



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público

**ANÁLISIS CRÍTICO, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS,
RESPECTO DE LA NORMATIVA DE FOMENTO DEL DEPORTE
VIGENTE EN CHILE.**

**Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales**

**Alumnos: Juan Pablo Ríos Contreras
Reinaldo Kenett Pacheco**

Profesor Guía: Hernán Domínguez P.

Santiago – Chile

2008

**ANÁLISIS CRÍTICO, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS, RESPECTO DE LA
NORMATIVA DE FOMENTO DEL DEPORTE VIGENTE EN CHILE.**

INDICE

	Página
Dedicatoria	iii
Indice	iv
Abreviaturas	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	4
DERECHO Y DEPORTE. MARCO CONCEPTUAL.	
1. 1. Los Orígenes del Deporte	4
1. 2. Deporte y Derecho Deportivo. Conceptos.	5
1. 3. Dimensiones Económica, Comercial y Laboral del Deporte.	11
1. 4. Dimensiones Cultural y Educativa del Deporte.	16
1. 5. Relaciones entre Derecho y Deporte. Antecedentes históricos y comparados.	19
1. 6. Intervención Pública en el Deporte.	21
1. 7. Criterios fundantes de la regulación deportiva.	24
1. 8. Política Nacional del Deporte.	26
CAPITULO II	30
SISTEMAS O MODELOS DEPORTIVOS.	
2. 1. Generalidades.	30
2. 2. Sistemas Privados o Liberalizados.	32
El caso de Estados Unidos.	32
2. 3. Sistema Público o Estatal.	34
a. Sistema Cubano	34

b. Sistema Chino	37
2. 4 Sistema Mixto.	39
a. Sistema Francés	39
b. Modelo Español.	42
2. 5. Conclusiones.	45
CAPITULO III	47
LA POLITICA NACIONAL DEL DEPORTE Y LA REGULACION JURIDICA DEL DEPORTE EN CHILE. ANALISIS CRITICO.	
3. 1. Síntesis histórica del Deporte en Chile.	47
3. 2. Evolución de la intervención pública en el deporte chileno.	52
3. 3. La Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER).	57
3. 4. Chiledeportes (Ley 19.712).	70
3. 5. La actual Política Nacional de Actividad Física y Deporte.	72
3. 6. Conclusiones.	74
CAPITULO IV	75
LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO AL DEPORTE. NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA VIGENTE.	
4. 1. Generalidades.	75
4. 2. El Fondo Nacional de Fomento al Deporte.	76
4. 3. Infraestructura Deportiva.	81
4. 4. El Subsidio para el Deporte.	84
4. 5. Las Concesiones de Recintos e Instalaciones Deportivos.	91
4. 6. Franquicias Tributarias para las Donaciones con fines Deportivos.	98
4. 7. Becas y Premios para los deportistas.	103

a. Becas para Deportistas de Alto Rendimiento.	103
b. El Premio Nacional del Deporte	107
CAPITULO V	110
PERSPECTIVAS FUTURAS Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN PARA LAS NORMAS E INSTRUMENTOS DE FOMENTO AL DEPORTE.	
5. 1. Generalidades	110
5. 2. De la existencia de un Derecho al Deporte.	111
5. 3. Observaciones en torno al Fondo Nacional de Fomento al Deporte.	118
5. 4. Observaciones en relación con las normas sobre Infraestructura Deportiva.	121
5. 5. Comentarios sobre el Subsidio para el Deporte.	123
5. 6. Observaciones ala normas sobre Concesiones de Recintos e Instalaciones Deportivos.	125
5. 7. Acerca de las Franquicias Tributarias para las Donaciones con fines Deportivos.	127
5. 8. Las Becas y Premios para los deportistas.	129
5. 9. Obstáculos para un óptimo funcionamiento de los instrumentos de fomento al deporte.	130
5. 10. Sugerencias de adecuación y mejoramiento del sistema de instrumentos de fomento al deporte.	132
a. Adecuaciones a la Institucionalidad pública deportiva	132
b. Propositiones para nuevos instrumentos de fomento al deporte.	134
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFÍA	140

ABREVIATURAS

Art.	.....	Artículo
Arts.	.....	Artículos
Cód.	.....	Código
C. Pol. o CPR	.....	Constitución Política de la República de Chile
LDep	.....	Ley del Deporte
D.L.	.....	Decreto Ley
D.F.L.	.....	Decreto con Fuerza de Ley
D.O.	.....	Diario Oficial
D.S.	.....	Decreto Supremo
Tít.	.....	Título
JJ.OO.	.....	Juegos Olímpicos
COI	.....	Comité Olímpico Internacional
COCH	.....	Comité Olímpico de Chile

INTRODUCCION

Desde hace algunas décadas vemos que en la vida social y económica de los distintos países ha adquirido enorme relevancia el fenómeno deportivo, de la mano de un aumento de su popularidad, de las consecuencias positivas que genera desde variados puntos de vista –culturales, sanitarios, sociales, comerciales, etc.- y de su consideración como un derecho al que deben tener acceso todas las personas que deseen incursionar en él, sea profesionalmente o como actividad meramente recreativa. El deporte, por ello, ha dejado de ser visto con una mirada abstencionista o que lo relega a una cuestión puramente privada, dependiente por entero de la voluntad y acción de sus cultores o aficionados.

De acuerdo con lo anterior, el derecho no ha podido quedar indiferente a tal realidad y ha reaccionado en consecuencia, generándose una serie de normas que hasta antes de tal fenómeno eran desconocidas, y que han provocado el nacimiento de una nueva institucionalidad y regulación, al punto de reconocerse la existencia de un Derecho Deportivo o del Deporte, dentro del cual se enmarca el trabajo que presentamos a continuación. Como disciplina nueva, él demanda un tratamiento y preocupación que ya ha comenzado a ocupar a quienes hemos optado por las ciencias jurídicas.

Como podrá verse en su oportunidad, actualmente en la totalidad de los ordenamientos toca al Estado algún tipo de intervención en el ámbito deportivo, sea para regular alguna de sus particularidades o aspectos propios (generando un marco dentro del cual ha de desenvolverse la actividad), o bien reconociéndole atribuciones y potestades de intervención al punto de

considerarse adecuada la existencia de una acción pública en su promoción o fomento. Chile pertenece a este último grupo de legislaciones, por lo que a nuestro juicio se hace necesario el tratamiento ordenado y sistemático de la normativa que se refiere al asunto, en el entendido de que constituye un aspecto que precisamente caracteriza a nuestro sistema y que puede o debe permitir que el sector definitivamente comience a experimentar un auge en el país.

La primera cuestión que abordamos dice relación con el marco conceptual dentro del cual ha de desenvolverse este trabajo, con referencias al Deporte y Derecho Deportivo. La investigación sigue con un análisis de diversos tópicos que sirven de base a presentar el sistema de incentivos al deporte vigente en nuestro país, luego con una muestra sintética de algunas experiencias comparadas al respecto y después con una revisión histórica de las acciones y esfuerzos que se han emprendido por el Estado durante ya un siglo de intervención, dejando en evidencia su asistematicidad y poca consistencia. Continúa con la exposición en términos sencillos de las normas e instrumentos que con la entrada en vigencia de la Ley del Deporte se introdujeron, para efectos de potenciar y promover el deporte nacional, y los comentarios y aclaraciones que conviene hacer al respecto de manera de ir configurando un sistema coherente. Termina con un capítulo dedicado a las observaciones o sugerencias que nos merecen las referidas regulaciones, de tal forma de manifestar nuestras posturas sobre la suficiencia, insuficiencia o inconsistencias de ellas; capítulo que finaliza abordando la cuestión acerca de la conveniencia o efectividad para los efectos del fomento del deporte de la inclusión del derecho al deporte en el texto constitucional.

Esperamos que el tratamiento de la materia que se realiza a continuación sea útil y preste alguna colaboración al desarrollo de la disciplina del Derecho

Deportivo nacional; de nuestra parte debemos señalar que lo consideramos necesario por su novedad y por el escaso desarrollo de una rama ciertamente nueva en el ámbito del derecho. Sentimos que frente a ello, nosotros como estudiantes en proceso de obtención del grado académico tenemos el deber de efectuar un pequeño aporte al objeto de estudio, y por esto esperamos que nuestro trabajo permita contribuir a sentar las bases de otros futuros o al menos a poner al alcance de quienes lo requieran posteriormente las nociones fundamentales que hay involucradas en el tema.

Por último, no está de más señalar que nos mueve también el gusto personal por el deporte en general. Sus virtudes, además del placer que puede provocar la competencia y afán de superación en él involucrado o simplemente su función recreativa, hacen que nuestro enfrentamiento al tema como estudiantes de derecho se conjugue con el de aficionados al mismo, y con el afán de que todos los beneficios que irroga se extiendan a la mayoría de las personas.

CAPITULO I

DERECHO Y DEPORTE. MARCO CONCEPTUAL

1. 1. Los Orígenes del Deporte¹

Si bien es cierto que el deporte, en la concepción que actualmente tenemos de él y que abordaremos más adelante, es una invención relativamente reciente, sus orígenes pueden remontarse a tempranas etapas del desarrollo de las comunidades humanas, respecto de las cuales aún existen algunas discrepancias entre quienes se han dedicado al desarrollo de la materia. No obstante ello, es indudable que las raíces remotas del deporte entroncan con épocas bastante pretéritas, cuya evidencia se obtiene de los aportes e investigaciones de historiadores, antropólogos y otros científicos sociales. Cuestión diferente es precisar el ámbito de la vida alrededor del cual fue surgiendo una práctica sistemática de actividad física que hoy podemos mirar como rudimento de deporte.

Las posiciones que sobre este asunto apreciamos en la doctrina nos indican, en primer término, que el deporte estaría vinculado a la formalización de ciertos juegos espontáneos, vale decir, aquellos que nuestros antepasados habrían practicado con un solo afán lúdico y que no diferirían en este sentido de los que practican algunos otros exponentes del reino animal. Otra corriente ha relacionado al deporte con la danza, pues sostiene que es conjuntamente con esta manifestación del comportamiento humano que la actividad adquiere un sentido propio que va más allá del simple despliegue físico. No han faltado

¹ En esta materia seguimos a REAL FERRER, Gabriel. *Derecho Público del Deporte*. 1ª edición. Ed. Cívitas, Madrid, 1991, pp. 41 y ss.

quienes, además, han visto que los rudimentos del deporte moderno están relacionados con lo mágico y sagrado, que es tan fundamental para este tipo de sociedades primitivas. Desde una visión materialista, a su turno, hay quienes han situado el nacimiento del deporte conjuntamente con la ejecución del trabajo ordinario de las personas, vale decir, inserto en el propio proceso productivo, ejemplificándose con la necesidad que tenían las poblaciones de proporcionarse alimento, en un primer momento mediante la caza, lo que habría dado lugar a manifestaciones como el lanzamiento de la jabalina.²

Las aproximaciones anteriores parecieran todas tener una cuota de razón, o al menos de plausibilidad, por lo cual pareciera adecuado estimar –siguiendo al autor citado- que el deporte es ante todo y después de todo una manifestación cultural, entendiendo que cultura involucra todos los aspectos del quehacer humano, y que como tal ha surgido o emanado de las necesidades, aptitudes y actitudes particulares de cada grupo, así como de sus convicciones religiosas o de sus manifestaciones artísticas. El deporte nace de la vida misma del hombre entendida como globalidad, de ahí que para las sociedades actuales haya adquirido tanta notoriedad e importancia, y a la vez haya alcanzado el grado de desarrollo y evolución que comenzó marcadamente en el siglo XIX, época en que se ha fijado el nacimiento del deporte moderno.

1. 2. Deporte y Derecho Deportivo. Conceptos.

Como cuestión preliminar a lo que constituye el objeto principal de esta investigación –el análisis de los instrumentos de fomento al deporte vigentes en nuestro ordenamiento- y con el fin de presentar el marco teórico y conceptual

² Se ha ligado también el surgimiento del deporte actividades como la guerra, o afirmación social de los grupos. Véase la obra citada en la nota anterior.

dentro del cual se desarrollará, elegimos abordar lo concerniente a la definición, y por ende a la delimitación, del deporte como objeto normado por la disciplina dentro de la cual situamos este trabajo: el derecho deportivo. Atendida la novedad de la disciplina jurídica deportiva en Chile, resulta apropiado pasar revista a estas materias a fin de prestar una pequeña contribución que permita ir construyendo una sistemática del derecho deportivo con sus propios principios y reglas.

En primer lugar, corresponde abocarnos al estudio del concepto de Deporte. La Real Academia Española, en la primera acepción de la palabra, nos señala que el deporte es la “Actividad física, ejercida como juego o competición, cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas”. Se trata de una definición que a pesar de su sencillez resulta bastante comprensiva de lo que entendemos usualmente por deporte. En efecto, ella pone de manifiesto en primer lugar que su ejercicio supone el despliegue de actividad corporal por quien lo practica; en segundo término se pone de manifiesto que este despliegue puede tener lugar por puro ocio o por el placer y diversión que él envuelve o bien por un afán de competencia con otras personas con quienes se busca poner a prueba las destrezas adquiridas; en tercer término, la RAE nos señala que la práctica del deporte supone que su cultor se prepare o adquiera las destrezas necesarias y que, además, se someta a ciertas reglas preestablecidas que determinan la forma en que debe efectuarse para que se considere un ejercicio válido y puedan compararse sus méritos con los de los demás.

Además de la definición común del deporte, en el ámbito normativo nacional e internacional se contienen otras propias que han sido dictadas o adoptadas al momento de regularse las distintas facetas que implica el deporte. Entre ellas hemos escogido las del Consejo de Europa, por su aplicación a todos los

países de ese ámbito, con los cuales, como se verá más adelante, el sistema o modelo deportivo chileno presenta mayores similitudes.

El artículo 2.1.a) del la Carta Europea del Deporte lo define como “Cualquier forma de actividad física que, a través de participación organizada o no, tiene por objeto la expresión o mejoría de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o la obtención de resultados en competición a todos los niveles”.³ Se pone de manifiesto en esta definición la característica fundamental de tratarse el deporte ante todo de una actividad de orden físico, pero como se aprecia, además se introducen otras consideraciones que actualmente se consideran de relevancia y que se refieren principalmente a las motivaciones o beneficios que se persiguen con la práctica del mismo, de forma tal de presentarlo como una actividad deseable y a cuyo fomento los países deben propender. Se incluye en la definición la idea de que el deporte puede contribuir tanto a la mejoría de la condición física o incluso psíquica de quien lo practique y al fortalecimiento de sus relaciones sociales, con lo que se da una noción comprensiva de las distintas dimensiones o fines del deporte cuyo análisis se efectúa en algunos apartados siguientes de este mismo capítulo.

Por su parte, en Chile, la Ley del Deporte (LDep), N° 19.712 (D.O. 09.02.2001), nos entrega un concepto bastante más complejo. Dispone en su art. 1 que a los efectos de esa ley debe entenderse por deporte:

“Aquella forma de actividad física que utiliza la motricidad humana como medio de desarrollo integral de las personas, y cualquier manifestación educativo-física, general o especial, realizada a través de la participación masiva, orientada a la integración social, al desarrollo comunitario, al

³ CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea del Deporte*. Citado en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Blanco sobre el Deporte*. Bruselas, 2007. disponible en la red: http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/wp_on_sport_es.pdf

cuidado o recuperación de su salud y a la recreación, como asimismo, aquella práctica de las formas de actividad deportiva o recreacional que utilizan la competición o espectáculo como su medio fundamental de expresión social, y que se organiza bajo condiciones reglamentadas, buscando los máximos estándares de rendimiento.”

El anterior es un concepto que en la ley aparece como el más general, y que se complementa con otros conceptos más restringidos que, no obstante ello, son también atingentes a la materia que venimos tratando. Así, los arts. 6, 7 y 8, contienen las definiciones de deporte recreativo, de competición y de alto rendimiento. El primero es, según la ley, aquel que se “efectúa en el tiempo libre, con exigencias al alcance de toda persona, de acuerdo a su estado físico y a su edad, y practicadas según reglas de las especialidades deportivas o establecidas de común acuerdo por los participantes, con el fin de propender a mejorar la calidad de vida y la salud de la población, así como fomentar la convivencia familiar y social.”; el deporte de competición, en tanto, está constituido por aquellas “prácticas sistemáticas de especialidades deportivas, sujetas a normas y con programación y calendarios de competencias y eventos.” Por último, la ley señala que el deporte de alto rendimiento es “aquel que implica una práctica sistemática y de alta exigencia en la respectiva especialidad deportiva.”

Como puede apreciarse, la conceptualización legal del deporte en Chile, especialmente la más general contenida en el art. 1º de la ley respectiva, peca de poca claridad y precisión. La definición denota que el legislador, tratando de ser exhaustivo, introdujo numerosos elementos que dicen relación con los fines u objetivos del deporte que, si bien son importantes en cuanto permiten fundamentar la propia existencia de normas especiales destinadas a regular y fomentar dicha actividad, tal vez no debieran aparecer con tan gran detalle en un concepto que pretende ser de alcances generales en nuestro ordenamiento, y más aún considerando que posteriormente el mismo cuerpo normativo en que

se encuentra establece otros conceptos de alcances más restringidos o específicos.

Como sea, podemos señalar que los tres conceptos generales que se han transcrito tienen en común, explícita o implícitamente, ciertos elementos, y que a nuestro juicio son:

- El señalar que el deporte es ante todo una actividad física y por ende requiere un esfuerzo corporal;
- Que además puede ejercerse por simple gusto o placer o con un ánimo de competición o espectáculo;
- Que su práctica, especialmente en caso de tratarse de competición, supone la observancia de reglas especiales; y
- Que de su cultivo individual o colectivo surgen de manera concomitante beneficios que hacen que dicha práctica sea socialmente deseable.

Atendido lo recién expuesto, es posible señalar que el deporte se nos presenta como una actividad humana que posee diversas aristas, y que como tal, presenta actualmente, según se podrá ver, numerosos aspectos frente a los cuales el ordenamiento jurídico reacciona o asume una posición dada, en aquella continua necesidad de adaptar las normas a los cambios y concepciones imperantes en una sociedad determinada. Esta reacción del derecho se manifiesta en la dictación de normas de alcance general o especial que, en este caso particular, se refieren a cuestiones como la organización, práctica y promoción de la actividad física deportiva. Su importancia y profusión, dada la mayor complejidad que cada día adquiere el deporte, v. gr. en nuestro

derecho por medio de la dictación de la ley del deporte, de sociedades anónimas deportivas, de estatuto de los deportistas profesionales, de normas sobre fomento al deporte, infraestructura deportiva, etc., hacen que todos estos cuerpos legales afines cuyo eje rector es el indicado, hayan adquirido una individualidad frente a la cual las categorías más tradicionales del derecho parecieran quedar en cierto sentido obsoletas.

