arbitraje, recintos, estadios, etc.) y que el ganador fuera en realidad el campeón nacional. Adicionalmente, esta nueva plataforma permitiría que el privilegio de representar a Chile en competencias internacionales se dirimiera por méritos exclusivamente deportivos, sin depender de la capacidad de cada deportista y de sus familias para financiar esta participación.

El elemento clave para instaurar un trabajo en conjunto entre las universidades del CRUCH, universidades privadas, institutos profesionales, centros de formación técnica y escuelas matrices fue la organización de una competencia deportiva, ya que todos los actores involucrados, sin distinción de la institución a la que representaban, concordaban que la competencia es parte inherente de la práctica deportiva. La organización de campeonatos fue el elemento que permitió reunir a un grupo de actores que hasta ese entonces trabajaban por separado.

Las competencias en sí mismas, desde una mirada técnica deportiva, poseen un efecto multiplicador en el sistema nacional de actividad física y deporte. Al fortalecerlas, los actores convocados aumentan su interés por participar y destacar a partir de los resultados obtenidos. Esto, a su vez, los incentiva a querer mejorar sus procesos de preparación a través de la contratación de más horas de profesores, financiamiento de mejores instalaciones deportivas y aumento de su oferta deportiva local para desarrollar las bases de sus delegaciones representativas, entre otras acciones dinamizadoras del deporte.

Fortaleza institucional de las casas de estudio de la educación superior

Otro elemento que favoreció el desarrollo de LDES fue el perfil de su público objetivo. El deportista de alto rendimiento mayor de 18 años, por lo general, estudia. Por lo tanto, está afiliado a dos figuras: el club deportivo y la IES. La competencia federada convoca a los clubes, mientras que LDES, a las IES. Claramente, el soporte que otorga una IES es mayor al de un club, en términos de institucionalidad, recursos y redes (ej. Todos los estudiantes por el único hecho de tener matrícula vigente en una casa de estudio están protegidos por el seguro escolar y pueden acceder a distintas becas). Por ello, esta afiliación, estudiantes – IES, fue una ventaja comparativa de LDES respecto a otros programas deportivos, porque

permitted working on a figure already existing even without state support, which facilitated the speed of its consolidation.

Nevertheless, the above did not mean a total disconnection with the federated world. As evidenced in the description of the evolution of LDES as a model, this double affiliation of the athlete was producing a greater rapprochement between LDES and the federations, to work in a coordinated manner and make common interests prevail over the particular ones.

Finally, the interviewees highlight that the contribution made by the IES to the development of the model is summarized in the following lines of action:

- Access to the use of a network of sports facilities present throughout the country.
- Financing of the transport of delegations in regional and national championships in the last years of implementation of LDES (initially, these expenses were covered by the IND).
- Financing of the preparation processes of athletes.

And, additionally, the IES contribute as added value to the development of the country through:

- The training of human resources that work around sports.
- Provision of an offer of physical and sports activities for the entire student population, as part of their professional training process.
- Development of research in applied sciences to sports.
- Participation in an integrated system of sports competencies national and international (affiliation to FISU).
- Management of the mechanisms necessary to make possible the compatibility of the studies with high performance sports.

4.5. Aspectos Obstaculizadores del Modelo LDES

Debilidad organizacional del modelo

En general, el deporte es un espacio sub regulado en términos de gestión, no así en lo referido a bases técnicas y reglamentos deportivos. Por lo tanto, no existen muchas estructuras similares a LDES en el contexto deportivo no federado que pudieran servir de referencia.

LDES nació como una mesa autoconvocada, alrededor de la cual se reunieron diversos actores diferentes pero que tenía como objetivo común impulsar el desarrollo de una competencia deportiva en el sector educación superior, siendo tres los socios fundadores: IND, FENAUDE y ADUPRI. El primer problema, es que los dos primeros tenían personalidad jurídica, mientras que ADUPRI era sólo una organización de hecho, evidenciando desde el inicio de la conformación de la estructura una alta probabilidad de generación de asimetrías de poder en una alianza que por definición debía consistir en relaciones horizontales y equitativas. En consecuencia, cuando nació LDES, el IND requería transferir los recursos a un ente ejecutor y el único que podía asumir la administración esta labor era FENAUDE, lo que estableció la primera asimetría entre los actores no estatales del modelo.