Es así como ya en la actualidad, tanto en el ámbito nacional como internacional, ha tomado fuerza la delimitación y conceptualización de un derecho deportivo o derecho del deporte, cuya nota fundamental, como puede inferirse de su nombre, es su referencia o atingencia al deporte.

Estas consideraciones nos permiten esbozar un concepto de derecho deportivo, pudiendo señalar que éste está dado por aquel conjunto de normas jurídicas cuyo objeto es regular los diversos aspectos vinculados al deporte, entendido éste como actividad física que por puro placer o con ánimo de competición o por los beneficios adicionales que trae aparejados, es desarrollada por el hombre con sujeción a reglas y principios particulares, y que busca materializar los principios, ideas y acciones que una sociedad determinada estima como adecuados para ello.

Si pretendiéramos clasificar según las divisiones tradicionales al derecho deportivo, podríamos concluir que, en un sistema como el nuestro, no resulta claro si puede estimarse perteneciente al derecho público o privado, dado que, los principales cuerpos normativos vigentes tienen por objeto la organización tanto de la actividad del Estado (por medio de la formulación de políticas públicas y la creación de una institucionalidad) como la de los particulares cultores de las disciplinas o de las personas cuyo fin es la promoción o

fortalecimiento de la actividad, o bien de aquellas que esperan, por medio de la acción empresarial vinculada al deporte, obtener un legítimo beneficio e ello.

Quizá la dificultad anterior se deba a que las conexiones que presenta el derecho deportivo con otras ramas del quehacer jurídico, con características de derecho público o privado, son patentes. Así, las normas sobre sociedades anónimas deportivas participan marcadamente de los caracteres propios del derecho privado, en tanto que las referentes a la institucionalidad deportiva, pertenecen al campo del derecho público. Las normas relativas al estatuto laboral de los deportistas, a su turno, pueden estimarse pertenecientes al derecho del trabajo, y como tales, participan tanto de una como de otra categoría, según han dicho los cultores del derecho laboral.

Esta intercomunicación entre el derecho deportivo y diversas otras disciplinas jurídicas se debe a la complejidad que ha adquirido en las últimas décadas el fenómeno deportivo, el cual aparece hoy en día dotado de diversas dimensiones o aspectos con cada uno de los cuales los ordenamientos asumen una posición determinada. Estas dimensiones son las que pasamos a revisar a continuación.

1. 3. Dimensiones Económica, Comercial y Laboral del Deporte.

El Deporte, o más bien la actividad deportiva, con el auge y popularidad que ha alcanzado en las últimas décadas, puede abordarse también desde una perspectiva económica, una comercial y una laboral. En cuanto a la primera, puede decirse que el deporte ha alcanzado nacional e internacionalmente el carácter de 'industria', en el sentido de una actividad económica que genera o mueve grandes sumas de dinero, en torno a la cual han surgido empresas y

mercados, y que acapara una parte no despreciable del producto de las economías. En el ámbito europeo, realidad que puede considerarse más cercana al caso chileno, dado que, como se verá más adelante, el modelo nuestro tiene mayores semejanzas con aquél⁴, la industria deportiva adquirió explosivamente la relevancia e importancia desde el punto de vista económico a partir de la década de los ochenta, coincidente con a) la supresión por parte Comité Olímpico Internacional (COI) de la distinción entre deporte de aficionados y deporte amateur, permitiendo la participación de cualquier deportista en los Juegos Olímpicos (JJ.OO.); b) la autorización por el mismo organismo del patrocinio comercial de los mismos juegos; y c) la desaparición de los monopolios televisivos en los países de la Europa Occidental, lo que generó posteriormente toda una competencia de las estaciones televisivas por los derechos de radiodifusión y televisación de los diversos certámenes más importantes. En conjunto, los patrocinios comerciales o publicitarios y los derechos de difusión televisiva o radial han llegado actualmente a financiar del orden del 65% al 85% del deporte profesional europeo, con lo que puede apreciarse fácilmente cómo la dimensión que se viene analizando ha adquirido una importancia que si bien ha traído beneficios también produce ciertas suspicacias a nivel gubernamental y de las organizaciones participantes de la actividad.

La dimensión económica del deporte, no obstante constituir un aspecto importante del mismo, conlleva el riesgo, ya advertido en diversos documentos que abordan el tema, de que el interés pecuniario desplace a los demás y con ello o bien desaparezcan los deportes que no son tan rentables

⁴ Principalmente, los principales sistemas o modelos de deporte están constituidos hoy por hoy por el sistema norteamericano y el europeo. Véase, *infra*, Capítulo II

económicamente, o bien desaparezcan los clubes y asociaciones deportivas pequeños o amateurs.⁵

Vinculado al aspecto económico se encuentra el comercial. Es evidente la importancia que ha adquirido la actividad deportiva como generadora de negocios y operaciones comerciales. Alrededor del deporte se ha generado todo un mercado de fabricación y comercialización de indumentaria e implementos, realización de apuestas y 'merchandising', industrias que cada vez mueven mayores cantidades de dinero a niveles nunca antes vistos. Las empresas del rubro y los clubes, conscientes del éxito de ventas que representan los artículos deportivos y demás vinculados celebran a diario alianzas y contratos relativos a la materia en los cuales se mueven sumas cuantiosas.⁶ Los deportistas profesionales, por su parte, aparte de los contratos que los vinculan con las instituciones a las cuales prestan sus servicios, continuamente celebran contratos de índole netamente mercantil por los cuales se convierten en 'rostros' de las empresas (no sólo las del ámbito relacionado con el deporte) cuyos productos o servicios promocionan.

⁵ Cfr. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General X. Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual. Política audiovisual, cultura y deportes. *Evolución y Perspectivas de la Acción Comunitaria en el Deporte*. Documento de trabajo, Bruselas, 1998, p. 8. Disponible en la red (.pdf) http://ec.europa.eu/sport/action_sports/historique/docs/doc_evol_es.pdf y mismo autor *Modelo de Deporte Europeo*. Documento de consulta de la Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual. [en línea] http://www.deportesostenible.es/doc/Internacionales/14_modeloeuropeo.pdf consultado en 20 de dic. 2007.

⁶ Los contratos entre los clubes de fútbol y los llamados 'sponsors' ofrecen una muestra de ello. A nivel internacional, se señalan como paradigmáticos a este respecto los contratos celebrados por Manchester United con la compañía aseguradora American International Group (AIG) por 31,6 millones de dólares, de una duración de 4 años; Bayern Munich con la compañía Telekom, por 29 millones de dólares; Schalke 04 y Gazprom, por 26 millones de dólares; Juventus y New Holland por 22 millones de dólares; Real Madrid y A.C. Milan con Bwin por la misma suma. Véase *Los Millones se lucen en el pecho*. La tercera Deportes, 12 de febrero de 2008. A nivel sudamericano, los primeros lugares entre los contratos más abultados son ocupados por varios clubes brasileños. En el ámbito nacional, en el año 2008 hizo noticia el acuerdo a que llegó el club Universidad de Chile con la firma mexicana Telmex, por 400 mil dólares anuales.

El interés comercial vinculado al deporte ha hecho que muchos clubes, tanto internacionalmente como en el ámbito local, hayan optado por organizarse bajo la figura de sociedades anónimas, cuyas acciones son transadas en las bolsas de comercio. A su vez, muchas empresas han adquirido participación en clubes de diversos países. En Chile, recientemente se publicó la ley 20.019, sobre Sociedades Anónimas Deportivas Profesionales, la cual introdujo a nuestro ordenamiento y dio una regulación propia a dicha figura.

Nuevamente, a pesar del consenso y la aceptación que existe en torno a la idea de que a partir del deporte es factible el surgimiento de actividades comerciales y oportunidades de negocios, y que por esta vía es posible que las actividades deportivas se vean fomentadas y se optimicen los aspectos referentes a la gestión de los clubes, surgen ciertas objeciones que ponen el acento en que una desmesurada comercialización del deporte puede atraer consecuencias indeseables y violaciones a los principios e ideales sobre los cuales descansa la actividad física. Así por ejemplo, en los textos que abordan la materia se advierte que de la circunstancia de que compañías multinacionales puedan participar de la propiedad de diversos clubes podrían eventualmente surgir conflictos de intereses cuando éstos tuvieran que enfrentarse en competencias internacionales, lo que minaría la incertidumbre de los resultados, rasgo propio e inherente a la competición. Asimismo, también se advierten riesgos cuando estas empresas propietarias son además compañías dedicadas a las apuestas o incluso cuando esta última clase de empresas han celebrado con los clubes acuerdos de patrocinio en los que existen enormes cantidades de dinero involucradas⁷⁻⁸. En nuestro país, sin

⁷ La Comisión Europea ha señalado, por ejemplo, que las normas que puedan adoptar las organizaciones deportivas tendientes a impedir que equipos o clubes de un mismo dueño

duda que estos riegos son los que pretenden evitar las normas de los artículos 7º y 21 de la Ley sobre Sociedades Anónimas Deportivas Profesionales vigente. El primero de ellos prohíbe a una organización deportiva profesional participar con más de un equipo de igual categoría en una competición deportiva de una misma asociación; en tanto, el segundo, establece que los accionistas de una sociedad anónima deportiva que posean una participación igual o superior a un 5% de las acciones con derecho a voto no podrán poseer en otra sociedad que compita en la misma actividad y categoría deportiva una participación superior al 5% de las acciones con derecho a voto, perdiéndose el derecho a voto por el exceso en caso de contravención y quedando además obligado a enajenarlo en un plazo de 6 meses bajo pena de multa.

Otro aspecto digno de nota que dice relación con el deporte es la tendencia que se advierte en las últimas décadas hacia la profesionalización de la actividad; si además de esto consideramos que la actividad empresarial vinculada al ámbito deportivo ha adquirido, según quedó dicho más arriba, gran importancia, podrá fácilmente apreciarse que en torno a ello ha surgido también todo un mercado laboral al cual se encuentran aparejados ciertos tópicos que no pueden pasarse por alto en este apartado. Una publicación reciente ha señalado “Todos los clubes profesionales se estructuran de la misma forma que las empresas, con directores, personal de gestión y otros miembros del personal”.⁹

pueden justificarse si son necesarias para garantizar la incertidumbre de los resultados. COMISIÓN EUROPEA. *Evolución y Perspectivas...* cit. p. 12.

⁸ Así por ejemplo el caso de la empresa de apuestas Bwin, que mantiene acuerdos de patrocinio con Real Madrid y A.C. Milan. Véase la nota 4.

⁹ El Magazine de Educación y Cultura. Nº 23 – 2004. Publicación de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea. P. 19.

Se señala como una virtud del deporte actual el que sea una actividad capaz de brindar empleo a los jóvenes, pues es sabido que este sector de la población encabeza en muchos países las listas de personas cesantes. Sin embargo, esta misma situación ha traído consecuencias indeseables y malas prácticas que los diversos estados pretenden erradicar. Así por ejemplo, es posible que algunos clubes, en pos de obtener el máximo rendimiento de un joven promisorio en cierta actividad, desatiendan el aspecto fundamental de su formación educacional o desalienten la asistencia a la educación formal, lo que puede resultar peligroso si se considera que la carrera de un deportista profesional se extiende hoy en día hasta alrededor de los 30 años, tras lo cual, de no contar el deportista con una adecuada formación, puede verse en serias dificultades para ingresar a un empleo o desarrollar una actividad que le permita subsistir.¹⁰ Así también existen aspectos vinculados a la seguridad social que no pueden dejar de ser atendidos, como la protección de los deportistas en caso de lesiones y la delimitación jurídica del estatuto que disciplina la relación laboral entre deportista y club.¹¹

1. 4. Dimensiones Cultural y Educativa del Deporte.

La función cultural del deporte se encuentra, a nivel internacional, suficientemente reconocida y aceptada. Así, por ejemplo, el documento de

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, Dirección General X. *El modelo Europeo del Deporte. Documento de base para el debate en el grupo de trabajo de las primeras Jornada Europeas del Deporte.* Bruselas, 1999. pp. 2 y 5.

¹¹ En nuestro país, ha sido recientemente dictada la ley N° 20.178 (D.O. 25.04.2007), que introdujo modificaciones al Código del Trabajo (Capítulo VI del título II del Libro I) a fin de regular lo concerniente a la relación laboral de los deportistas profesionales y trabajadores que desempeñan actividades conexas. Ello resulta particularmente relevante en nuestro medio, en que hasta el momento ha existido una situación reiterada de problemas financieros de los clubes deportivos profesionales, lo que muchas veces ha ocasionado que los trabajadores hayan visto peligrar su fuente de empleo y sufrido retrasos en el pago de sus remuneraciones.

trabajo la Comisión Europea titulado “Evolución y perspectivas de la acción comunitaria en el Deporte” expresamente le atribuye una función cultural, señalando sobre esto que “la práctica deportiva permite al ciudadano arraigarse mejor en un territorio, conocerlo e integrarse mejor, y con respecto al medio ambiente, protegerlo más.”¹² Se pone de manifiesto con ello que el deporte, especialmente bajo el modelo jerárquico en que los clubes se agrupan en federaciones nacionales e internacionales, como en el caso de Chile, contribuye a afianzar las identidades comunes de las personas que en un determinado ámbito lo practican o que siguen las competencias respectivas, estableciendo entre las mismas lazos de amistad y cooperación. Se ha señalado en este mismo orden de ideas que el deporte contribuye a la inclusión social, integración de minorías, exclusión del racismo y fomento a la tolerancia, valores todos que universalmente los estados aspiran a proteger y potenciar. Las amenazas o problemas que sobre este aspecto están dadas por vicios propios de las sociedades contemporáneas como el racismo y/o la exacerbación de ánimos nacionalistas que pueden derivar en violencia u otras manifestaciones que mediante el fomento de los ideales arriba expuestos se pretende erradicar.¹³

¹² Ob cit. p. 6.

¹³ A este respecto conviene citar la Carta Olímpica, la que, a modo de principios fundamentales, señala: “El Olimpismo es una filosofía de vida que exalta y combina en un conjunto armónico las cualidades del cuerpo, la voluntad y el espíritu. Aliando el deporte con la cultura y la educación, el Olimpismo se propone crear un estilo de vida basado en la alegría del esfuerzo, el valor del buen ejemplo y el respeto por los principios éticos fundamentales universales...El objetivo del Olimpismo es poner siempre el deporte al servicio del desarrollo armónico del hombre, con el fin de favorecer el establecimiento de una sociedad pacífica y comprometida con el mantenimiento de la dignidad humana. Para ello, el Movimiento Olímpico lleva a cabo, solo o en cooperación con otros organismos y dentro de sus posibilidades, acciones a favor de la paz... El Movimiento Olímpico tiene por objetivo contribuir a la construcción de un mundo mejor y más pacífico, educando a la juventud a través del deporte practicando sin discriminación de ninguna clase y dentro del espíritu olímpico, que exige comprensión mutua, espíritu de amistad, solidaridad y juego limpio.” El texto en español de la carta olímpica puede consultarse en el sitio del Comité Olímpico de Chile: <http://www.coch.cl>

En materia de educación, se señala que el deporte constituye un medio para inculcar a las personas el correcto alcance de valores esenciales para la vida moderna, como la competitividad y el esfuerzo para la consecución de metas, mediante su conjugación con el principio fundamental del “juego limpio”, el cual viene a transformarse en un correctivo o límite para la puesta en práctica de los primeros y puede extrapolarse a los más diversos aspectos de la vida. Asimismo, el deporte contribuye a fomentar otros valores como la perseverancia y el correcto conocimiento de los propios límites y falencias, todos los cuales son fundamentales en la formación de niños y adolescentes.¹⁴

Nuestro derecho recoge cada una de las funciones o dimensiones del deporte que se vienen tratando en este apartado; claro es al respecto el citado art. 1º de la LDep. al señalar que el deporte utiliza la actividad física como medio de desarrollo integral de las personas y se orienta a la integración social, el desarrollo comunitario, el cuidado y recuperación de la salud y la recreación.¹⁵

¹⁴ Además, está comprobado que la práctica sistemática del deporte contribuye a mantener a niños y jóvenes de las drogas o el alcohol. Véase sobre este punto COMISIÓN EUROPEA. *Modelo de Deporte Europeo*. Cit. p. 21.

¹⁵ Más adelante abordaremos las relaciones que se establecen en materia de deporte y salud, pero desde ya resulta útil proporcionar a modo de ilustración algunos datos: Así por ejemplo, en las estadísticas elaboradas por el hospital del trabajador, y a propósito de las enfermedades lumbares que pueden ser eficazmente prevenidas por prácticas deportivas, se ha consignado que este mal ataca al menos una vez al 70% de la población de Santiago, es además el primer motivo de invalidez antes de los 45 años, cada paciente pierde en promedio 15 días al año por esta causa, lo que equivale a 62.336 días perdidos al año, constituyendo una de las primeras causas de ausentismo laboral en Chile. En cuanto al costo por pago de subsidios, en Chile este mal representa el 12% del gasto total en subsidios. Ahora, respecto a los problemas psíquicos un estudio del departamento de Psiquiatría de la Universidad de Chile señala que el 25% de la Población adulta de Santiago esta enferma desde el punto de vista psicológico, lo suficiente para sentirse invalidadas de llevar una vida satisfactoria. Dicho estudio consignó que los principales diagnósticos son la depresión leve y la depresión moderada o severa.

1. 5. Relaciones entre Derecho y Deporte. Antecedentes históricos y comparados.

Las relaciones entre deporte y derecho han comenzado a adquirir la profusión e importancia que le conocemos actualmente sólo a partir de mediados del siglo pasado, justo a medida que el deporte se ha ido constituyendo en un fenómeno social de mayor trascendencia, según ha quedado establecido más arriba. No obstante ello, encontramos relaciones incipientes ya desde la época del derecho romano. Según los autores, en Roma el juego constituía al principio una materia de índole religiosa que más tarde fue derivando hacia el campo político, al punto de constituir su organización y administración una cuestión propiamente estatal.¹⁶ Las ciudades eran las propietarias de las instalaciones y sus autoridades sus operadoras. Los juegos permitían asimismo cambios en la situación jurídica personal de los atletas: aquellos que eran esclavos podían obtener la libertad, irrevocablemente, por actuaciones destacadas. En tanto, los deportistas libres podían disciplinar sus relaciones acogiéndose a la figura del arrendamiento (*locatio*). Las lesiones corporales derivadas de la práctica del juego de pelota quedaban reguladas por la *lex Aquilia*, en tanto aquellas padecidas a raíz del juego de habilidad, quedaba bajo el imperio de la *lex Cornelia*.¹⁷

Durante la edad media, la regulación deportiva vino de la mano de la reglamentación de otras materias de interés: El derecho canónico distinguía entre juegos permitidos e ilícitos (*ludus permisus, ludus illicitus*); en Inglaterra, a mediados del siglo XIV y en razón de que se advertía por el rey la preferencia de los jóvenes por pasatiempos como tirar piedras, bolos, balompié y peleas de

¹⁶ ALBOR SALCEDO, Mariano. *Deporte y Derecho*. 1ª ed., Trillas, México DF, 1989, pp. 80 y ss.