Luego, si bien en los inicios de LDES no era interés del IND administrar directamente el modelo, con el pasar de los años, desde esta institución surgieron críticas a la administración de FENAUDE, las que, finalmente, desencadenaron la elaboración de un informe de rendición de cuentas pendientes que le impedía seguir recibiendo recursos estatales hasta subsanar los hallazgos detectados. Si bien ello fue desestimado años después, en dicho momento, este hecho permitió justificar el que la administración y ejecución de la totalidad del presupuesto de la plataforma fuera asumida por el IND.

Sin calificar la pertinencia de la medida adoptada por el IND, en una mesa autoconvocada de hecho, ninguno de los actores tiene derecho a expulsar ni fiscalizar a los otros. En este sentido, el diseño de LDES dejó en evidencia una asimetría de poder entre los actores fundantes que podría haber sido regulada de mejor manera si este modelo se hubiese concebido como una organización de derecho, institucionalizada y transparente, con estatutos que regularan la relación entre los actores, sin que uno prevaleciera por sobre el resto. De

esta manera, se habría formalizado el diálogo y la negociación como el único mecanismo para tomar decisiones y llegar a consenso.

Perfiles de los tomadores de decisiones

En el modelo LDES, las instituciones son representadas por los jefes de deportes de cada casa de estudio, nombrados por sus Rectores. De acuerdo con los entrevistados, el 95% de ellos son profesores de educación física abocados más bien a temas técnicos – deportivos y no dirigenciales. Por lo tanto, les fue más difícil anticipar las consecuencias del crecimiento del modelo y su sostenibilidad en el tiempo, para impulsar decididamente la transformación de LDES en una organización de derecho.

Por otro lado, el cambio del rol asumido por el IND entre las dos etapas descritas, pasando de ser un facilitador a ejercer la dirección del modelo, demuestra la importancia de los burócratas de primer piso, quienes han tenido una presencia estable desde la creación de LDES. Estos actores siempre fueron acérrimos defensores de la conveniencia de impulsar una administración estatal de los recursos producto de las dificultades operativas que conllevan las transferencias a terceros, sin que esto necesariamente haya sido compartido por los diseñadores de LDES, pero tal vez sí por las autoridades ministeriales que aparecen en escena desde el año 2014, porque ello les permitiría utilizar LDES para cumplir los objetivos del Programa de Gobierno. Lo anterior fue corroborado en las entrevistas realizadas en este estudio a ambos grupos de actores.

Por lo tanto, en este aspecto obstaculizador destaca la importancia de que las nuevas políticas y programas también consideren a la propia burocracia estatal como un agente que requiere espacios de participación en el diseño, implementación y evaluación. Esto cobra especial importancia en el sector deporte, donde desde el mes de agosto del año 2013 las funciones de diseño, implementación y evaluación se separan, dejando la primera y tercera en manos del Ministerio del Deporte y la segunda, a cargo del IND. Esta división no debe transformarse en una nueva brecha entre lo que se diseña y lo que finalmente se ejecuta.

Doble filiación de los deportistas

LDES nació con el conflicto que genera la doble filiación de algunos deportistas de alto rendimiento: pertenecen a clubes federados, pero, a la vez, son estudiantes de la educación superior. En este escenario, cada actor reclama la filiación respectiva. Por un lado, el club

asume que el deportista le pertenece porque fue quién gestó su formación. Por el otro, la institución de educación superior señala que el deportista primero es estudiante, sobre todo si aquel ha hecho uso de un ingreso especial y/o una beca deportiva. Y, adicionalmente, el IND, como organismo estatal del sector deporte también trata de entrar en esta disputa, toda vez que el deportista mayor de 18 años es un ciudadano con derechos y deberes, y el mundo federado en particular, al cual él pertenece, subsiste en gran medida gracias a recursos estatales.

Durante el transcurso del desarrollo LDES descrito en este estudio fue posible constatar que este aspecto obstaculizador se fue superando mediante un acercamiento entre las federaciones y LDES, quienes lograron coordinar fechas de competencia y reconocer que ambos canales no son excluyentes, sino que interdependientes y complementarios. Esta alianza es relevante desde dos puntos de vista. Primero, las IES son un actor clave para facilitar la compatibilidad de los estudios con el deporte y, como un valor agregado, constituyen la vía de acceso a una plataforma deportiva que ofrece instancias que son altamente valoradas por el mundo federativo: sudamericanos, mundiales y juegos olímpicos universitarios. Segundo, al generar las condiciones para que los deportistas puedan cursar una carrera profesional mientras practican el alto rendimiento, las IES contribuirán al desarrollo de una post carrera deportiva más auspiciosa, ya que los deportistas tendrán las herramientas para integrarse de buena manera al mundo laboral y en otras áreas de la sociedad, sin poner en riesgo la calidad de vida que tenían hasta antes del retiro. Esto, a la vez, aliviana la carga en el gasto público que significaría subsidiar a las personas que dedican su vida a representar al país en el contexto deportivo internacional. En otras palabras, se solucionaría la causa del problema en lugar de solo poner atención en sus efectos.

Colisión entre intereses deportivos y gubernamentales

De acuerdo con los entrevistados, en la administración 2014 – 2018, segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, en el contexto de la gratuidad de la educación superior, se transmitió erróneamente a todas las IES que LDES era una plataforma deportiva gratuita, lo que motivó la entrada masiva de nuevas instituciones, pero sin entender que esta era una figura que se nutría de un cofinanciamiento, por lo tanto, requería aportes desde todas las partes. Ello generó un aumento de gastos sin el consecuente incremento de ingresos, ya que

había que organizar más partidos y jornadas de competencia con el mismo presupuesto. Esto también frenó la incorporación de nuevos deportes en la plataforma y la mejora sostenida del nivel técnico y logístico de las competencias que se había visto hasta ese entonces.

Los elementos que fueron configurando este nuevo escenario provocaron que las nuevas instituciones participantes asimilaran que LDES era una plataforma del gobierno y no un producto que existía gracias al aporte de cada IES y el Estado, en una relación de horizontalidad donde la titularidad era compartida. Estos hechos provocaron que se fuera acentuando la desnaturalización de los términos en que había nacido el modelo LDES y se limitara su potencial de crecimiento. Como señala Bollier (2008), cuando se considera que un recurso común como LDES es de propiedad del gobierno, su vínculo legal y moral con la ciudadanía empieza a diluirse (Vergara, 2012).

Si bien la legitimidad de un Programa de Gobierno se fundamenta en los principios de la democracia representativa, este no puede ser impuesto desde el nivel central pasando por sobre los intereses de los propios actores directamente involucrados con la política pública en cuestión. La descentralización de la toma de decisiones que se desarrolla a través del modelo LDES también emerge como un mecanismo válido para disminuir la distancia entre representantes y representados, aprovechando que estos actores territoriales - sectoriales están más cerca de la población beneficiaria final (estudiantes deportistas), para realizar una mejor identificación del problema y sus alternativas de solución (Vegas, 2017).

5. Conclusiones y Proposiciones

En el presente trabajo de investigación se analizó el modelo de gestión utilizado para implementar las LDES desde el 2011 al 2019, junto con caracterizar su desarrollo e identificar sus aspectos facilitadores y obstaculizadores. La importancia de la realización de este estudio se fundamenta en que la mayoría de la oferta programática del IND es de ejecución directa, mediante un enfoque top-down, que no admite una toma de decisiones participativa. El modelo LDES constituye una excepción a la regla, porque desde el comienzo permitió la participación de la IES en la toma de decisiones relacionada con el desarrollo de una plataforma deportiva inédita en Chile. Sin embargo, con el pasar del tiempo y a pesar de la valoración positiva de LDES como producto deportivo, el crecimiento de la plataforma, la falta de institucionalización del modelo y la irrupción de un nuevo actor, el Ministerio del Deporte, incidieron en que el Estado pasara de asumir un rol de facilitador a uno de dirección, por ende, la horizontalidad de las relaciones y el espacio para la corresponsabilidad en la gestión de lo público actualmente es menor al considerado en su diseño, particularmente en lo referido a los principios orientadores del modelo LDES.

El modelo de gestión participativa de LDES se caracterizó por haber sido diseñado como una estructura autoconvocada “de hecho” impulsada por el IND para convocar a los actores de la educación superior con el objetivo de construir de manera conjunta una plataforma deportiva única para el sector, cuyo desarrollo se fundamenta en los principios de la participación ciudadana y la colaboración público – privada. En la práctica, el modelo consistió en la formación de mesas regionales coordinadas mediante una comunicación bidireccional con una mesa nacional, cada una de éstas integradas por representantes de las IES (instituciones y organizaciones) y del IND. En estas mesas, cada actor tenía el mismo nivel de influencia y se tomaban decisiones de manera conjunta con el fin de hacer prevalecer los intereses colectivos por sobre los individuales.