¹⁷ *Ibidem*.

gallos, se mandó que en lugar de ello se practicara el tiro con arco y jabalina, en el entendido de que constituirían ejercicios que servirían y habían servido con anterioridad a los fines de defensa y protección del reino. Regulación análoga se aprecia en Francia, en que, a instancias del rey Carlos V, se mandó suprimir ciertas prácticas haciéndose obligatorio el tiro con arco y con ballestas.¹⁸

En España, las Partidas se pronuncian acerca de la responsabilidad por accidentes acaecidos con ocasión del juego, excluyéndose la aplicación de sanciones. Asimismo, en la Novísima Recopilación se recoge una profusión de disposiciones relacionadas con la prohibición de ciertas actividades lúdicas (principalmente los dados), forma de jugar y apostar en los juegos permitidos y nulidad de las obligaciones derivadas de los prohibidos.

Al llegar al siglo XVIII, el juego ha perdido la importancia que tuvo desde un punto de vista religioso o simplemente lúdico. Sin embargo, con la Ilustración comienza a percibirse un nuevo apogeo del mismo, esta vez dado por los ideales inspiradores de tal pensamiento, que veía en la búsqueda de la felicidad un fin supremo al cual debía aspirar la humanidad. En este orden de ideas cabía al juego un papel preponderante dentro del ámbito más amplio de la educación. Este auge, empero, se traducirá sólo en el surgimiento de las primeras competencias recompensadas y organizaciones deportivas, mas no en la existencia de nuevas regulaciones relativas al deporte: se siguió desarrollando la actividad en el marco de las reglas provenientes del derecho medieval, dado que al derecho del siglo de las luces le estaba encomendado, al tenor de las concepciones de la época, pronunciarse sobre materias de mayor relevancia, especialmente en el ámbito del derecho público (derecho constitucional, político, penal, etc.).¹⁹

¹⁸ Id.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, puede apreciarse en Europa, principalmente en Inglaterra, el surgimiento del fenómeno asociativo a gran escala, y por ende el florecimiento de la popularidad del deporte, lo que se señala corresponde al apogeo propio de toda actividad que va de la mano del progreso económico. Este fenómeno asociativo, de índole eminentemente privada, acompañado del principio jurídico que durante el siglo XIX se manifestaba como un dogma –i. e. La autonomía de la voluntad- produjeron que existiera ausencia de regulación estatal del deporte a la manera en que hoy lo conocemos, constituyéndose la actividad deportiva en un aspecto de la vida social autorregulado y sometido a las normas del derecho privado.

1. 6. Intervención Pública en el Deporte.

En nuestro sistema y en aquellos que se pueden agrupar bajo la misma categoría, la legitimidad o conveniencia de la intervención del Estado en la actividad deportiva o, al menos, en algunos aspectos vinculados con ella, prácticamente no se discuten en la actualidad.²⁰ Supuestas las dimensiones o funciones del deporte expuestas más arriba, y siendo todas ellas materias en las cuales, según las concepciones actualmente aceptadas y legitimadas, toca al Estado un papel activo en cuanto a su favorecimiento o promoción, debe descartarse la idea de que el deporte es una actividad completamente

¹⁹ A este respecto Albor Salcedo nos dice “En el empeño de acometer empresas trascendentales para la humanidad, resulta difícil imaginar que alguien detuviera su pensamiento en los aspectos jurídicos de algo que se presentaba de manera tan natural como el juego”. Ob. cit. p. 102.

²⁰ Así, un autor nos señala: “... en la actualidad, dada la relevancia que adquieren las distinta facetas del deporte, la intervención de los poderes públicos parece obligada e inevitable...”. Vid. AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. *Intervención Pública en el Deporte*. Ed. Civitas, Madrid, 1998. p. 63.

desvinculada de la política.²¹ El comienzo del surgimiento de consenso respecto de esta idea puede situarse cronológicamente en la segunda mitad del siglo XX, época en la cual, de la mano del llamado Estado de Bienestar, fueron tomando fuerza las concepciones acerca de la existencia de derechos fundamentales de orden social o cultural, entre los cuales encontramos el deporte.

La tendencia hacia el reconocimiento de un derecho al deporte es patente en algunos textos constitucionales modernos, aunque también muchas veces no se establece de manera directa, sino que vinculando la actividad física con otros derechos subjetivos, mediante su consideración como emanación de éstos, como ocurre con el derecho a la salud (por tener el deporte implicancias en ese ámbito) o con el derecho a la educación (el cual generalmente reestablece en los textos en forma amplia o con expresas alusiones a que él comprende la educación y cultura física). Entre los primeros, pueden citarse los casos de Portugal (art. 79 de la constitución de 1976), Venezuela (Capítulo VI de la Constitución Bolivariana de 1999), Brasil (art. 217 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988) y Colombia (art. 52 de la Constitución de 1991); en tanto, entre los segundos, se encuentran España (art. 43.3 de la Constitución de 1978), Perú (art. 14) y Panamá (art. 88 de la Constitución de 1972).²²

²¹ Se ha señalado por autores nacionales que, en el estado actual de la cuestión, la idea de “despolitización del deporte o ‘mito del apoliticismo deportivo’ no resiste una aproximación intelectual medianamente seria...”. Cfr. CORNEJO, Miguel; MELLADO, Karina y MELGAREJO, Pablo. *Las políticas públicas y su relación con el desarrollo de la actividad físico-deportiva: el caso de la Comuna de San Pedro de La Paz (VIII Región del Bío-Bío)*. En: ALABARCES, Pablo et al. *Peligro de Gol. Estudios sobre el deporte y sociedad en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, 2000. p. 197

²² Vid. PACHOT ZAMBRANA, Karel. *El deporte y su tratamiento en las leyes y constituciones políticas de los Estados*. [en línea] disponible en <http://servicios.conade.gob.mx/DOCS_NORMATECA/148_199578FC4B494FA7BF57C978AAD B1BAF.doc>

Por otro lado, la tendencia anunciada, si bien en otros lugares no ha sido lo suficientemente fuerte como para imponerse en las constituciones mediante el establecimiento de un derecho subjetivo (sea directa y específicamente o como parte de otro, según se ha visto), ha permeado de igual manera los objetivos o fines cuya promoción y fortalecimiento corresponde a los Estados y que las cartas fundamentales recogen y hacen propios. Es el caso de Ecuador (art. 82) y Guatemala (art. 91 de la Constitución de 1986).

El último grupo de legislaciones está constituido por aquellas en las que, a nivel constitucional, no se encuentran referencias expresas al deporte como derecho o como fin u objetivo de la acción del Estado, sino que sólo menciones tangenciales o circunstanciales, pero en las que, a pesar de ello, es posible estimar que la intervención pública en el deporte se encuentra suficientemente consagrada en leyes especiales. Es el caso de México, en que rige una Ley de Fomento y Estímulo al Deporte y el de Chile. En nuestro país, la única referencia constitucional al deporte la encontramos en el inciso 6º del art. 118 de la Constitución vigente, el que a propósito de las municipalidades nos señala que éstas podrán, para el cumplimiento de sus fines y con el objeto de promover y difundir el arte, la cultura y el deporte, constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro. A su turno, el art. 2º de la Ldep es el que se pronuncia sobre lo que venimos tratando, al establecer que:

“Es deber del Estado crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y desarrollo de las actividades físicas y deportivas, estableciendo al efecto una política nacional del deporte orientada a la consecución de tales objetivos. El Estado promoverá las actividades anteriores a través de la prestación de servicios de fomento deportivo y de la asignación de recursos presupuestarios, distribuidos con criterios regionales y de equidad, de beneficio e impacto social directo, que faciliten el acceso de la población, especialmente niños, adultos

mayores, discapacitados y jóvenes en edad escolar, a un mejor desarrollo físico y espiritual.”

Según señala el mensaje con que el Presidente de la República sometió a la consideración del Congreso Nacional el Proyecto de Ley del Deporte, la necesidad de intervención pública encuentra su justificación normativa en el mandato contenido en el art. 1º de la CPR que dispone la obligatoriedad de que el Estado esté al servicio de la persona humana y promueva el bien común.²³ Con ese fundamento, el texto definitivo de la ley, en su art. 3º, referente a la Política Nacional del Deporte, señala que ésta deberá “reconocer y fomentar el *derecho* de las personas a organizar, aprender, practicar, presenciar y difundir actividades físicas y deportivas...” Puede entonces comprobarse cómo en nuestra legislación existe un reconocimiento del derecho al deporte, de rango legal y que, sumado al mandato constitucional del cual se desprende la necesidad de intervención pública en este ámbito, justifican plenamente la acción gubernamental en la materia.²⁴

1. 7. Criterios fundantes de la regulación deportiva.

La regulación de los aspectos vinculados al deporte se basa en una serie de criterios, algunos de los cuales ya han sido enunciados o insinuados a lo largo de este capítulo. En general podríamos agrupar estos criterios atendiendo al fin que se pretende tutelar con la regulación de que se trate, según lo siguiente:

²³ *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con que inicia la tramitación de un proyecto de Ley del Deporte.* Diario de Sesiones del Senado. Enero de 1996, p. 3824.

²⁴ Si bien es cierto el mandato del art. 1 de nuestra Constitución es bastante para justificar la iniciativa pública en el ámbito deportivo, además de ello, creemos que resulta plenamente aplicable a nuestro derecho lo que a propósito del sistema español nos señala Agirreazkuenaga en el sentido de encontrarse el derecho al deporte “parcialmente entroncado y emparentado” con los derechos a la educación y a la salud (ob. cit. p. 52) y asimismo relacionado con el derecho de asociación (p. 56).

- a) La importancia del deporte como actividad de alto impacto social: Ya ha quedado dicho que el deporte ocupa un lugar preeminente en las sociedades actuales, por cuanto conlleva la aceptación, asimilación y fortalecimiento de ideales y valores dignos de tutela y fortalecimiento por parte de la autoridad.

- b) Las consideraciones relativas a la igualdad de oportunidades y creación de condiciones que permitan a la mayor cantidad de personas que sea posible, con independencia de factores como el origen social o nacional, sexo, raza o edad, el acceso a los beneficios que trae aparejados la práctica y el cultivo de la actividad física.

- c) La importancia del deporte en la actividad económica en general y la creación de un mercado laboral en torno al mismo, los cuales, por ser tales e insertarse dentro de la economía general de los estados requieren regulación a objeto de hacerlos compatibles con las normas y principios que inspiran a las economías y el comercio.

- d) Las consideraciones relativas al impacto y beneficio que acarrea la actividad física en la salud y bienestar general de la población. La generalidad de los textos que abordan la cuestión y que han sido citados a lo largo de esta investigación son concordantes en cuanto a que las cuestiones relativas al impacto sanitario de la actividad deportiva en la población obligan a que se lo promueva, así como también a crear las condiciones que permitan que la mayor parte de la población, desde la niñez hasta la vejez, puedan acceder al ejercicio físico, como medio de mejoramiento y fortalecimiento de la salud física y mental.

- e) La necesidad de canalizar de buena manera y obtener el máximo de beneficios de los siempre escasos recursos de que disponen los gobiernos para la satisfacción de las necesidades vinculadas con la promoción y fomento de la actividad física.
- f) La necesidad de dotar al deporte de una institucionalidad destinada a planificar, coordinar y ejecutar los planes o políticas relativas al deporte, así como a servir de puente entre los sectores público y privado en estas materias.

1. 8. Política Nacional del Deporte.

Al convertirse el deporte en una actividad con gran aceptación y popularidad, y al adquirir ribetes prioritarios para la sociedad, es fácilmente concebible que la acción pública y privada que pueda rodearlo debe estar debidamente coordinada a fin de permitir que los esfuerzos y recursos disponibles sean usados eficientemente y se maximicen los beneficios derivados de su práctica; es en tal sentido que la asunción de un compromiso de la sociedad sobre este asunto requiera que primeramente se delimiten y planifiquen las acciones a emprender por los organismos públicos cuya intervención, al tenor de lo señalado en los dos apartados anteriores, se hace necesaria según las concepciones imperantes.

Así, según apreciamos del documento denominado Libro Blanco del Deporte de la Unión Europea, en ese continente desde hace tiempo se viene discutiendo en torno a lo que ha dado en denominarse “gobernanza” en el ámbito deportivo. Este concepto nos remite a aquellas condiciones necesarias para que se produzca un equilibrio entre la acción pública (representada por el estado y sus

organismos) y privada (representada por las entidades deportivas no estatales, vale decir, entidades de la sociedad civil y del tejido empresarial o económico cuyos intereses se encuentran puestos en este ámbito). De acuerdo con ello, el Libro Blanco nos señala que existen un conjunto de principios vinculados directamente con la idea de buena gobernanza en materia deportiva, tales como transparencia, democracia, responsabilidad y representación de los interesados. Todos ellos y otros se estima deben estar presentes en la institucionalidad deportiva, y delinear la acción que corresponde asumir a los estados en la materia, configurando la política que les corresponde adoptar.

De manera similar a lo que ocurre en la generalidad de los países europeos, en nuestro país, como se verá más adelante, rige un sistema mixto de deportes, en el cual coexisten la acción privada y pública relacionadas con el tema. De ahí que el concepto de buena gobernanza resulta plenamente aplicable a nuestro sistema, por lo que podemos intentar hacer una aproximación a la Política deportiva considerando esta base. En líneas generales, podemos sostener que el quehacer deportivo y principalmente la acción estatal referente al deporte, se encuentra circunscrita, orientada y delimitada por una Política Nacional del Deporte. La política nacional del deporte, formulada en los términos en que se encuentra en la actualidad, nace con la dictación de la Ley del Deporte. El propio mensaje con que se inició la tramitación de la ley, señala al respecto que la política nacional constituye, junto con la propia ley y la institucionalidad deportiva que se buscaba crear, uno de los pilares sobre los cuales se pretendía “sentar las bases para el desarrollo moderno y realista del deporte”.²⁵

²⁵ Diario de Sesiones del Senado, 1996. p. 3820.

La Política Nacional del Deporte busca, en su idea original, establecer las orientaciones normativas estratégicas encaminadas a dotar de coherencia y consistencia al accionar público y privado en el ámbito deportivo. Vale decir, con su establecimiento y formulación, se pretende coordinar la actuación de todas las entidades que participan de la actividad, buscando la masificación y el acceso universal a los beneficios que implica la práctica del ejercicio.

La Ley del Deporte recogió y consagró positivamente la Política Nacional del Deporte y sus orientaciones fundamentales en los términos que indican los arts. 3º y 4º. El primero, según ya quedara anunciado más arriba²⁶ comienza por señalar que la Política Nacional deberá ajustarse a lo preceptuado por la ley, y que deberá asimismo reconocer y fomentar el ejercicio del derecho al deporte. En su formulación, continúa la norma, deberán contemplarse acciones coordinadas entre los distintos actores, públicos y privados (grupos intermedios) cuyo fin sea el impulso, facilitación y promoción de todo tipo de actividades físicas de los habitantes del país, y la adecuada utilización de los espacios destinados al efecto. Es también consustancial a la política deportiva el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones deportivas, la libertad de asociación que rodea a las mismas,²⁷ la aplicación del criterio de descentralización y del principio de subsidiaridad de la acción del Estado.

Al tenor del art. 4º de la LDep, la política deportiva se configura mediante planes y programas, orientados a las modalidades de formación para el deporte, deporte recreativo, deporte de competición y deporte de alto

²⁶ Supra, p. 22.

²⁷ Si tomamos en consideración esta referencia, es posible que podamos agregar como norma constitucional vinculada al deporte y que permite inferir una consagración indirecta en la ley fundamental del derecho al deporte el N° 15 del art. 19 de la CPR, que reconoce el derecho o libertad de asociación en cuanto las agrupaciones deportivas constituyen una forma básica de organización de la actividad.

rendimiento y de proyección internacional. Se reconocen así los distintos tipos o clases de deportes según su mayor o menor profesionalización, estableciendo que cualquiera de ellos debe ser debidamente protegido y estimulado por los poderes públicos, a fin de que la política tenga efectivamente un alcance nacional como se pretende.

Esta formulación, clara en la ley, en la práctica, ha dado origen al documento Política Nacional de Actividad Física y Deporte, adoptado en el año 2002, el cual a juicio de los autores contiene importantes déficits, sobre todo dados por la inexistencia de planes concretos, acotados en el tiempo y medibles por sus resultados. Volveremos sobre ello en el Capítulo tercero.

CAPITULO II

SISTEMAS O MODELOS DEPORTIVOS.

2. 1. Generalidades.

El fenómeno deportivo adquiere en cada país (o incluso en ciertos grupos de países) una fisonomía particular, con distintos elementos que se relacionan entre sí hasta configurar un sistema coordinado según el cual se desenvuelve la actividad. Es así como autores que han estudiado el tema definen el sistema deportivo como “el conjunto de todos aquellos elementos relacionados entre sí, según un orden, y que contribuyen al desarrollo del deporte en todas sus manifestaciones.”²⁸ Atendiendo a lo anterior, se distinguen en cada modelo o sistema varios elementos, a saber: a) un elemento normativo; b) una determinada estructura; c) el elemento infraestructura; d) el elemento económico-financiero; y e) el elemento humano.

El elemento normativo, presenta la particularidad de que, por un lado pertenece al sistema deportivo y, por otro, puede considerarse como un marco dentro del cual éste se desenvuelve, dándole el orden indispensable para su buen funcionamiento. Asimismo, se trata de un elemento configurador, cuyos cambios o variaciones repercuten e los restantes, modelándolos de acuerdo con las ideas que la sociedad considera adecuadas en un momento específico.

El elemento relativo a la estructura del sistema tiene que ver con la existencia, dentro del quehacer deportivo, de un ámbito de participación estatal

²⁸ GUZMÁN MORALES, Silvia. *Estructura, organización y planificación nacional del deporte: el Sistema Deportivo Español*. [en línea] disponible en <http://efdeportes.com/efd92/sde.htm>

y otro de acción o iniciativa privada. Es este elemento el que permite caracterizar, dentro de esta obra, a los diferentes sistemas deportivos como pertenecientes a tres grandes grupos: los sistemas liberalizados o de preeminencia del ámbito privado; los sistemas públicos, estatales o centralizados; y los sistemas mixtos. Los actores privados de un sistema deportivo, a su vez, pueden participar animados o no por un fin de lucro, lo que ha llevado a señalar que en el sector privado existe un “tejido asociativo” y un “tejido empresarial”.²⁹

El elemento infraestructura es consustancial e imprescindible para la práctica deportiva; sin él muy pocos deportes podrían practicarse. Está compuesto por todas las instalaciones y recintos, de propiedad pública o privada, que están destinados al desarrollo de actividades de orden físico.