Sin embargo, durante su funcionamiento, el diseño original del modelo fue sufriendo una crisis de asimetrías de poder entre los actores y diferencias de intereses, generadas por el bajo nivel de institucionalización de su estructura y la necesidad de reorientar la plataforma para que contribuyera de manera más directa al cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Esta crisis produjo cambios que mermaron la asociatividad propia del sector y minimizaron

los espacios para la toma de decisiones compartida, donde el Estado pasó de ejercer mayor control de la implementación. Así, a fines del año 2014, la mesa nacional pasó de estar constituida por organizaciones deportivas a estructurarse en base a instituciones. En otras palabras, el rol representativo de FENAUDE y ADUPRI perdió protagonismo y el IND asumió la dirección de la implementación para que LDES respondiera efectivamente a los lineamientos del Ministerio del Deporte emanados del Programa de Gobierno vigente. De esta manera, hubo una disminución de la corresponsabilidad y la autonomía institucional en la implementación de LDES, a pesar que ambos aspectos habían sido establecidos como principios orientadores del modelo de gestión participativa en su etapa de diseño.

No obstante, en general, los resultados de la implementación del modelo son valorados transversalmente por todas las partes involucradas. Se evalúa positivamente la creación de una plataforma deportiva de cobertura nacional que congrega a todas las instituciones de la educación superior sin distinción. También se destaca que LDES ha permitido dar continuidad a la participación deportiva competitiva gestada en el nivel escolar. Y, en esta misma línea, existe un reconocimiento a la incidencia de esta plataforma en aumentar la compatibilidad de los estudios con la práctica deportiva de alto rendimiento. Y, por último, a diferencia de otros programas del IND, el presupuesto de LDES considera el aporte de todas las partes involucradas. Esto le permite no depender exclusivamente del presupuesto estatal y, en consecuencia, poseer un mayor margen de crecimiento y sostenibilidad.

Asimismo, en el transcurso de su implementación, el modelo LDES se enfrentó tanto a aspectos facilitadores como obstaculizadores.

Dentro de los aspectos facilitadores destacan la inyección de recursos, la toma de decisiones compartida, el interés común por fortalecer el deporte de la educación superior y la capacidad instalada en las IES.

La inyección de recursos estatales fue un aspecto clave para impulsar la adhesión al modelo, más aún si ello no implicaba la pérdida de autonomía de las organizaciones deportivas e instituciones del sector educación superior que las integraban. Adicionalmente, un elemento basal que motivó a estos actores a trabajar en conjunto fue el interés común por fortalecer este canal de desarrollo deportivo, para favorecer la sostenibilidad de la carrera deportiva de alto rendimiento y su compatibilidad con los estudios superiores. Y, por lo

demás, existía un enorme potencial de crecimiento en el sector, ya que las IES tenían una capacidad instalada superior a las que poseen clubes, asociaciones y las propias federaciones deportivas nacionales.

De igual modo, el modelo LDES también tuvo que enfrentar algunos aspectos que obstaculizaron su implementación, tales como la debilidad organizacional de la alianza, el perfil de los tomadores de decisiones, la doble filiación de los deportistas y la colisión entre los intereses deportivos y gubernamentales.

La evolución observada desde el 2011 al 2019 dejó en evidencia que una estructura autoconvocada “de hecho” no fue suficiente para garantizar la mantención en el tiempo de las relaciones de horizontalidad que caracterizaron los inicios del modelo y el respeto de ciertas reglas de interacción entre las partes que no generaran asimetrías de poder y niveles de incidencia. Además, en las mesas regionales y mesa nacional las IES estaban representadas por sus jefes de deporte y no por los respectivos Rectores, por tanto, su poder de decisión estaba circunscrito al contexto deportivo sin poder ampliar su discrecionalidad hacia otras líneas de trabajo que también tienen relación con el deporte de la educación superior. En adición a lo anterior, la doble filiación de los deportistas fue un obstáculo difícil de resolver, porque, al principio, los estudiantes deportistas debían elegir entre representar a su club o a la IES, sumado a que las federaciones no veían con buenos ojos la irrupción de LDES en el desarrollo del deporte de alto rendimiento que, según la Ley del Deporte y la carta de deporte olímpico, les corresponde liderar. Y, finalmente, en la conducción de LDES también se generaron colisiones entre los intereses gubernamentales y deportivos, cuando los criterios técnicos deportivos llevaban a tomar decisiones que no siempre podían coexistir con los principios del buen gobierno.