El elemento económico-financiero hace referencia a los recursos necesarios para que pueda llevarse a cabo un deporte determinado; nuevamente cobra relevancia la distinción entre el ámbito público y el privado, pues por un lado encontramos que el estado puede solventar una actividad vía subsidio, becas, etc. O pueden ser los privados quienes se hagan cargo de los costos que ella envuelve, ya sea mediante aportes directos de los propios deportistas o bien mediante patrocinio, inversión o sponsorización.

Por último, el elemento humano es el que está compuesto por todas aquellas personas vinculadas con la práctica del deporte, vale decir, deportistas, dirigentes de clubes, personal técnico, auxiliar y empresarios ligados al rubro.

²⁹ Idem.

A continuación presentamos una visión sinóptica de los diversos sistemas deportivos que podemos apreciar a nivel comparado, dando algunas nociones y características de los mismos, y analizando los casos más representativos de cada uno de los modelos en estudio.

2. 2. Sistemas Privados o Liberalizados.

En teoría, un sistema deportivo es liberalizado o privado cuando la práctica, desarrollo, reglamentación, organización y fomento del deporte está entregado únicamente a la iniciativa privada, de manera que el aparato público nada tiene que ver con todas estas cuestiones. Así mirado el asunto, podrá advertirse que fácilmente que hoy por hoy no existen sistemas única y exclusivamente privados, pues en todos el Estado, por mínima que sea, siempre va a tener algún tipo de intervención. Por ello, para calificar a un sistema como exponente de esta categoría, el criterio relevante es determinar si el deporte es considerado *primordialmente* una actividad de naturaleza privada.

El caso de Estados Unidos.

El arquetipo de sistema deportivo liberalizado es el imperante en los Estados Unidos de Norteamérica, en el cual existe un predominio marcado y casi sin contrapeso del sector privado. Real Ferrer nos señala que esta característica se vincula con el crecimiento demográfico y económico que esta nación experimentó desde su fundación³⁰, el cual alcanzó también al deporte, que fue desarrollándose al amparo de empresarios ligados a la propiedad de estadios,

³⁰ REAL FERRER, Gabriel. *Derecho Público del Deporte*. 1ª Edición, Ed. Civitas, Madrid, 1991. p. 279

empresas de implementos o vestuario, promotores y productores de eventos, etc. Otro rasgo que se asocia con la característica apuntada es, según el mismo autor, el localismo que desde sus inicios se apreció en este país, lo que produjo que se fomentara el aspecto de competiciones y deportes locales, en desmedro de la vocación internacional que es patente en la generalidad de los demás sistemas. El deporte norteamericano sólo tenía vocación internacional cuando en ello estaba comprometido el prestigio de la nación, lo que, sumado a lo anterior, produjo que amén de la excelencia y lujo que era posible encontrar en sus instalaciones el deporte sólo fuera practicado por una porción mínima de la población.

Actualmente se reconoce por los autores el marcado carácter privatista del sistema estadounidense, pero a su vez se pone de manifiesto que el sector público ha alcanzado, a veces a instancias de la propia institucionalidad privada, cierta participación que se traduce en algunas potestades e instituciones propias. Por ejemplo, a causa del empuje empresarial del sector, las normas antimonopolios han debido ser aplicadas como en cualquier caso que involucre a una empresa; se han dictado normas tendientes a proscribir el crimen organizado alrededor de las apuestas; a evitar la discriminación racial o sexual y fomentar la participación de discapacitados; ocasionalmente y de manera más acentuada en las últimas décadas, el congreso se ha abierto a efectuar ciertos aportes de fondos a alguna actividad o evento; se han establecido exenciones tributarias; se ha optado por patrocinar actividades (en lugar de efectuar transferencias directas); se han creado agencias de promoción de la salud y forma física. Por todo esto es que podemos señalar que existe en este país una institucionalidad pública que aglutine las atribuciones en materia de deportes, ni tampoco una legislación especialmente dedicada al fenómeno, o que pretenda abordarlo en su globalidad.³¹

Un aspecto fundamental del modelo estadounidense es el rol preponderante que adquieren en él y en su desarrollo deportivo las universidades. Para estos centros, la excelencia deportiva constituye un aspecto que contribuye a su prestigio como institución y que fomenta y genera un sentido de pertenencia en sus estudiantes. Las atribuciones sobre el deporte universitario y escolar recaen sobre dos organizaciones, ambas enteramente privadas, y que por ello obedecen a intereses extradeportivos.

En suma, el carácter privado del sistema de Estados Unidos es innegable; sobre todo en lo que dice relación con el deporte profesional, el cual es manejado como una industria más, ligada específicamente al espectáculo, y el cual la intervención del estado se ha enfocado algunas veces a la fijación de normas protectoras de los deportistas en sus condiciones de trabajo y –cómo no- otras tendientes a evitar situaciones de distorsión económica o a fomentar la competencia empresarial.

2. 3. Sistema Público o Estatal.

Los sistemas públicos o estatales son aquellos en los que el estado adquiere el rol primordial, ya sea planificando, dirigiendo y promoviendo la actividad deportiva. A continuación revisamos aquellos que, a lo largo del tiempo, han adquirido mayor connotación, por los resultados obtenidos internacionalmente.

a. Sistema cubano

³¹ LANDABEREA UNZUETA, Juantxo. *Modelos Federativos. Contextualización*. [en línea] disponible en: < <http://www.bizkaia.net/Kultura/kirolak/kongresua/pdf/ponencias%2002.pdf>> consultado el 20 de marzo de 2008.

Es ampliamente conocido a nivel internacional el desarrollo que ha alcanzado el deporte cubano, obteniendo numerosos triunfos en las diversas competiciones y juegos que se realizan a nivel regional y global. El sistema cubano es de aquellos que podemos calificar como público o estatal; así lo reconoce un autor cuando nos señala que la evolución del deporte en este país “es resultado de una excelente proyección de la política del país con la intención de potenciar la práctica de las actividades deportivas...”³²

Acorde con el sistema socialista imperante en la isla caribeña, el Estado ha prolongado su acción también al ámbito deportivo, mediante la implementación de políticas centrales y la creación de una institucionalidad pública encargada de la dirección, organización y promoción de la actividad física. El organismo rector e esta materia es el Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación, conocido por su sigla INDER. Fue creado en 1961 por acuerdo de la máxima dirección del país, encomendándosele las funciones generales de dirección, ejecución y control de la aplicación de la política de estado y gobierno sobre programas deportivos, de educación, cultura y recreación físicas. A nivel específico, este organismo además:

- Dirige la política general relacionada con la aplicación de un sistema idóneo de educación física y aprendizaje deportivo desde el sistema escolar nacional.
- Dirige y orienta los planes de recreación y cultura física aplicables a la población y que realicen las diferentes organizaciones.

³² MOZO CAÑETE, Luis Daniel. *El Movimiento Deportivo Cubano: Una visión diferente del deporte*. [en línea] disponible en <http://atletasmaster.com.ar/metodologia/inder.htm>. Consultado el 25 de febrero de 2008.

- Crea, dirige y orienta escuelas técnicas de educación física (encargadas de la formación de profesionales vinculados al deporte).
- Promueve y organiza las relaciones entre el estado y las entidades destinadas a procurar fondos para el deporte.
- Supervisa en nombre del estado, las actividades de federaciones deportivas y recreativas.

De la exposición anterior puede fácilmente apreciarse que en el sistema cubano la acción estatal es fundamental en materia de deportes. El estado, por intermedio de sus organismos centrales, prolonga su actuar hasta el mismo deporte de base, y mantiene un control de las actividades en establecimientos educacionales y en las federaciones deportivas, cuestión que no puede apreciarse en los demás sistemas cuyo estudio abordamos en el apartado anterior y en el siguiente.

El autor citado más arriba nos señala que el INDER, asume además tareas en campos que en nuestro sistema y en los que se le parecen son entregadas al mundo privado: la gestión y administración de un instituto de medicina deportiva y la administración de la industria de los implementos deportivos.

En el sistema cubano, se promueve el deporte masivo, el cual comienza desde la escuela y se prolonga en una pirámide ascendente a lo largo de todo el sistema educacional y en paralelo a él en una pirámide de alto rendimiento, con establecimientos de base local, provincial y nacional. Esta estructura demanda un considerable contingente de recursos humanos, los cuales están dados por los profesionales de la educación, cuyo total sobrepasa las treinta mil personas para la atención de unos once millones de habitantes.

b. Sistema Chino³³

En China, al igual que en Cuba, es fundamental en el área de deportes la acción del Estado, que planifica, promueve y ejecuta la mayor cantidad de acciones que tienen repercusiones en la actividad física de los habitantes de la república. Aunque para algunos pueden existir una o varias objeciones a un sistema deportivo estatal, lo cierto es que antes de la formación de la República Popular China (1949), este país asiático nunca había obtenido una medalla en una competición olímpica ni un primer lugar en algún campeonato mundial, en tanto que ahora para nadie es desconocido que se ha transformado en una de las principales potencias deportivas, al punto de haber encabezado en los juegos olímpicos recientemente organizados y desarrollados en Beijing, el medallero de la competición.

El desarrollo deportivo de China ha sido vertiginoso a partir del año 1989, puesto que del total de títulos o marcas mundiales logrados por la nación, un 81% y un 66% han sido alcanzados a partir de esa fecha. La base del sistema de deporte de competición descansa en este país en escuelas deportivas extraescolares dirigidas a jóvenes y adolescentes y en los clubes de base; existe un siguiente nivel que corresponde a las selecciones provinciales, de regiones autónomas y de municipios bajo jurisdicción del gobierno central, y selecciones deportivas estatales a las que acceden los deportistas de élite. No obstante lo indicado, debemos señalar que, concurrentemente con lo anterior y desde 1994, el sistema deportivo chino ha experimentado cambios paralelos a la profesionalización del deporte que desde esa fecha comenzó a darse. En efecto, hasta antes de ese año, el deporte de alto nivel, a pesar de tener especialistas, no se desarrollaba de manera profesionalizada, por lo que no

³³ Véase en línea <http://spanish.10thnpc.org.cn/china/archive/node_7011101.htm>

existían ligas o clubes dentro de los cuales los deportistas se desarrollaran continuamente y permanentemente. El paso inicial en tal sentido lo dio el fútbol y luego le siguieron otros deportes, como el voleibol, básquetbol, tenis de mesa y otros incluso de carácter tradicional (p. ej. el go), con lo que ya comienza a hablarse en ese país de la existencia de un incipiente pero pujante mercado vinculado con la actividad física.

El desarrollo actual del deporte en China también se explica por la política de alcance masivo que ha impulsado el Estado en cuanto a la actividad física, denominada de “Fortalecimiento Físico de Todo el Pueblo”, y surgida al amparo de la Ley de Cultura Física dictada en el año 1995. Este plan pretende elevar la condición física de todo el pueblo, el cual se espera practique al menos una vez al día algún tipo de ejercicio físico; se trata de una política de un alcance de 15 años, en el cual se contempla la apertura de los recintos existentes a la comunidad y la construcción de otros nuevos en las ciudades más importantes, con cargo a los recursos generados por la lotería deportiva. Las metas de este plan consideran que al año 2010 un cuarenta por ciento de la población china practique regularmente deportes.

La acción estatal en materia deportiva se canaliza por medio de la Administración Estatal de Deporte y Cultura Física, la cual constituye un mismo organismo con la Federación Nacional de Deportes, de dependencia directa del Consejo de Estado. El referido organismo se estructura con nueve departamentos, a saber: oficina general, departamento de deportes de masas, departamento de deportes competitivos, de economía deportiva, de políticas y reglamentos, de personal, de relaciones internacionales, de ciencia y educación y de divulgación.

2. 4. Sistema Mixto.

Como sistema o modelo mixto debemos entender aquel o aquellos en que la acción pública se combina con la acción privada en el cultivo, fomento y desarrollo del deporte. Este modelo es el más común a nivel global, y hemos elegido el caso de dos de sus exponentes, cuyo estudio abordamos a continuación.

a. Sistema Francés

Como lo reconoce una publicación oficial del gobierno francés, el deporte en Francia se organiza en base a “una cooperación entre el Estado, que desempeña funciones de prerrogativas, y el movimiento deportivo, delegado con una misión de servicio público”.³⁴ En este esquema, corresponde al Ministerio de Salud, Juventud y Deportes la gestión de las políticas deportivas y el apoyo mediante convenios y recursos humanos a las Federaciones deportivas, en quienes delega la facultad de organizar y promover la práctica de las mismas.

El sistema francés es, como puede apreciarse, nítidamente mixto; en él se combinan la acción pública y la del mundo privado o movimiento deportivo en pos de la organización y promoción de las actividades físicas. El estado reconoce la autonomía de las organizaciones no estatales vinculadas al deporte, pero conserva ciertas prerrogativas o poderes de dirección. En virtud

³⁴ Véase REPUBLICA DE FRANCIA. Ministerio de Salud, Juventud y Deporte. *Organización del deporte en Francia*. [en línea] disponible en http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/inicio_623/deportes_639/organizacion-del-deporte-francia_640/index.html. Consultado el 25 de febrero de 2008.

de estos últimos es que se ha dictado en ese país un “Código del Deporte”, que agrupa y sistematiza las leyes vinculadas a la materia.

Las funciones que corresponden al Ministerio del ramo en Francia vienen dadas principalmente por:

- El apoyo y contribución al deporte de alto nivel;
- Atribuciones respecto de la proposición y ejecución de las normas vinculadas al deporte, además del control de su cumplimiento;
- Actividades de promoción de la actividad física y apoyo a las organizaciones intermedias a fin de extender al mayor número de personas los beneficios de la actividad;
- Elaboración e implementación de las políticas de salud deportivas, incluyendo prerrogativas sobre protección a los deportistas y medidas antidopaje.

No obstante lo anterior, el aparato público no se coloca solamente en una posición de preeminencia respecto del movimiento deportivo, sino que emprende acciones conjuntas, proporcionando ayuda financiera y en personal calificado a federaciones y clubes, tanto en el plano nacional como local. La ayuda o apoyo financiero se canalizan mediante “convenios de objetivos”, instrumentos plurianuales (por lo general de 4 años, periodo conocido como olimpiada) mediante los cuales, a partir del diagnóstico que realizan los actores involucrados, se delinear objetivos y prioridades, controlándose su cumplimiento cada año. Los aportes realizados por el Estado a las distintas

Federaciones, ascendió en el año 2007 a poco más de 100 millones de euros.³⁵ La asistencia técnica en personal calificado se materializa en un número de 1680 personas que a la misma fecha se desempeñaron en las distintas federaciones como director técnico nacional, entrenador nacional o consejero técnico nacional o regional, con lo que se pretende dotar de coherencia a las políticas estatales, asegurar su calidad y velar por la eficacia en la inversión de recursos públicos aportados al sistema.

En lo que dice relación con el ámbito privado del deporte, éste se estructura en torno a las federaciones y asociaciones deportivas. Es este sector el que se encarga del aspecto relativo a la práctica de las actividades, las cuales organiza y promueve con autonomía. Al frente del movimiento deportivo se encuentra el Comité Olímpico Francés, que representa al sector ante el gobierno y demás organismos oficiales. Por su parte, las federaciones deportivas se clasifican en dos categorías: federaciones autorizadas y federaciones delegadas. Las primeras son aquellas que por mandato de la ley “participan de la ejecución de una misión de interés general”, promoviendo el deporte en la educación, organizando la práctica de las actividades, la formación de sus dirigentes y el otorgamiento de títulos y licencias por el Estado, por lo que se encuentran sujetas a su control. Las Federaciones delegadas son aquellas a las que el ministerio respectivo a delegado una parte de sus funciones de servicio público; para una disciplina determinada, existe una única federación delegada, la cual tendrá en consecuencia como atribuciones la organización de competiciones en las que se otorguen títulos oficiales nacionales o locales, la definición de normas técnicas y administrativas de la disciplina que dirigen y las que sean aplicables a la organización de certámenes y competiciones, salvo en aquello

³⁵ Idem.

que sea de resorte de otra autoridad (v. gr. orden público, violencia, dopaje, etc.).

Por último, puede señalarse que la condición de sistema mixto del modelo francés encuentra una confirmación en la existencia del Centro Nacional de Desarrollo del Deporte, organismo público, compuesto por 21 miembros, representantes de las autoridades gubernamentales relacionadas con el tema, del movimiento deportivo y de entidades territoriales. Sus atribuciones dicen relación con el desarrollo del deporte en todo nivel, la organización de la actividad a nivel territorial, el acceso al deporte para toda la población, la preparación de los deportistas de élite y el reforzamiento de la proyección deportiva internacional de Francia. Su financiamiento se obtiene de un porcentaje de los ingresos generados por las apuestas y de un impuesto establecido sobre los derechos de retransmisión televisiva de los espectáculos deportivos.

b. Modelo Español.

Al igual que el francés, el sistema español es típicamente mixto.³⁶ En este país, se distingue un sector público del deporte, compuesto por el Consejo Superior de Deportes, el Departamento Deportivo de cada una de las comunidades autónomas, los servicios locales de deportes de los diversos servicios públicos, y los servicios deportivos de las Universidades. En tanto, en

³⁶ No debe llamar a confusión el hecho de que un tratadista ibérico comience un capítulo de su obra diciendo “La intervención pública en materia de deporte resulta abrumadora en el ordenamiento jurídico español”, con lo que quiere graficar la gran cantidad de potestades que ejerce la institucionalidad pública en la materia; ello porque la coexistencia de un ámbito privado –aunque sujeto a las potestades del Consejo Superior de Deportes y que ejerce, al igual que en Francia, atribuciones delegadas- se encuentra perfectamente reconocida y delimitada. Vid. AGIRREAZKUENAGA, op. cit. p. 125.

el ámbito privado, los autores distinguen los órganos vinculados al “tejido asociativo” (los cuales realizan sus actividades sin ánimo de lucro) y al “tejido empresarial”, que realizan sus actividades deportivas dentro del giro de sus negocios.³⁷

La organización deportiva privada sin ánimo de lucro, a su vez, despliega su acción a nivel estatal, como es el caso del Comité Olímpico Español, las federaciones deportivas españolas, las agrupaciones de clubes y las ligas profesionales deportivas; o bien autonómico, como ocurre con las federaciones autonómicas y otras organizaciones diversas.

La actividad empresarial vinculada con el deporte puede adquirir la forma de una empresa de servicios deportivos (ya sea gestionada por un empresario individual o bien por una sociedad colectiva, comunitaria –el equivalente a nuestra sociedad en comandita- o anónima), cuyos negocios pueden estar relacionados con la producción y organización de espectáculos, el turismo deportivo, la recreación, educación, salud, publicidad, equipamiento, etc. Además de ellas, existen las sociedades anónimas deportivas, forma obligatoria para los clubes deportivos que participen o adquieran el derecho a participar de competencias profesionales a contar del año 1990.

El Consejo Superior de Deportes es un órgano estatal, de carácter administrativo, con personalidad jurídica y capacidad propia, que aglutina las facultades del Estado en el sector deportivo y depende del Ministerio de Educación y Cultura. Está dirigido por un Presidente, que ostenta el rango de Secretario de Estado, y por una Comisión Directiva. Cuenta además con la asesoría de una Asamblea General del Deporte compuesta por más de cien

³⁷ GUZMÁN, Silvia. Ob. cit.

miembros. Las atribuciones que ejerce el Consejo, han sido agrupadas en 5 vertientes:³⁸ a) Reconocimiento oficial de una modalidad deportiva, para efectos de que posteriormente se cree una Federación deportiva; b) Fomento de la actividad y control económico financiero de las Federaciones; c) Potestades relativas al deporte escolar y universitario; d) Enseñanza y titulación de profesiones vinculadas al deporte; y e) funciones relativas al deporte de alto nivel.

Al Consejo Superior de Deportes corresponde prestar su reconocimiento a una modalidad deportiva a fin de que posteriormente se erija una Federación que pueda contar con la asistencia, protección y financiamiento estatal del deporte. Esta atribución ha presentado algunos problemas, especialmente relacionados con la ausencia de criterios jurídicos para justificar claramente situaciones en que se distingue entre determinados deportes y otras en que por el contrario se los asimila, de modo que no podrán sus cultores optar al reconocimiento de una federación separada.³⁹

En segundo lugar, el Consejo tiene encomendada la tarea del fomento de la actividad, cuestión que logra por una doble vía: mediante la construcción de infraestructura y mediante subsidios o ayudas directas a las entidades deportivas. Naturalmente que aparejadas a la posibilidad de otorgar dichas ayudas están las facultades que se le confieren en el control del gasto e inversión de dichos recursos por parte de sus destinatarios. La importancia de estos recursos para las federaciones es tremenda, al punto que, según se indica, hasta hace algún tiempo existía en algunas federaciones coincidencia

³⁸ AGIRREAZKUENAGA, op. cit. pp. 128 y ss.

³⁹ Idem, p. 131.

entre su presupuesto y el total de los subsidios percibidos⁴⁰. Las normas sobre otorgamiento de los mismos son bastante estrictas en cuanto a su procedencia y requisitos, y se basan en los principios de publicidad, objetividad y concurrencia, de modo que para acceder a ellos los postulantes deberán someterse en igualdad de condiciones al procedimiento de concurso que en cada caso se establezca. El control de las instituciones receptoras de fondos en lo que concierne a sus aspectos económicos y financieros, se encuentra vinculado a reglas muy exigentes.⁴¹

2. 5. Conclusiones.

A manera de conclusión de lo expuesto a lo largo de este capítulo, puede señalarse que no existe un sistema que en abstracto pueda calificarse como mejor o peor que otro. Tanto el sistema público, como el privado y el mixto presentan ventajas y, desde el punto de vista de los resultados obtenidos por los países que los han aplicado, han demostrado servir para que ellos se posicionen como potencias deportivas mundiales.⁴²

⁴⁰ Id. p. 141

⁴¹ Así: No pueden las federaciones aprobar presupuestos deficitarios, ni comprometer gastos de carácter plurianual; no pueden repartir beneficios económicos obtenidos entre sus miembros; su patrimonio se encuentra adscrito a un fin de modo que en caso de disolución él deberá aplicarse a un objeto análogo, determinado por el Consejo; se les permite la ejecución de negocios con sus respectivos bienes raíces siempre y cuando no se comprometa gravemente el patrimonio, requiriéndose autorización Administrativa si esos bienes fueron adquiridos con dineros aportados por el Estado; y, por último, se encuentran sujetas a auditorías financieras anuales, las cuales también pueden extenderse a la gestión del organismo de que se trate.

⁴² Los resultados obtenidos por los países analizados en los distintos Juegos Olímpicos así lo demuestran. Pueden consultarse los resultados históricos en el sitio del comité Olímpico Internacional: <http://www.olympic.org>

Quizá pueda sostenerse que un sistema íntegramente privado supone la existencia de una cultura deportiva arraigada en la población de que se trate, como asimismo la disponibilidad por parte de los privados de los medios para proporcionarse la infraestructura que requiere cada una de las disciplinas. Naturalmente que esta disponibilidad existe en mayor medida en los países desarrollados, cuyos habitantes gozan de un estándar de vida en el cual el deporte es considerado una necesidad más.

Por otro lado, es evidente que en muchos países, el aspecto comercial y económico del deporte pasó no hace mucho tiempo atrás a ocupar un lugar más importante que el que había tenido a lo largo de la historia. En el primer capítulo de este estudio se situó dicho hito en los principios de la década de los ochenta del siglo veinte.

CAPITULO III

LA POLITICA NACIONAL DEL DEPORTE Y LA REGULACION JURIDICA DEL DEPORTE EN CHILE. ANALISIS CRITICO.

3. 1. Síntesis histórica del Deporte en Chile.

La historia del deporte en Chile se remonta a mediados del siglo XIX, época en la cual, comienzan a practicarse actividades diversas principalmente por personas extranjeras –fundamentalmente ingleses-⁴³ residentes en el país. Fue Valparaíso, lugar en que numerosas personas de esta nacionalidad estaban avecindadas, la ciudad cuna del deporte nacional. Así, se señala que ya en 1851 era practicada la caza por los cerros del sector la caza por los hermanos Garland, fundándose, en 1860, el Valparaíso Hunt, lugar en el que además eran practicadas las carreras de saltos a caballo. Hacia fines del mismo siglo comenzaron a tener lugar los primeros atisbos de la práctica del tenis (Viña del Mar Lawn Tennis, 1885) y fútbol (Valparaíso F.C., 1889).⁴⁴ En Santiago, los primeros deportes también comienzan a practicarse ya en los últimos años del siglo XIX, en el marco de las actividades de los colegios existentes a la sazón

⁴³ El origen mencionado concuerda con la influencia incluso idiomática que pueden apreciarse en textos como el del diario El Mercurio de 5 de junio de 1905 citado en SANTA CRUZ, Eduardo. *Los comienzos de Nuestro Olimpo. Los deportistas como nuevas figuras públicas en Chile en las primeras décadas del siglo XX.* [en línea] http://www.icei.uchile.cl/comunicacionymedios/pdf/17/olimpo_santa_cruz_cym_17.pdf En efecto, se hablaba entonces de *foot ball, clubs, teams, centros de sport*, vocabulario que incluso trascendió durante mucho tiempo al habla popular vinculada al fútbol; aún podemos escuchar a personas mayores que para referirse a las posiciones de jugadores en el campo ocupan los términos “back centro”, “centro forward”, “wing derecho”, etc.

⁴⁴ Aunque en el caso de este deporte existían antecedentes en los juegos que se practicaban en el Colegio McKay y algunas casas comerciales inglesas. Cfr. MARIN, Edgardo (comp.). *Historia del Deporte Chileno. Entre la ilusión y la pasión.* Comisión Bicentenario, Santiago, 2007. p 19.

en la capital. Surgen por la misma época, las primeras manifestaciones de lo que hoy conocemos como atletismo y del box.

Durante esta primera etapa, los deportes eran practicados en clubes particulares, como también en canchas y recintos de propiedad de personas determinadas. Ello no impidió que alrededor de los mismos comenzara a generarse gran expectación por parte de la población, que concurría masivamente a presenciar los espectáculos y que, poco a poco, comenzó a participar activamente, en tales circunstancias, de espontáneas carreras a pie y partidos de fútbol. La popularidad de las disciplinas físicas así alcanzada pronto hizo patente la insuficiencia de espacios públicos destinados a albergar estas manifestaciones.

A comienzos del siglo XX, empiezan a tener lugar numerosos hitos que dan testimonio de la tendencia recién señalada. En 1906 se crea el Instituto Nacional de Educación Física, a cargo del profesor Joaquín Cabezas. Tres años después, bajo la presidencia de don Pedro Montt, tiene lugar los primeros Juegos Olímpicos Chilenos, llevados a cabo en el recinto del Club Hípico.

En los 15 años siguientes, el deporte nacional inicia sus primeros pasos a nivel internacional, midiéndose nuestros representantes con los de los países vecinos, con regulares resultados. En el año 1925, por primera vez un deportista chileno disputa un título mundial: se trataba de Estanislao Loayza, un boxeador cuya particularidad fue que, dadas sus naturales condiciones para el deporte, partió al exterior sin siquiera haber sido campeón nacional. Conocida es también la suerte que corrió en dicho encuentro, y que ha alimentado una serie de mitos y dado lugar a que muchas personas piensen que con él se

sienta una larga historia posterior de frustraciones deportivas que han tenido lugar a raíz de la “mala suerte del chileno”.⁴⁵

Los años siguientes son los de la organización del deporte nacional, primero en federaciones nacionales y luego mediante su afiliación a instancias internacionales. El impulso iniciado por la asociatividad llevó a que en 1934 se fundara el Comité Olímpico de Chile, que obtuvo el mismo año reconocimiento del Comité Olímpico Internacional. La época que se extiende entre 1925 a 1949 es sindicada como una etapa gloriosa del deporte nacional, con figuras de renombre continental (las disputas de los lugares destacados en esos años siempre estuvo de la mano de los deportistas de Brasil, Chile y Argentina) y mundial, en que el país estuvo acostumbrado a figurar entre los mejores a nivel sudamericano y en que incluso cosechó su primera medalla olímpica, de la mano del notable atleta Manuel Plaza (Amsterdam, 1928, medalla de plata)⁴⁶ y un récord mundial, por parte de Alberto Larraguibel, montando a su caballo “Huaso”.

La década que va entre 1950 y 1960 también fue propicia para el deporte criollo en cuanto a sus resultados a nivel sudamericano, destacando los logros alcanzados por el deporte femenino, especialmente en básquetbol y atletismo. En este último, nuevamente vuelve a descollar a nivel mundial una figura:

⁴⁵ La derrota en la pelea tuvo lugar a raíz de un pisotón involuntario que recibió el crédito nacional de parte de su adversario norteamericano, que le produjo una fractura en el primer round, por lo cual visitó cinco veces la lona en ese asalto. La mitología posterior, sumada a la propia versión del boxeador, ha dado lugar a que se crea que la lesión se debió a un pisotón involuntario, pero del árbitro del encuentro, un ex boxeador peso pesado. Véase MARÍN, op. cit. p. 68.

⁴⁶ Conocido es también el mito según el cual el segundo lugar de Plaza se debió a que había extraviado el rumbo en el recorrido por la ciudad holandesa. Lo cierto es que las crónicas oficiales señalan que el corredor nacional pudo haber obtenido el oro de haber comenzado su arremetida final con anterioridad (la comenzó en el kilómetro 35,5), y que corrió con dolor en la rodilla a causa del reumatismo que padecía. Véanse las páginas 86 y ss. de la obra citada en la nota anterior.

Marlene Ahrens y su medalla de plata lograda en los Juegos Olímpicos de Melbourne, 1956, y oro en numerosos sudamericanos y panamericanos.

La década de los años sesentas del siglo pasado estuvo marcada por el mundial de fútbol de 1962 organizado en el país y el tercer lugar conseguido por nuestro seleccionado, el cual ha sido catalogado como uno de los mayores logros alcanzados por el deporte nacional. Después de aquella cita el fútbol vivió un auge, aunque el deporte en general comenzó a decaer. Durante esos años el campeonato nacional de primera división pasó de los 14 equipos a 18, destacándose como expresión deportiva el equipo de la Universidad de Chile, llamado por entonces el "Ballet Azul".

Durante los años 70 el deporte nacional continúa en baja, marco en el cual sobresalen sólo algunas figuras como el boxeador Godfrey Stevens, que disputó un título mundial; el elenco de Colo-Colo de los años 1972-73; la disputa de la final de la copa Davis en tenis, el año 1976, en la cual el equipo chileno sucumbió ante Italia, y otras peculiaridades como el campeonato mundial que obtuvo Chile en caza submarina a cargo del iquiqueño Raúl Choque en el año 1971.

Al llegar a los ochentas, el deporte chileno atraviesa por una gran crisis, con escasez de resultados, recursos, infraestructura y escándalos y líos dirigenciales. En los JJ.OO. de Los Angeles (1984) la mejor actuación chilena fue la del equipo de fútbol avanzó hasta los cuartos de final. Fuera de ello, el boxeo tuvo algunas buenas figuras que llegaron a disputar (siempre sin éxito) combates por el título mundial. Sólo en 1988 aparece como hito la medalla de plata alcanzada en tiro skeet en Seúl por De Iruarrizaga. La década termina sin embargo con el escándalo en que participó el equipo nacional de fútbol en el

estadio Maracaná frente a Brasil por las eliminatorias para el mundial de Italia de 1990, y que le valió al país una suspensión de las competencias mundiales.

Sin duda que por la profusión de resultados obtenidos en comparación con lo que era tradición en nuestro país, los años posteriores a 1990 marcan un hito en la historia del deporte patrio. Entre los logros alcanzados destacan la consecución del campeonato de la Copa Libertadores de América por Colo-Colo en 1991, convirtiéndose en el segundo equipo “del Pacífico” en obtener dicho trofeo; la conquista del Monte Everest por montañistas nacionales, primera expedición latinoamericana en conseguirla, en 1992; el tercer lugar obtenido por la selección de fútbol sub 17 en el mundial de Japón 1993; la consecución del número uno del ranking mundial de tenis profesional por Marcelo Ríos, en 1998; el bronce olímpico alcanzado por el fútbol chileno en Sydney 2000; las primeras medallas de oro olímpicas logradas por Chile en individuales y dobles en Atenas 2004; los campeonatos mundiales de Rally Cross Country obtenidos por los motociclistas Carlo de Gavardo (2004-2005) y Francisco López (2006); el campeonato mundial de hockey patín femenino logrado en 2006; la consecución en los juegos panamericanos de Río de Janeiro 2007 de 7 medallas de oro por deportistas nacionales, la mayor cantidad que se obtiene desde el año 1951; y el vicecampeonato mundial sub 20 de fútbol de 2007. A lo anterior se suman triunfos obtenidos a nivel individual por futbolistas profesionales chilenos en las ligas y campeonatos más exigentes del mundo y el gran nivel demostrado por el tenis nacional durante dicha época.

Con los resultados anteriores parecía que el deporte nacional definitivamente comenzaba a despegar, mas los magros resultados obtenidos en los recientes juegos olímpicos de Beijing han vuelto a poner de manifiesto la gran distancia que queda por recorrer para lograr un nivel que le permita destacar a nivel internacional, de acuerdo a su tamaño.

En general y como hemos visto, la historia del deporte chileno se encuentra fuertemente vinculada a los éxitos esporádicos obtenidos durante casi un siglo de competiciones, con ciertos periodos en que ellos han sido más numerosos. Puede claramente apreciarse que en la mayoría de los casos ellos han sido resultado de esfuerzos a nivel individual o justificados en las excepcionales condiciones de personas y equipos, en los cuales no puede apreciarse un aporte sustancial y sistemático del Estado a fin de proporcionar los medios necesarios para su adecuado desenvolvimiento y desempeño. Más adelante tendremos la oportunidad de abordar más detenidamente el punto.

3. 2. Evolución de la intervención pública en el deporte chileno.

Suele citarse como primer hito de la intervención estatal en el deporte la creación, en el año 1906, del Instituto de Educación Física de la Universidad de Chile.⁴⁷ Este organismo surgió a instancias de un informe emitido a fines del siglo XIX por la Misión Pedagógica Alemana, en el cual se recomendaba la creación de una institución de este tipo. De acuerdo con ello, el mensaje presidencial de don Germán Riesco al Congreso Nacional (1905), sometía a consideración del legislativo el proyecto para la creación de un Instituto Superior de Educación Física, aprobándose en definitiva la iniciativa que dio origen, el 6 de marzo siguiente, al Decreto 505 del Ministerio de Educación por el cual se dispuso el nacimiento de la institución, al alero del Ministerio de Educación y posteriormente bajo la dependencia de la Universidad.

⁴⁷ MUÑOZ FUNCK, Cristián. *Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación. Las Políticas estatales de Fomento al Deporte*. Instituto Nacional de Deportes. Santiago, 2001. P. 24.

En los años siguientes, los afanes estatales por fomentar de alguna manera las actividades físicas vienen dados por la destinación de algunos tributos, específicamente, parte de aquellos que se establecieron sobre los alcoholes, para la instalación de campos de ejercicios o juegos gimnásticos. La senda la continuó el decreto 899 de 1923, que estableció ya directamente una subvención a favor de las sociedades e instituciones sin fines de lucro que dedicaran sus esfuerzos al combate del alcoholismo, anunciándose la creación de una comisión que velara por estos fines y por la entrega y distribución de los fondos respectivos. Esta comisión fue finalmente creada mediante el Decreto 1547 de 1923, con el nombre de Comisión Nacional de Educación Física, y se señala como el primer organismo estatal con injerencia o tuición directa sobre parte de la actividad deportiva en el país.

La creación de esta comisión no estuvo exenta de polémica, sobre todo en relación con las atribuciones que se le conferían al Estado en cuanto a la existencia y regulación de la “Confederación Chilena de Deportes”, entidad que se supone debían constituir las federaciones nacionales y las uniones deportivas provinciales. La oposición incluso provocó que la entonces llamada “Federación Sportiva Nacional, se constituyera mediante una modificación de sus estatutos, en Confederación Chilena de Deportes, no reconocida por la Comisión, que finalmente instó por la creación de la Confederación Nacional.⁴⁸

En el tiempo que va entre 1925 y 1929 existen varias acciones estatales con repercusiones en el tema que venimos abordando, como la creación de un Consejo Superior de Educación Física y Moral (Decreto 525 de 1925), transformado posteriormente en la Dirección General de Deportes y Educación Física y Moral (DFL 46 de 1927), y la dictación del DFL 1033 y la Ley 4740

⁴⁸ MUÑOZ FUNCK, op. Cit. p. 25

(1929). Con estos antecedentes, en el gobierno de Carlos Ibáñez, se promulga el DFL 6352 o Ley de Educación Física, declarando que ésta constituye una “atención preferente del Estado” y que sus beneficios deben alcanzar a “todos los habitantes de la República” (art. 1º)⁴⁹. Se creó entonces la Dirección General de Educación Física, organismo que ejercería atribuciones de control en materia deportiva, con facultades incluso de organizar el deporte no escolar. La mencionada Ley se complementó mediante un Decreto Reglamentario (Nº 2974 de 1929) y éste mediante el Decreto 3470 de 1930.

Los Servicios de Educación Física fueron confiados por el DFL 350 de 1931 a un Consejo Superior de Educación Física, compuesto por un oficial del Ejército o Armada (presidente), por el Director de la Escuela de Educación Física y 10 Consejeros, elegidos todos por el presidente de la República. Se otorgó a este organismo personalidad jurídica de Derecho Público y se dispuso su dependencia del Ministerio de guerra de la época. Nos señala Muñoz Funck que es en este punto donde podemos encontrar la justificación de la posterior dependencia del Departamento de Deportes y la futura DIGEDER de esta cartera.