En conclusión, el presente estudio dio respuesta a las preguntas de investigación y cumplió los objetivos planteados. Con ello, provee evidencia que puede ser utilizada para analizar otros casos similares, así como para identificar los elementos de base que deben existir para favorecer el uso de modelos de gestión participativa para la implementación de programas sociales. Sin duda, con el posicionamiento del enfoque de gobernanza y las nuevas posibilidades de comunicación que ofrece la tecnología, los costos de transacción de la implementación de los modelos de gestión participativa son cada vez menores. Por ello, la

administración pública está llamada a perfeccionar los mecanismos de participación, para potenciar la corresponsabilidad y congestión de lo público en aras de alcanzar mayores niveles de legitimidad de las políticas que implementa.

Como propuestas de estudio, se sugiere revisar el funcionamiento de las corporaciones de deporte de alto rendimiento, en cuanto al nivel de democratización de la toma de decisiones, así como evaluar la factibilidad de replicar el modelo LDES en el deporte escolar, cuyo volumen sobrepasa con creces el de la educación superior y, por lo mismo, su impacto sería mucho mayor.

En el actual contexto, noviembre de 2020, ya ocurrido el estallido social del 18 de octubre de 2019 y ad-ortas de un proceso constitucional, el país requiere que el Estado mejore los mecanismos de participación, representación y legitimidad de las políticas públicas, como una manera de revitalizar el régimen democrático. Para ello, este tipo de modelos constituye una muy buena oportunidad.

6. Bibliografía

- Alberich, T. (1999). Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local: Propuestas para una gestión participativa y eficiente de los público. *Política y Sociedad*, 163-174.
- Bernal, A., Rivas, L., & Peña, P. (2014). Propuesta de un modelo de co-gestión para los Pequeños Abastos Comunitarios de Agua en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 159-184.
- Conejero, E. (2015). *Sinergia entre las organizaciones públicas y privadas: nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios*. (U. M. Elche, Ed.) Obtenido de www.researchgate.net: <https://www.researchgate.net/publication/279841822>
- Chiledeportes. (2002). *Política Nacional de Actividad Física y Deporte*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Dirección de Presupuestos. (2017). *Evalaución de Programas Gubernamentales. Programas Instituto Nacional de Deportes*. Recuperado el 15 de Octubre de 2020, de www.dipres.cl: http://www.dipres.cl/597/articles-163114_informe_final.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2019). *Presupuestos*. Obtenido de www.dipres.cl: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>
- División de Organizaciones Sociales. (2014). *Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Obtenido de www.dipres.gob.cl: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-87929_Criterios.pdf
- Fernández, N., & Shejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Obtenido de CIPPEC y UNICEF: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1546.pdf>

- INE. (2019). *Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 2002-2035*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas: https://www.ine.cl/docs/default-source/proyecciones-de-poblacion/metodologia/proyecci%C3%B3n-base-2017/estimaciones-y-proyecciones-2002-2035-comunas-metodolog%C3%ADa.pdf?sfvrsn=9459d1b0_4
- Mariñez, F. (2016). Innovación y gobernanza colaborativa para la gestión de las políticas públicas. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 8-11). Santiago.
- Martínez, R. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En Entre el Diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Entre-el-dise%C3%B1o-y-la-evaluaci%C3%B3n-El-papel-crucial-de-la-implementaci%C3%B3n-de-los-programas-sociales.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2017). *Guía Metodológica para la Formulación de Programas*. Obtenido de <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/guia-metodologica-para-formulacion-de-programas-2017/?wpdmdl=2245>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). *Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales*. Obtenido de Informes de seguimiento: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- Ministerio de Educación. (2020a). *Instituciones de educación superior en Chile*. Recuperado el 15 de Octubre de 2020, de mifuturo.cl: <https://www.mifuturo.cl/instituciones-de-educacion-superior-en-chile/>
- Ministerio de Educación. (2020b). *Bases de datos de matriculados en educación superior*. Recuperado el 15 de Octubre de 2020, de mifuturo.cl: <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-matriculados/>