Entre las medidas de fomento del deporte de esta época merece especial importancia la construcción del Estadio Nacional. Los estudios tendientes a materializar el proyecto se iniciaron en 1934, y su construcción a principios del año 1937, concluyéndose las obras en diciembre del año siguiente, todo ello bajo el segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma.

⁴⁹ MUÑOZ, Hernán. *Actividad Administrativa del Estado en el Deporte y la Recreación*. Memoria de Prueba para optar la grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago, 1972

Posteriormente, en 1939, fue creado el organismo de Defensa de la Raza y Aprovechamiento de las Horas Libres, entre cuyas motivaciones estaba el propender al fortalecimiento de las llamadas “virtudes de la Raza”, las cuales podrían verse positivamente influenciadas por el cultivo de la actividad física, papel en el cual, según el decreto que la creó, cabía al Estado un rol preponderante en razón de que la acción de los organismos particulares no era suficiente para asegurar el disfrute de estos beneficios por la mayoría de la población. La acción de esta institución incluyó, en lo que a nosotros nos interesa, la creación de parques y organización de clubes deportivos de barrio en diferentes zonas de la capital.

La Defensa de la Raza fue absorbida en 1942 por la Dirección de Informaciones y Cultura del Ministerio del Interior, cuya organización y atribuciones fueron fijadas por Decreto 35/6331 de 1942, estableciéndose un Departamento de Deportes, encargado del fomento de las prácticas deportivas, la educación y cultura física (en lo que no correspondiera a los Ministerios de Educación y Defensa), la vinculación de los privados y el Estado y el otorgamiento de subsidios al deporte. Se le entregaron atribuciones de supervigilancia y control de la actividad profesional y amateur, administración de infraestructura deportiva pública no dependiente de otros servicios, autorización de giras a o desde otros estados, organización de consejos provinciales y locales y el fomento de cursos relativos a la actividad física en general por intermedio del Ministerio de Educación. El Departamento de Deportes participó además en el otorgamiento de subsidios a entes privados, en la administración y disposición de fondos públicos para infraestructura y becas de formación para entrenadores.

El primer atisbo de un abordaje sistemático del fenómeno deportivo se observa en 1947, cuando el ya mencionado Departamento de Deportes anunció

en una revista de la época la existencia de una “política de gobierno” sobre la materia. Este plan se estructuraba sobre 3 elementos: la existencia de un servicio médico, la construcción de recintos y la preparación de personal técnico adecuado. Se abogaba además por la creación de una Dirección General de Deportes, como organismo coordinador de las acciones de las entidades gubernamentales que por su alcance estuvieran en condiciones de ejercer mayor influencia en el campo de la promoción del ejercicio físico.

En este mismo año, a raíz de polémicas por la inversión de fondos destinados al fomento de la actividad y que habían sido recaudados a partir de los impuestos establecidos en la ley de alcoholes de la época, las autoridades políticas dispusieron la reestructuración del entramado existente, ordenando la conformación de una Comisión que se abocara al estudio del tema y propusiera la distribución definitiva de los servicios estatales relacionados con el deporte bajo el alero de un ministerio que se consideraba apolítico, como es el de Defensa. Dicha Comisión propuso la conformación de una Dirección General de Deportes, dividida en tres departamentos: de deportes civiles, de educación física y deportes de la defensa nacional y de tiro nacional.

La Ley 8939 (D.O. 03.01.1948) ordenó la disolución de la Dirección de Informaciones y Cultura, disponiendo además el traspaso de sus bienes a diversas entidades. Posteriormente, mediante la dictación del Decreto 761 del Ministerio de Defensa, se materializó el traspaso del Departamento de Deportes a esta repartición, siendo su primer director el General Osvaldo Puccio. En este periodo y el inmediatamente siguiente, la preocupación del Estado por el deporte se canaliza a través de este organismo, aunque sin que existiera una política consistente de apoyo a la actividad, sino sólo proyectos puntuales, como la construcción del Estadio Chile. Hacia 1951, sin embargo, se dispuso la

destinación de 30 millones de pesos anuales por el Ministerio de Obras Públicas a fin de financiar la construcción de recintos.

Durante los gobiernos de Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri, el deporte fue abordado por el estado de manera fragmentada y de acuerdo a las contingencias deportivas de la época. Hubo intentos por consensuar una Ley de Educación Física a cargo de una Comisión de Deportes, cuestión que no prosperó. La acción gubernativa que nos señala Muñoz Funck, quien la extrae de los mensajes presidenciales, vino dada por subvenciones, entrega de inmuebles fiscales a organizaciones, realización de congresos y construcción de infraestructura y reserva de predios destinados a darles cabida. Bajo el gobierno del segundo de los presidentes recién nombrados, el énfasis estuvo dado en los trabajos de remodelación y habilitación del Estadio Nacional para albergar la Copa del Mundo del año 1962, a lo que se agregó la elaboración y puesta en marcha experimental de un “Plan de Acción de Fomento y Difusión del Deporte”, que pretendía la masificación de la actividad y propugnaba medidas como la creación de un seguro para deportistas y la formación de personal de entrenamiento especializado.⁵⁰ En esta época, el organismo creado por el decreto 761 pasa a denominarse oficialmente “Dirección de Deportes del Estado”, según lo dispuso el DFL 336 de 1960.

3. 3. La Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER).

Al menos a nivel de programas, el intento sistemático más serio e integral que se advierte en cuanto a iniciativas de abordar el fenómeno deportivo y concertar un plan de acción en torno a su fomento y promoción en el tiempo

⁵⁰ MUÑOZ FUNCK, op cit. pp. 63 y ss.

que hemos abordado se da en la época del presidente Eduardo Frei Montalva. Su programa de gobierno incluía el aspecto deportivo como una arista de su “política para la juventud”. En ella, se proponía la creación o reestructuración de la institucionalidad estatal y particular, buscando hacerla más coherente y a la vez respetuosa de la autonomía del deporte, conservando atribuciones de tuición en cuanto a la disposición e inversión de recursos y de supervigilancia de las Federaciones y clubes en tanto organismos coadyuvantes o ejecutores de funciones de interés público. Se propugnaba además por la imposición de criterios técnicos en la asignación de recursos al deporte, la formación de personal capacitado en materia deportiva y la aplicación de la educación física en las escuelas.

En concordancia con lo anterior, en 1969 se remitió al Congreso Nacional por el Ejecutivo un Proyecto de Ley sobre deportes y recreación, el cual se materializó en la Ley N° 17.276 sobre Fomento al Deporte. En su artículo 1º, se dispuso:

“El deporte y la recreación serán estimulados por los organismos públicos conforme a las disposiciones de esta ley, con la cooperación de las organizaciones deportivas, cuya autonomía es respetada y garantizada por el Estado.

La política de deportes y recreación en el país y la coordinación de las organizaciones deportivas y de las instituciones de recreación que se relacionen con el Gobierno estarán a cargo de la Dirección General de Deportes y Recreación.”

Como se aprecia, es con esta ley con la que nace oficialmente la DIGEDER como organismo estatal superior encargado del impulso y promoción de las políticas deportivas. Se estructuró inicialmente bajo la dependencia del Ministerio de Defensa (Subsecretaría de Guerra), como servicio funcionalmente descentralizado (art. 2). Sus funciones fueron fijadas por el art. 3º, y entre ellas destacan: i) Fomento de las actividades deportivas profesionales y de

aficionados y su vigilancia en conformidad con lo establecido en ese cuerpo legal; ii) Distribución y fiscalización de subsidios para el deporte, con atribuciones para realizar exámenes y revisiones de cuentas de cualquier entidad deportiva; iii) Fomento y realización de planes de recreación; iv) Prestación de asistencia técnica y subsidios a las entidades vinculadas con el aspecto recién señalado; iv) Fomento y realización de planes de formación y perfeccionamiento de técnicos y entrenadores; v) Funciones informativas al Ministerio de Justicia acerca de la concesión de personalidad jurídica a las instituciones deportivas y proposición de disolución en caso de alejamiento de los fines propios de ellas; vi) Administración de la infraestructura deportiva de propiedad fiscal que no se encuentre adscrita a otro servicio y la facultad de delegar esta administración en otras entidades; vii) Fijación de normas mínimas de “prevención de la salud”; viii) Autorizar las giras de delegaciones hacia y desde el exterior; ix) Otorgamiento de asistencia técnica a los planes de otras instituciones, públicas o privadas; x) Transferir recursos al Fondo de Construcciones Deportivas; xi) Sancionar contravenciones a la ley o proponerlas a las entidades competentes; xii) fomentar el deporte sindical; y xiii) En general, la creación y ejecución de planes y dictación de normas de fomento al deporte en el país.

La DIGEDER fue la encargada de poner en práctica, durante el gobierno de la Unidad Popular, un programa que aparecía bastante ambicioso en sus aspiraciones en cuanto a que “...la educación física y la práctica de todos los deportes, desde los niveles básicos del sistema educacional y en todas las organizaciones sociales de jóvenes y adultos, serán la preocupación constante y metódica del Gobierno...” y a que “toda escuela y población tendrá su cancha...”. A estos efectos, el Director General de Deportes de la época, anunció en 1971 cuatro grandes grupos de medidas destinadas a ejecutar estas ideas, a saber:

- La formulación de una Política Nacional de Desarrollo del Deporte y Recreación de carácter quinquenal, constituida por una política de fomento deportivo, otra de fomento recreativo y otra de equipamiento y construcciones. Todas estas tenían aspiraciones globales a nivel de país y población.
- El establecimiento de una nueva estructura orgánica en el área de deportes y recreación, dada por la descentralización regional y comunal de los programas de deportes (con los CINDER o Centros de Iniciación Deportiva y los CCDR o Centros Comunales de Deportes y Recreación, ambos con base de acción local); la organización de un Departamento de Educación Física, Deportes y Recreación, Sindical y Campesino; la organización de un Departamento destinado a la gestión y administración de la infraestructura existente, la cual se esperaba fuera asumida paulatinamente por la DIGEDER, que a la fecha sólo tenía a su cargo 4 recintos; y la reorganización del Ministerio de Educación a efectos de crear en él un Departamento especialmente dedicado a la materia.
- La tramitación de una serie de proyectos de ley, referentes a: deporte y educación física escolar; exención de impuestos para espectáculos de fútbol profesional y financiamiento permanente de DIGEDER; obligatoriedad de la práctica de deportes para todas las personas entre los 7 y 35 años; preparación y organización de los Juegos Panamericanos de 1975; modificación de la Ley del Deporte y constitución de una Corporación Nacional del Deporte.
- La ejecución de Programas y Proyectos, entre los cuales destacaban la difusión del deporte y sus bondades a la población, la capacitación de

técnicos y entrenadores de nivel básico y medio, y la optimización de uso de los recursos materiales y humanos disponibles, el programa “Yo Hago Deporte”.

Resultaría demasiado extenso detallar las demás obras que se emprendieron por esta época, por lo general basadas en buenas intenciones, pero en definitiva sin sustento económico-financiero estable y suficiente, mas debe tomarse nota que además de lo expuesto se intentó profundizar contactos e intercambios en este ámbito con países como Cuba, República Popular China y Alemania Oriental, todos del bloque socialista y con un marcado éxito deportivo en las competiciones internacionales.

Instaurado el gobierno militar tras el golpe de estado de 1973, se destituyó al Director General de Deportes de la época y se nombró a un coronel de ejército en su reemplazo. Paralelamente, se dispuso la creación de una Comisión Reestructuradora del Deporte Nacional, destinada a realizar los estudios y propuestas de modificación en torno a la estructura del deporte y recreación nacionales y a la sistematización en un solo cuerpo legal de lo relativo a su financiamiento. Según el autor que venimos citando, no existen registros acerca de las conclusiones a que arribó el referido organismo.⁵¹

El primer hito de importancia en esta época de la DIGEDER está dado por la renuncia por parte del gobierno, a fines de 1973, a realizar los VII Juegos Panamericanos del año 1975, cuya sede había sido obtenida en el año 1969. Para esta cancelación se adujo la existencia de serios problemas económicos en el país.

⁵¹ Ibidem, p. 129

En seguida, en el año 1975, se presentaron las líneas directrices de la política de gobierno en el sector de deportes y recreación, que proponían en suma una serie de objetivos, medidas y acciones tendientes a masificar el deporte, dando énfasis al deporte comunal, de carácter formativo, y dirigido principalmente a niños y jóvenes. Se planteaba como meta que el universo de personas beneficiarias del deporte y la recreación alcanzara, en un lapso de 10 años, a un tercio de la población; se reafirmaba la competencia del Ministerio de Defensa como ente rector en esta materia y se propugnaba por ahondar los vínculos con el Comité Olímpico de Chile, organismo que según el gobierno era el idóneo para representar al deporte olímpico y no olímpico en el país.⁵²

A ese mismo año, y como una forma de contar con los antecedentes para poner en marcha la nueva política del sector, se realizó un diagnóstico de la actividad, cuyas conclusiones abordaban lo relativo a la ausencia de planificación, descoordinación entre actores, inexistencia de ideas consensuadas acerca del deporte que permitieran aunar acciones, no valoración del aspecto económico del deporte y poca diversificación de la oferta deportiva. La DIGEDER a su vez indicaba como debilidades el desfinanciamiento del sector, la carencia de medios materiales y humanos y el uso poco racional de la capacidad existente, y la llegada a una escasa porción de la población nacional. Estas deficiencias fueron enfrentadas mediante un Plan Nacional de Deportes y Recreación, con un horizonte de aplicación de 10 años y dividido en 4 fases, y con un Sistema Nacional de Deportes y Recreación, que articularía y coordinaría la acción de los diversos entes participantes de la actividad, a nivel nacional y local. Mediante la aplicación del primero se pretendía abordar lo referente a la diversificación, masificación y priorización de los grupos destinatarios de la acción y el aseguramiento del financiamiento e infraestructura. Mediante el

⁵² Además del COCH, existía en el país el Consejo Nacional de Deportes (CND), organismo que conjuntamente con el anterior representaba al sector privado en materia de deportes.

segundo, se esperaba coordinar la acción de DIGEDER como organismo rector y planificador, y en los niveles inferiores los llamados Organismos de Acceso y Participación (Coch y sus federaciones y Comité Nacional de Recreación y sus federaciones); los Centros de Deportes y Recreación (cualquier lugar o recinto donde se practicara deporte); los Consejos Locales de Deportes y Recreación, con influencia comunal y un carácter coordinador de la acción de las entidades involucradas a escala local; los Organismos de Asesoría y Coordinación (de carácter técnico), y las Entidades Afines y Cooperadoras, compuestas por todos los organismos, públicos o privados, que se relacionaran o tuvieran acciones afines con la que ejecutaba la DIGEDER.

Para la implementación del referido Plan Nacional, se consideraba clave la consagración y puesta en marcha del Sistema de Pronósticos Deportivos (conocido como Polla Gol), el cual se esperaba viniera a remediar el crónico desfinanciamiento de la actividad, y era solicitado por las voces del sector desde hacía muchos años. Su materialización se produjo con la dictación del DL N° 1.298 (D.O. 26.12.1975). Desde 1976, el sistema de apuestas administrado y controlado por la Polla Chilena de Beneficencia comenzó en entregar a la DIGEDER el 45% de los ingresos obtenidos por este concurso; sobre esta suma el organismo estatal destinaba un 15% a aporte directo al Coch.

En cuanto a las obras de infraestructura impulsadas en este periodo, se aprovechó igualmente la nueva disponibilidad de recursos para destinarlos en un poco más del 40 por ciento a la ejecución de las mismas. Los resultados indican la implementación de 3 pistas de rekortán en los estadios Nacional, de Playa Ancha y Regional de Concepción, el sistema de iluminación del primero, un programa de capacitación para dirigentes y monitores y profesores de enseñanza básica.

En 1980 el gobierno decidió apoyar la postulación de la ciudad de Santiago para la realización de los Juegos Panamericanos de 1987, disponiéndose en 1982 la creación de la Comisión Organizadora y sometiéndose a trámite el presupuesto para enfrentar dicho plan. En 1983 este proyecto fue retirado y declinada finalmente la postulación, arguyéndose nuevamente los problemas económicos del país a raíz de la crisis que por esos años enfrentaba Chile.

A 1985, las conclusiones de estudios realizados por DIGEDER indicaban que la cobertura del deporte alcanzaba a un 35% de la población, superándose la meta establecida en 1975. Desde 1986 la acción de este organismo se centró en 3 áreas: Deporte y Recreación masivos, patrocinándose y organizándose eventos destinados a la participación de toda la comunidad, promoviéndose el uso de la bicicleta mediante la entrega de subsidios y realizándose cursos de formación y perfeccionamiento para dirigentes, árbitros y técnicos; en segundo lugar se apuntó hacia el deporte de alto rendimiento, procurando la mantención de un nivel recompetencia adecuado a nivel interno, como asimismo la continuación y mejoramiento de los resultados en justas internacionales; la tercera área esa la que decía relación con el fútbol, atendida su popularidad y masificación; se procuraba la existencia de campeonatos atractivos, la retribución a su aporte al financiamiento del deporte a través del sistema de pronósticos deportivos y la contribución a la organización, mejoramiento y crecimiento de los clubes. Como resultado, se propuso en 1987 una estrategia de desarrollo para el fútbol, centrada en la reorganización del sector, reconociendo a la Federación respectiva su calidad de organismo rector; en la regularización de la propiedad de los recintos; en la reorganización jurídica y operativa de la ANFP; y en el apoyo para la organización del campeonato mundial juvenil de ese año.

Al finalizar el gobierno de Pinochet, y según una publicación oficial de la DIGEDER⁵³, se señalaba que los mayores éxitos en materia deportiva estaban constituidos por la masificación del mismo, que alcanzaba a un 40 por ciento de la población, con un crecimiento de 555% desde el año 1975, como asimismo en lo relativo a la infraestructura, que en el mismo periodo alcanzó, según las mismas cifras oficiales, un crecimiento de 300%. No obstante, el mismo documento señala que a pesar del aumento del gasto público en la materia, aún éste era proporcionalmente menor en consideración al gasto total del país.

Con el retorno de la democracia, en el gobierno de Aylwin, la DIGEDER publicó en 1990 la Política Nacional de Deportes y Recreación, la que contenía las pautas de acción del organismo para el mediano y largo plazo, como asimismo una crítica al marco dentro del cual se desenvolvía la actividad deportiva y recreativa, caracterizada hasta ese entonces por una intervención autoritaria y paternalista del Estado. Como líneas de acción propuso el restablecimiento de valores del humanismo fundantes del deporte; la creación de autonomía, democracia interna y transparencia en la gestión de las entidades deportivas, así como el logro de eficiencia y descentralización de las instituciones estatales; la focalización de la acción estatal en los sectores más desposeídos; el mejoramiento de las condiciones de competición y entrenamiento de los deportistas del alto rendimiento, a nivel nacional e internacional; la diversificación del financiamiento estatal de la actividad, y el fomento de la ciencia y tecnología aplicada al deporte. Por su parte, el Director de Deportes de la época reconocía además los esfuerzos que se pretendía realizar para comprometer el apoyo del sector privado en el financiamiento deportivo, el cambio de la concepción en cuanto a la acción del ente que dirigía en el sentido de transformarlo en un real promotor de la actividad y la

⁵³ El Deporte y la Recreación en Chile 1973-1989, citado en Muñoz Funck, op. Cit p. 163

reinserción del país en el ámbito de la cooperación internacional aplicada al área.

En concordancia con lo anterior, se planificó la acción de DIGEDER en 5 líneas de acción: i) Formación física de la juventud (con alcance que pretendía llegar a todo el sistema educativo y más allá del él); ii) Deporte popular (con alcance a la población adulta, pero sin exclusiones de género o condición); iii) Recreación Familiar; iv) Deporte de alta competencia (mediante la implementación de un programa especial para deportistas y el fomento y promoción de contactos y acuerdos con diversos estados y grupos de estados), y v) Un programa de infraestructura deportiva y recreativa, cuya magnitud alcanzó según el organismo la suma de nueve mil millones de pesos en cuatro años.

Al iniciarse el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, nuevamente los diagnósticos apuntaban a la poca interrelación y sistematicidad de las medidas y políticas adoptadas por el Estado en materia de deportes a lo largo de la historia, por lo que se postulaba la formulación de una política nacional que dotara de coherencia y unidad a la acción gubernativa, orientada a la descentralización y basada en pautas generales de acción que permitieran la optimización de los recursos existentes. Acorde con lo que se postulaba de modo general para el sector público, la DIGEDER debía hacerse eco del compromiso del gobierno con la llamada modernización de la gestión pública, comprometiéndose a ello mediante una serie de proyectos aplicables a los distintos aspectos vinculados a la acción de la institución.

Hacia 1997, la acción de DIGEDER en el cumplimiento de su función de fomento al deporte se estructuró en base a 7 servicios corporativos: orientación técnica y metodológica de programas de actividades y competiciones, difusión

de cultura del deporte, becas y cupos de participación deportiva, desarrollo de organizaciones deportivas, gestión de recintos deportivos, asesoría en arquitectura deportiva e inversiones en recintos deportivos. Dichos servicios canalizaban su acción a través de 4 programas, a saber, Formación para el Deporte, Deporte Recreativo, Deporte de Competición (comunal, regional y nacional) y Deporte de Alto Rendimiento. A su vez, podemos señalar que mediante dichos programas se ejecutaron las siguientes obras: escuelas de iniciación polideportivas, agenda deportiva, CD deportivos multimedia y microcentros rurales multigrado; material técnico metodológico, deporte joven y día del desafío; juegos binacionales y juegos nacionales escolares; Top-proddar, premios a medallistas panamericanos y centros de iniciación deportiva.⁵⁴

Por otra parte, el organismo en comento comenzó en esta misma época a asignar recursos a proyectos deportivos mediante la modalidad de fondos concursables, considerando que de esta manera se podía priorizar aquellas iniciativas de mayor impacto social, distribuyendo de mejor manera los insuficientes recursos existentes. Los montos así repartidos se fueron incrementando año a año, aunque según se señala, manteniéndose las asignaciones directas para aquellos lugares que según sus características socioeconómicas lo ameritaran.

Avances sustantivos se realizaron en esta época en infraestructura deportiva, llegándose a invertir la suma de 43 mil millones de pesos en el periodo 1994-2000. Entre las obras más significativas se encuentran el Centro de Alto Rendimiento (CAR), la instalación de pistas sintéticas en 7 estadios del

⁵⁴ Una reseña de los alcances y formas de operar de cada una de estas obras o proyectos puede encontrarse en MUÑOZ FUNCK, op. Cit. pp. 190 y ss.

país, construcción de hotel deportivo y patinódromo en recinto del Estadio Nacional y remodelación y reacondicionamiento de éste.

En el ámbito de la cooperación internacional, DIGEDER suscribió convenios bilaterales con diversos organismos vinculados al deporte de numerosos países, el más importante de los cuales fue el firmado con el INDER cubano. En virtud de él, tanto el órgano estatal como las federaciones y centros deportivos pudieron contar con la asesoría técnica de algunos profesionales del referido país. Asimismo, se participó en el llamado Consejo Iberoamericano del Deporte, institución multilateral que agrupaba desde el año 1992 a los entes estatales superiores encargados del deporte y educación física de los países del ámbito.

En otro orden de ideas, en 1994 se conformó el Consejo Asesor Presidencial para el Deporte y la Recreación, compuesta por personeros de instituciones públicas y privadas o con larga experiencia y trayectoria en la materia. Se requería de este consejo la formulación de propuestas para conseguir el desarrollo deportivo a nivel nacional y a la vez la formulación de un anteproyecto de ley en que se recogieran las conclusiones a que se arribara y que tendieran a la consecución del mismo objetivo. El informe final de este Consejo Asesor fue entregado al Presidente de la República en enero de 1995, y se estructuró sobre la base de un diagnóstico general del sistema deportivo en el país y en otras naciones, un análisis de la legislación vigente sobre la materia y de la existente a nivel comparado y una exposición de las bases para el desarrollo de la actividad y propuestas legislativas. Las materias que en ese entonteces se identificaron como fundamentales para el mejoramiento del sector de deportes eran las siguientes:

- Consagración constitucional del deporte: se proponía su inclusión como derecho fundamental en la Constitución, de modo de asegurar el acceso

a sus beneficios a todas las personas. Como quedó dicho más arriba⁵⁵ hasta el momento no se ha materializado en nuestro país una referencia directa al deporte o su consagración como derecho en el texto constitucional, lo que constituye una muestra de la falta de una voluntad clara de atribuir un rol fundamental o preponderante al deporte por parte de los poderes con competencia en la materia.

- Principios y políticas para el deporte: se propuso que la acción estatal se fundara en los principios de desarrollo integral del ser humano, bien social, derecho de participación, libertad de asociación, acción subsidiaria del estado, ética deportiva y descentralización.
- Redefinición del rol que cabe al Estado en la materia: se señaló que corresponde al gobierno la asignación de mayores recursos, la formulación de un cuerpo legal que apoye el desarrollo del sector con la ayuda de las organizaciones deportivas, y la facilitación de la intervención del sector privado en la consecución de este mismo fin.
- Una nueva normativa para el deporte: dado el anacronismo de las reglas que rigen la actividad, se propuso la dictación de una ley que rigiera el ámbito de manera general y cuya ejecución e implementación quedara entregada a reglamentos que detallaran sus normas e instrumentos.

El mismo año se constituyó una Comisión Interministerial abocada al estudio de las conclusiones y propuestas anteriores, compuesta por integrantes de las carteras de Interior, Defensa, Educación, SEGPRES y la DIGEDER. Esta revisión fue analizada luego por el propio Consejo Asesor, el Comité Olímpico y

⁵⁵ Supra, p. 21

los partidos de la coalición gobernante. En enero de 1996, fue remitido por el ejecutivo, para su estudio y discusión en el Congreso Nacional, el Proyecto de Ley del Deporte.

Hacia 1996 se publicó el documento titulado “Política Nacional de Deportes”, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, instrumento que según sus propios términos pretendía entregar las orientaciones normativas que dieran coherencia y consistencia al accionar público y privado en el desarrollo de las actividades físicas y la práctica deportiva. La forma de estructuración de esta política viene dada por un conjunto de principios, objetivos, líneas de acción y modalidades de operación. En cuanto a lo primero, se proponía que la acción estatal se basara en la ética y cultura deportiva; el reconocimiento del deporte como derecho de todas las personas y la equidad en cuanto al acceso y práctica del mismo; la autonomía y libertad de asociación como base de la representatividad; la subsidiariedad, libre competencia, descentralización, coordinación y eficiencia; se postula por último que el Estado debe contribuir al financiamiento de la actividad, aunque sin llegar a producir por sí mismo bienes o servicios. En cuanto a los objetivos que se persigue con la formulación de la misma, la política deportiva contempla uno general y otros específicos e instrumentales.

Durante los últimos años de existencia de la DIGEDER, se mantuvo al interior de este organismo la estructura que dividía su acción en cuatro grandes áreas: formación, deporte recreativo, competitivo (comunal, regional y nacional) y de alto rendimiento. Los servicios corporativos mediante los cuales se canalizaba la acción también continuaron su operación, siendo especialmente relevante, como venía ocurriendo desde el año 1995, el programa de otorgamiento de becas. Se amplió el programa de apoyo de deportistas de alto

rendimiento, se inauguró el gimnasio polideportivo de Antofagasta, la medialuna del Estadio Nacional y el gimnasio de Viña del Mar.

3. 4. Chiledeportes (Ley 19.712).

Con la dictación de la Ley del Deporte (D.O. 09.02.2001), nació el Instituto Nacional del Deporte, conocido como Chiledeportes, el cual es definido como un servicio público autónomo, funcionalmente descentralizado y con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Su relación con el Presidente de la República se da a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y su Director ostenta actualmente el rango de subsecretario.

Desde su creación, Chiledeportes se ha erguido como el órgano que concentra las potestades del Estado en materia deportiva. Actualmente divide su trabajo en los sectores de Formación para el Deporte, Deporte Recreativo, de Competición, de Alto Rendimiento y Ciencias del Deporte. En esta calidad, administra el sistema de instituciones de fomento al deporte, la infraestructura pública y ejecuta el presupuesto que anualmente se traspasa al sector deportivo. Su acción en estas materias se encuentra reglamentada por la ley que lo creó, según podremos ver más adelante.

Si bien es cierto aún es prematuro presentar una visión acabada del rol que ha cabido durante estos años a la institución, sí podemos decir que a nuestro juicio no ha cumplido el rol protagónico y re-configurador del deporte nacional que se pretendía con su creación; es más, es conocida la lamentable situación por la que atravesó hace algunos años, en la cual quedaron al descubierto numerosos actos de corrupción ejecutados al alero de su acción. Afortunadamente, se trata de situaciones reversibles y que con la normativa

vigente pueden mejorar, para que hacia el futuro puedan al menos conseguirse algunos de los objetivos que se perseguían al establecer y determinar sus atribuciones. Nos remitimos a lo que señalaremos en el capítulo V.

3. 5. La actual Política Nacional de Actividad Física y Deporte

La Política Nacional de Deportes vigente en Chile data del año 2002, y fue lanzada durante el gobierno de Ricardo Lagos, con posterioridad a la promulgación de la Ley del Deporte que rige en la actualidad. Dicho documento pretende, según sus propias palabras constituirse en el “instrumento por excelencia que establecerá el marco y el horizonte en el que deberán dirigirse los esfuerzos del Estado en los diferentes ámbitos y niveles del país destinados a la promoción, masificación y mejoramiento del quehacer deportivo”. Se articula sobre la base de “Antecedentes”, que permiten consagrar sus “Fundamentos valóricos” y “Principios orientadores”; todos ellos dan lugar a una “Tesis Central”, la cual, en pocas palabras, postula que se debe optar (entendemos que el Estado) por “énfasis y prioridades que revelen el aspecto social de una Política Nacional” en materia de deportes, con lo que se pretende lograr la masificación de la actividad deportiva y la promoción de una cultura deportiva en el país. Enseguida, se plantean, en concordancia con lo anterior, cuatro objetivos generales, desglosados en objetivos específicos y supuestamente materializados mediante “líneas de acción”.

Así las cosas, aparece de manifiesto que la llamada Política Nacional de Deportes en realidad no logra convertirse en el instrumento modelador del nuevo sistema que pretende establecerse, sino más bien viene a demostrar continuidad con la acción parcial y poco sistemática llevada a cabo en Chile durante los largos años de acción pública en materia deportiva. Dada la nueva

institucionalidad instaurada a partir de la existencia de la Ley del Deporte y sus normas complementarias, era esperable que definitivamente la actividad recibiera un impulso que colocara al deporte como un ámbito del quehacer nacional en que la organización y planificación adecuada permitiera un progreso cualitativo y cuantitativo. Esa por lo menos es la impresión que puede un observador formarse a partir de lo que consagran los arts. 3 y 4 del la LDep al respecto. La Política Nacional de Deportes efectúa un análisis de la situación actual, identificando algunas debilidades –bastante serias- y fortalezas del sistema, pero es bastante estrecha en cuanto a proponer o delinear objetivos concretos, y nula en determinar parámetros ciertos que permitirán establecer su cumplimiento y por ende evaluar su funcionamiento. En efecto, las llamadas líneas de acción (que se supone vienen a concretar tanto los objetivos generales como específicos determinados) muchas veces no son más que parcializaciones de los primeros, y no una tarea concreta impuesta a la administración o a otro actor del sistema que refleje la consecución de los mismos en un plazo y con indicadores ciertos.

La Política nacional del Deporte se transforma así en un instrumento aspiracional, en una suma de ideas que a pesar de buscar la consecución de objetivos más o menos consensuados, no alcanza a ser un plan de acción construido con la estructura de diagnóstico-planificación/definición-implementación/ejecución-evaluación-rediseño propio de una política pública. Es decidir al respecto que ella misma no se imponga un plazo de vigencia o de evaluación, sino que se limite a señalar que con base en ella Chiledeportes elaborará su plan estratégico institucional “para los próximos años”. En muchos aspectos, pareciera que el instrumento que venimos comentando fuese previo a la legislación bajo la cual fue creada, y que ésta hubiera sido una materialización de aquélla.

3. 6. Conclusiones.

Como ha quedado claro a lo largo de este capítulo, pese a que en Chile existe ya una larga tradición de acción pública en materia de deportes, ésta nunca ha estado guiada por un afán sistemático y comprensivo del fenómeno en su totalidad. A lo largo de los años, ha sido distinto el énfasis dado a la materia, apreciándose una seria discontinuidad y poca planificación en las acciones emprendidas. Generalmente ellas se traducen en la ejecución de ciertas obras, en el acometimiento de unas pocas empresas –organización de campeonatos, asistencia a otros- o en la transferencia puntual de recursos a la actividad, la cual, en general, sigue inmersa en el amateurismo y poca profesionalización.

En este contexto, y como se verá más adelante, la dictación de la Ley del Deporte es sin duda un avance en la materia, mas corre el riesgo de no brindar el máximo de sus potencialidades si paralelamente no se emprende por la institucionalidad pública creada con la misma –vale decir el IND- una tarea planificada en cuanto a sus metas, plazos, acciones y mediciones. De nada valen los mayores recursos que se puedan destinar a la actividad, como ha venido ocurriendo, si este aumento no es bien administrado o distribuido por quienes deben manejar tales recursos. De lo contrario, el deporte nacional seguirá viviendo de los éxitos aislados, adoleciendo de un alcance limitado en la población, careciendo de infraestructura o teniéndola en un nivel deficitario, o lamentando la escasez de apoyo en inversión privada en la materia.

CAPITULO IV

LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO AL DEPORTE. NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA VIGENTE.

4. 1. Generalidades

La entrada en vigencia de la Ley del Deporte marca un hito en cuanto a que por primera vez se aborda desde una perspectiva más sistemática y omnicomprensiva lo relativo al fomento de la actividad física y deportiva en el país, creándose una serie de instrumentos específicos, cuyo tratamiento abordamos en este capítulo, destinados a que tanto el Estado, mediante la nueva institucionalidad con que se dota al sector, como los particulares que puedan estar interesados en ello, adopten acciones tendientes a promover las variadas disciplinas que se practican en el país y a extender su alcance en la población.

Para los efectos de ponderar posteriormente las bondades o desaciertos de la regulación que en adelante exponemos nos parece pertinente dejar desde ya sentado que las opciones que el legislador ha plasmado en esta normativa adquieren mayor sentido desde la clasificación que distingue ciertas modalidades deportivas, a saber, el deporte profesional, de alto rendimiento y masivo, amateur o recreativo. Así, en cuanto a lo primero tradicionalmente el Estado se ve en la necesidad de intervenir a efectos de proporcionar una regulación de los aspectos económicos vinculados con la industria deportiva, cuya relevancia actual es indiscutida según vimos en su oportunidad; se trata de un fin eminentemente público si tenemos en cuenta que en una economía de

mercado deben preverse las consecuencias que una deficiente regulación acarrea, sea por falta o exceso.

Bajo la óptica del deporte de alto rendimiento la intervención se justifica y nace por la necesidad de generación de estándares que permitan al país lograr en deseado posicionamiento internacional, que le otorgue prestigio en el concierto mundial y que cree con ello las condiciones para permitir que la población se vuelque masivamente a la práctica de la actividad física y perciba y disfrute de sus bondades teniendo en mente los modelos a seguir que proporcionan los deportistas de élite.

Esto último nos lleva a su vez a establecer una natural conexión con las ideas que justifican la intervención en la modalidad de deporte amateur, masivo o recreativo, el cual por su alcance permite que todas las personas puedan acceder, independientemente de sus condiciones personales o sociales, a los beneficios de la práctica de la actividad, los cuales, según también tuvimos oportunidad de ver, alcanzan a aspectos sanitarios o de salubridad, de integración y cohesión social, participación, asociatividad y solidaridad.

Dicho lo anterior, corresponde revisar en particular los instrumentos de fomento al deporte contemplados en la ley que analizamos y su regulación complementaria, cuestión que abordamos en los siguientes apartados de este trabajo.

4. 2. El Fondo Nacional de Fomento al Deporte.

El Fondo Nacional de Fomento al Deporte es un instrumento cuya existencia aparece consagrada legalmente en el Párrafo 1º del Título IV de la Ley del

Deporte, arts. 41 al 48, ambos inclusive. Su finalidad aparece consignada en el art. 41 que señala que estará destinado a financiar, total o parcialmente, proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, ejecución, práctica y desarrollo del deporte en sus diversas modalidades y manifestaciones.

La ley entrega ciertas pautas que dicen relación con la composición y el funcionamiento de este instrumento de fomento, cuyo detalle ha quedado entregado a la potestad reglamentaria del ejecutivo, quien en uso de ella procedió a dictar con fecha 6 de agosto de 2001 el Decreto 46 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, mediante el cual se reguló conjuntamente con las Donaciones con Fines Deportivos.

El Fondo está compuesto por las sumas que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del país, las cantidades que a él destinen leyes especiales y los recursos que el Instituto Nacional de Deportes –Chiledeportes- destine de su patrimonio. Estos recursos deben asignarse atendiendo a los criterios que la propia normativa en comento señala; así, la ley en primer lugar establece qué actividades o acciones pueden acogerse al financiamiento público otorgado por esta vía, indicando al respecto que éstas pueden consistir en:

- Planes, programas, actividades y proyectos de fomento de la educación física o deporte formativo; desarrollo de la ciencia del deporte y/o perfeccionamiento de los recursos humanos de las organizaciones deportivas;
- Medidas específicas de financiamiento para el deporte escolar y recreativo;

- Apoyo financiero al deporte de competición, tanto de nivel comunal, provincial, regional o nacional;
- Apoyo financiero al deporte de proyección internacional y de alto rendimiento; y
- Financiamiento para la adquisición, construcción y/o mejoramiento de recintos destinados a la práctica del deporte.