- Ministerio de Secretaría General de Gobierno. (2013). *Ley N° 20.686: Crea el Ministerio del Deporte*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053691&idParte=>
- Ministerio del Deporte. (2018). *Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte 2018 en población de 18 años y más*. Obtenido de www.mindep.cl: <http://www.mindep.cl/encuesta-actividad-fisica-y-deporte-2018/>
- Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile. (2016). *Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 - 2025*. Santiago de Chile. Recuperado el 26 de Octubre de 2018, de <http://www.mindep.cl/wp-content/uploads/2015/05/POLITICA-ULTIMA-VERSI%C3%93N-021116.pdf>
- Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile. (2017). *www.mindep.cl*. Obtenido de <http://www.mindep.cl/las-ligas-de-educacion-superior-iniciaron-con-triunfos-para-la-uss-y-uach/>
- Ministerio del Deporte, Gobierno de Chile. (2018). *Lineamientos Deporte en la Educación Superior*. Santiago.
- Ministerio del Interior. (2001). *Ley 19.712: Ley del Deporte*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=181636>
- Muñoz, C., Miranda, P., & Flores, R. (2012). Observando las alianzas de colaboración entre organizaciones sin fines de lucro y organizaciones estatales chilenas. *Polis*(32), 1-11. Recuperado el 2019, de <http://journals.openedition.org/polis/6505>
- Naser, A., Fideleff, V., & Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/78). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Obtenido de Repositorio Académico de la Universidad de Chile: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_
- Ortegón, E. (2012). *Fundamentos de Planificación y Política Pública*. Madrid: Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos y Centro Guaman Poma de Ayala.

- Pallarés, F. (1988). Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción. *Revista de Estudios Políticos*, 141-162. Recuperado el 10 de Noviembre de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27007>
- Peroni, A., & Foster, B. (2014). *Dinámicas relacionales en la implementación de programas sociales participativos en Chile: una mirada desde los actores sobre las políticas públicas a nivel local*. Obtenido de <https://www.academica.org:https://www.academica.org/000-099/232.pdf>
- Pliscoff, C., & Araya, J. (2012). Las alianzas público - privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: reflexiones a partir de la situación chilena. *Revista chilena de administración pública*, 173-178. doi:0717-6759
- Restrepo, M. (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Revista Saberes*, 167-185. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18369>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dialnet*, 135 -156. Recuperado el 09 de Noviembre de 2018, de <file:///C:/Users/jorge.vergara/Downloads/Dialnet-LaImplementacionDePoliticasyPublicas-2562409.pdf>
- Torres, G., & Ramos, H. (2008). Gobernanza y territorios: Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 75-95.
- Vegas, H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *Polis, Revista Latinoamericana N° 48*, 155-172. Obtenido de Polis, Revista Latinoamericana.
- Vergara, J. (2012). *Bienes comunes urbanos. Una aproximación inicial*. (U. y. Centro de Estudios Arquitectónicos, Ed.) Obtenido de Revista Diseño Urbano y Paisaje: http://dup.ucentral.cl/pdf/23_bienes_comunes_urbanos.pdf

7. Anexos

Pauta de entrevista semiestructurada a autores del diseño

1. ¿Qué problema público se intentó abordar con LDES?
2. ¿Qué condiciones del problema demandaban que su tratamiento fuera a través de un modelo de gestión participativa, invitando a participar a terceros en la toma de decisiones?
3. ¿Cuáles fueron los actores más relevantes en la instalación de este modelo de gestión participativa? ¿Cuáles eran sus intereses y nivel de influencia?
4. ¿Cuáles eran los aspectos que eventualmente iban a facilitar la instalación de un modelo de gestión participativa?
5. ¿Qué estrategias se previeron para aprovecharlos?
6. ¿Cuáles eran los aspectos que eventualmente iban a ser un obstáculo para la instalación de un modelo de gestión participativa?
7. ¿Qué estrategias previeron para neutralizarlos o transformarlos?

Pauta de entrevista semiestructurada a representantes del IND e IES

1. Desde su punto de vista, ¿cuál es el modelo de implementación de LDES? ¿Qué rol cumple cada actor que lo integra y cómo califica su contribución? ¿Cómo funciona?
2. ¿Qué aspecto han facilitado la implementación de este modelo?
3. ¿Qué obstáculos se han tenido que superar para implementar este modelo?
4. ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas respecto a la manera tradicional de gestionar los programas desde el IND? ¿Cuál ha sido el efecto que las LDES han provocado en la organización de las competencias deportivas en el sector educación superior?
5. A lo largo de los años de su participación en la gestión de LDES, ¿ha podido apreciar cambios en la implementación del modelo de gestión? ¿Cuáles? ¿A su juicio, estos cambios han sido positivos o negativos? ¿Por qué?
6. ¿Cree usted que el modelo de gestión participativa de LDES le ha permitido participar en la toma de decisiones sobre la implementación del programa? ¿Por qué?
7. ¿En qué instancias del modelo usted aprecia la implementación efectiva de cada uno de estos principios?
8. ¿Cree que este modelo de gestión participativa es sostenible? ¿De qué factores depende?
9. ¿Recomendaría que este modelo de gestión participativa fuera replicado en otros programas?