El fondo se compone de cuotas, una de ellas nacional y otras tantas de carácter regional como regiones existen en el país⁵⁶. El monto asignado a la primera no puede exceder del 25% del monto total del fondo.

En lo referente a la postulación a los beneficios que otorga este fondo, la ley ha recogido criterios de asignación que actualmente se encuentran bastante arraigados, como por ejemplo la adjudicación de fondos a partir de concursos públicos en los cuales los eventuales beneficiarios dan a conocer proyectos específicos y estructurados en cuanto a su destinatario, fines y costos. Asimismo, la ley ha señalado los márgenes dentro de los cuales debe desenvolverse la asignación de recursos a través de este instrumento de fomento, estableciendo, por ejemplo, que mediante esta vía se podrá financiar hasta un 50% del proyecto respectivo, con tope de 1.000 Unidades Tributarias Mensuales, límite que puede llegar hasta las 8.000 UTM cuando se trate de postulaciones tendientes a lograr la adquisición, mejoramiento o reparación de infraestructura deportiva.

⁵⁶ El Reglamento contempla la existencia de 13 cuotas regionales, dado que es anterior a la creación de las 2 nuevas regiones en que se divide el país, según lo dispuesto por las leyes 20.174 y 20.175.

Sin perjuicio de ello, también se contempla la existencia de la llamada asignación directa de los aportes con cargo al fondo. Aunque de manera escueta en la ley (art. 45), ello aparece un poco más detallado en el citado Reglamento (ats. 19-24, ambos inclusive). Estos señalan que a pesar de estar esta modalidad orientada a cualquiera de los fines que se persiguen con este instrumento de fomento, en las adjudicaciones se deberán considerar como factores de priorización, el fortalecimiento del deporte escolar, el monto del aporte de los particulares al financiamiento del proyecto,⁵⁷ la relación de este con los planes comunales o regionales y su proyección en el mediano y largo plazo.

Una particularidad de este fondo dice relación con que pueden adjudicarse aportes a proyectos que se financien en parte con donaciones para fines deportivos sujetas a franquicias tributarias. Sin embargo, existe un límite que viene dado por la imposibilidad que existe para el Instituto de destinar más de un 50% de los montos adscritos al Fondo Nacional para el financiamiento de este tipo de proyectos⁵⁸.

Como se dijo, la selección de proyectos a ser financiados mediante este instrumento se realiza mediante concursos públicos efectuados una vez cada año, tanto al nivel regional como nacional. Para estos efectos, el Director Nacional del Instituto debe proponer al Consejo Nacional los criterios de elegibilidad a los cuales deberá ceñirse dicho organismo en su actuación. La ley

⁵⁷ En cuanto a este criterio, el Reglamento no se encarga de señalar la importante cuestión de si la prioridad se debe otorgar a aquellas actividades que tengan mayores o menores montos comprometidos; o aquellas que aparezcan mayormente provistas de financiamiento privado o que carezcan en mayor medida de él, lo que puede dar lugar a que en alguna ocasión se fundamente una asignación acudiendo a una u otra interpretación.

⁵⁸ La compatibilidad de los dos sistemas o instrumentos de fomento del deporte se puede apreciar también en el tratamiento conjunto que a ellos se les dio en el Decreto N° 46 que regula ambas materias.

ha señalado que dichos criterios deben ser tanto de orden técnico como económico y consultar, al menos, variables como efectos del proyecto en el nivel a que postula (nacional, regional, local), cantidad de población beneficiaria y sus condiciones socioeconómicas, como también el grado de accesibilidad que tendrán las actividades u obras a financiar para la población. El Reglamento también consigna como criterios de elegibilidad, en este caso, aquellos que se mencionaron para las asignaciones directas^{59 - 60}.

Una vez resueltos los concursos por la autoridad deportiva, se procede a la elaboración de un contrato o convenio⁶¹ en el que se regulan los derechos y deberes recíprocos entre la autoridad y el asignatario y demás elementos que permitan salvaguardar los objetivos y recta ejecución de las actividades que se pretende financiar. Sobre esto, el Reglamento dispone normas sobre ejecución y supervisión de los proyectos asignatarios de recursos. Así, debe consignarse, por ejemplo, que cada convenio debe quedar garantizado mediante una letra de cambio emitida a la vista y autorizada ante notario o boleta bancaria de garantía a favor del Instituto (art. 16). El incumplimiento por el asignatario de sus obligaciones faculta a la autoridad para suspender los respectivos aportes, hacer efectiva la garantía y poner fin al convenio, sin perjuicio de solicitar judicialmente para obtener la restitución de los fondos públicos entregados al asignatario. Los recursos que queden vacantes a consecuencia de lo anterior podrán ser reasignados a alguno de los proyectos que pudieren no haber sido

⁵⁹ Supra, nota 53

⁶⁰ En dictamen N° 43.785 de 28/08/2007, la Contraloría General de la República ha señalado que no es contraria a la ley ni atenta contra los preceptos constitucionales la circunstancia de que en las bases de los concursos se contemple como criterio de elegibilidad de un determinado proyecto el que éste vaya dirigido primordialmente a la población femenina.

⁶¹ Esta es la terminología que emplea la ley; en tanto el reglamento sólo hace alusión a “convenios”, los cuales deben ser aprobados administrativamente mediante resolución del Instituto.

financiados y que se encuentren inscritos en un listado que para tal efecto deberá confeccionar el Instituto.

El control de la ejecución de los proyectos financiados con cargo al Fondo recae íntegramente en el Instituto, a través de las Dirección Nacional o Regional respectiva. En tanto, el Fondo Nacional y las Cuotas Regionales quedan según la ley sujetas a la Contraloría General de la República.

4. 3. Infraestructura Deportiva.

Las normas sobre fomento del deporte que dicen relación con esta materia corresponden a las contenidas en el párrafo 2º del Título IV de la Ley del Deporte, artículos 49 y 50. El Estado, consciente de que este constituye un aspecto que no puede quedar entregado al puro arbitrio de los particulares, ha hecho obligatoria la circunstancia de que los planes e instrumentos de ordenación territorial urbana contemplen la existencia de zonas y áreas destinadas a la práctica del deporte y recreación. Asimismo, se ha dispuesto que para cambiar el destino de aquellas zonas, una vez que éstas han sido calificadas como tales, se oiga al Instituto Nacional, por medio de la Dirección Regional respectiva.⁶²

Es deber del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de los Servicios de Vivienda y Urbanización reservar, atendida la densidad de población del lugar

⁶² Esta disposición resulta particularmente relevante después de la dictación de la ley 20.218 (D.O. 29.09.2007) que dispuso el traspaso a dominio municipal, por el solo ministerio de la ley, de aquellas áreas que de conformidad con el art. 70 de la Ley de Urbanismo y Construcciones (DFL 458 de 1976) hubieren sido cedidas, en las urbanizaciones de terrenos, para su destinación a equipamiento; esta ley permitirá que las Municipalidades pasen a controlar y administrar numerosas áreas que pueden resultar atractivas para desarrollos inmobiliarios. Con ello, se establece un control para el caso de que algún municipio pretenda, por presiones o influencias de empresas o grupos, cambiar el destino de alguno de estos sitios.

de que se trate, espacios para estos fines, en todos aquellos casos en que se encuentren programando la construcción de conjuntos habitacionales o expropiando terrenos en uso de sus facultades.

Como una medida tendiente a concentrar y sanear en la nueva institucionalidad deportiva la propiedad de los recintos públicos destinados a la práctica de deportes, la ley dispuso que los inmuebles aún no transferidos a la DIGEDER con motivo de la aplicación de la ley N° 17.726,⁶³ y cuyo traspaso estuviera en trámite, se entenderían transferidos a título gratuito al IND, debiendo procederse a la firma de escrituras de transferencia por los Servicios de Vivienda y Urbanización respectivos. Esta disposición se aplica igualmente a aquellos recintos que fueron adquiridos anteriormente por el Fisco por intermedio del Ministerio de Bienes Nacionales para el solo efecto de traspasarlos a la desaparecida Dirección General.

Como una medida de protección tendiente a evitar que las obras de infraestructura deportiva construidas y/o habilitadas con aportes de dineros obtenidos al amparo de la nueva normativa puedan ser libremente enajenados o cambiado su destino, perjudicándose el interés del Estado en la promoción de la actividad, la ley ha dispuesto que ellas quedarán sujetas a prohibición de enajenar, gravar o prometer gravar o enajenar sin autorización previa del instituto. Al efecto se señala que cada vez que se formalicen dichos aportes, esto debe hacerse mediante escritura pública, la que ha de contener mención expresa a la referida prohibición y contemplar el sistema de reintegros y restituciones que opera cuando las enajenaciones o cambios de destino se materializan, según se verá. En todo caso, dicha prohibición tendrá una

⁶³ Ley sobre Fomento del Deporte, véase el capítulo anterior.

duración no superior a los 40 años, expirando por el solo ministerio de la ley vencido ese plazo.

En el evento de que las referidas enajenaciones o cambios de destino tengan lugar, mediando el consentimiento del Instituto⁶⁴, los beneficiados con los aportes iniciales que permitieron su adquisición o habilitación deberán efectuar a favor del instituto las siguientes restituciones de dinero:

- Si el aporte inicial del Estado fue realizado para la compra del inmueble, se deberá reembolsar aquella parte del precio de venta que represente la misma proporción que representaba en el precio de compra el referido aporte.
- Si el aporte inicial tuvo por objeto la construcción de edificaciones o instalaciones, el valor a reembolsar será el monto inicial, debidamente reajustado⁶⁵, y deducida la depreciación que determine el Servicio de Impuestos Internos.

⁶⁴ El texto de la norma es claro en el sentido de que el sistema de reintegros y restituciones que se señala a continuación tiene lugar cuando ha mediado la autorización estatal a la respectiva enajenación o cambio de uso, dado que en el caso de prescindirse de ella, el acto estaría viciado de nulidad absoluta, ya que la norma que establece la prohibición es de carácter prohibitivo y además se trata de un requisito que mira al valor del acto según su especie. De este modo, a pesar de quedar estipulada en la escritura respectiva, según dispone la ley, a nuestro juicio no se trata de una prohibición convencional de enajenar, sino legal, por lo que no cabe entrar a discutir la sanción que conlleva su no acatamiento. En dicho caso, el acto adolece lisa y llanamente, como dijimos, de nulidad absoluta, con todas las consecuencias que de ello se derivan en cuanto a su declaración, saneamiento, prescripción, etc.

⁶⁵ No señala la ley el índice a aplicar para el cálculo del reajuste. Una solución es estimar que es aplicable el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas; otra solución más práctica consiste en estimar inicialmente, en la respectiva escritura, los valores aportados en Unidades Tributarias Mensuales, medida que, como se sabe, recoge las variaciones del costo de la vida. Esta última solución tiene la virtud de estar contemplada en la propia ley, cuando a propósito del Fondo de Fomento al Deporte (vid. supra) se establece en estas unidades los límites de inversión para cada proyecto específico.

- En el caso de cambio de destino, se restituirá el capital reajustado.

Finalmente, se establece que los fondos reintegrados al Instituto de esta manera, deberán ser reinvertidos en obras de desarrollo de infraestructura deportiva o recreativa en la misma región.

4. 4. El Subsidio para el Deporte.

Vinculado al aspecto de la infraestructura deportiva se encuentra el sistema de subsidios para el deporte creado por la ley del ramo, regulado en el Párrafo 3º del Título IV de dicho cuerpo legal (arts. 51 al 54, ambos inclusive) y en el Decreto 43 del Ministerio Secretaría General de Gobierno del año 2003 que establece el respectivo Reglamento.

El subsidio para el deporte tiene por fin prestar a los diversos actores del ámbito deportivo ayuda para la adquisición, construcción y habilitación de recintos deportivos y para la adquisición de inmuebles destinados a la práctica del deporte y funcionamiento de organizaciones deportivas. Para ello, el Estado aporta directamente, sin cargo de restitución y por una sola vez, los recursos necesarios para los fines anteriores a los beneficiarios que de manera imperativa deben contar con un ahorro previo, de tal forma que la ayuda sea un complemento de los fondos que ellos sean capaces de proporcionarse autónomamente.

La gestión y el desarrollo del sistema de subsidios recae sobre el Instituto Nacional del Deporte, en cuyo presupuesto debe considerarse el monto de recursos con cargo a los cuales él debe implementarse.

Pueden ser beneficiarias del subsidio únicamente personas jurídicas, sean ellas organizaciones deportivas o comunitarias (v. gr., clubes, juntas de vecinos u otros), que se encuentren además inscritas en el registro nacional de organizaciones deportivas creado por la ley.⁶⁶

Los inmuebles adquiridos, construidos o habilitados con los aportes del subsidio para el deporte quedan sujetos a las prohibiciones señalados ya a propósito de las normas sobre infraestructura deportiva estudiadas en el apartado anterior.

Dado que necesariamente los recursos destinados al otorgamiento de subsidios son inferiores a aquellos requeridos por los particulares postulantes, la ley y el reglamento han establecido factores para excluir a eventuales destinatarios y así priorizar a aquellos que presenten mayores necesidades, como también para determinar dentro de aquellos habilitados para postular a los que podrán adjudicarse los fondos dispuestos por esta vía. Ya hemos visto que en primer lugar quedan excluidas del sistema de subsidios las personas naturales; las postulaciones además, sólo pueden ser únicas por cada

⁶⁶ El artículo 36 de la Ley del Deporte dispone la creación de un registro público de carácter nacional de organizaciones deportivas que debe ser llevado por el Instituto. En él se da cuenta de la creación, modificaciones estatutarias y disolución de las entidades creadas tanto al amparo y bajo el sistema de dicha ley como aquellas nacidas al alero de otras normas, las cuales pueden mediante un procedimiento de adecuación someterse a las reglas que para estas entidades dispuso el Título III de la Ley del Deporte. El aspecto relativo a las organizaciones deportivas es de gran importancia e interés en el derecho deportivo nacional, mas merece todo un tratamiento aparte que escapa al objeto de este trabajo. Lo anterior dado que los alcances de las normas de la ley del deporte no se encuentran a nuestro juicio suficientemente aclarados en su texto, y se presentan muchas dudas a las cuales urge dar respuesta. Así por ejemplo, al tenor de la ley ¿Pueden ser organizaciones deportivas aquellas corporaciones y fundaciones que persiguen otros fines además de deportivos o de fomento del deporte?, ¿Qué alcance tiene la prohibición total de que las organizaciones deportivas efectúen propaganda, campañas o proselitismo político o religioso, considerando la sabida existencia de clubes confesionales?, ¿Pueden sólo acogerse a los beneficios de la ley las organizaciones que se acojan a los estatutos tipo creados por el Instituto?, ¿Cómo se concilia esto con la posibilidad de que organizaciones comunitarias puedan ser destinatarias de subsidios?, ¿Deben éstas estar incluidas en el registro?, etc.

solicitante el que, necesariamente, deberá acreditar con el ahorro previo en la forma que señala las normas respectivas⁶⁷; en seguida, se excluyen aquellas organizaciones ya propietarias de algún recinto deportivo, salvo en lo relativo a la solicitud para la habilitación o construcción en el mismo; asimismo las propietarias de inmuebles destinados a la práctica de deportes y/o destinados a su funcionamiento;⁶⁸ quedan también imposibilitadas las organizaciones que anteriormente ya hubieren sido beneficiarias (salvo los casos de vencimiento del beneficio y renuncia al mismo), y por último, las organizaciones con rendiciones de cuentas pendientes ante la autoridad deportiva una vez vencidos los plazos que tenían para efectuarlas o aquellas a quienes se les hubieren rechazado.

En el otorgamiento de los subsidios estatales al deporte se han recogido principios mayoritariamente aceptados en cuanto a la acción gubernativa, como la subsidiariedad y el fortalecimiento de la autogestión. De acuerdo con ello, y como se dijo más arriba, para poder postular a las ayudas entregadas es imperativo que la respectiva organización cuente con un ahorro previo que le permita solventar aquella parte de las obras que requiere que no va a quedar cubierta por los fondos que eventualmente le otorgue el Estado. Para este efecto, el Reglamento ha otorgado una serie de pautas tanto respecto de la

⁶⁷ Véase, *infra*, pp. 87 y 88

⁶⁸ A nuestro juicio el legislador debió ser más estricto en cuanto a este aspecto, dado que por ejemplo, no se contempla tanto en la ley como en el reglamento como causa de exclusión del derecho a postular la condición de titular de un usufructo por largo tiempo. Podría darse el caso, por ende, que una organización consolidada y con inferior necesidad de ayuda que otra, sin ser dueña, tenga un usufructo (o incluso varios usufructos sobre diversos bienes) por 50 ó más años (plazo que sólo señalamos por vía de ejemplo) y se encuentre habilitada para postular en igualdad de condiciones a los beneficios del subsidio. Sabemos que el derecho real de usufructo otorga dos de las más importantes facultades del dominio y de la seguridad y protección que le da su carácter de derecho real; por ende, para este caso, debió haberse contemplado en primer lugar un límite de tiempo en cuanto a la duración del usufructo que imposibilitaría la solicitud del subsidio, y en segundo lugar, un límite de tiempo anterior al vencimiento de un usufructo dentro del cual desaparece la prohibición de postular.

forma en que ese ahorro debe ser mantenido y custodiado como de la manera en que finalmente los recursos deben invertirse. Así, podemos señalar que las cuestiones más relevantes sobre esta materia son las siguientes:

- La normativa distingue a estos efectos si el proyecto por el cual se requiere el subsidio está destinado a la adquisición o construcción de un recinto deportivo o de un inmueble destinado a la práctica del deporte o a servir de sede para la organización deportiva versus aquellos destinados a la habilitación de recintos. En el primer caso, el monto del subsidio puede ser de 200, 250 ó 300 UF, debiendo contarse con un ahorro previo de 100, 300 ó 350 UF respectivamente, sumas que se aplican a proyectos cuyo costo alcance hasta las 1.200 UF, o la cantidad inmediatamente superior a ésta y hasta 1.600 UF, o la cantidad inmediatamente superior a ésta y hasta 1.600 UF, o la cantidad superior a ésta última cifra, en cada caso. Si el subsidio se pide para la habilitación de recintos, nos encontramos con subsidios de 100, 150 y 200 UF, exigencia de ahorro previo por 50, 200 y 250 UF y tramos por costo total del respectivo proyecto de hasta 800 UF; más de 800 UF y hasta 1.200 UF, y más de 1.200 UF.
- Cualquiera sea el caso, el monto máximo del subsidio no sobrepasará los dos tercios del valor de adquisición, construcción o habilitación, ni la diferencia entre éste y el ahorro previo.
- El ahorro previo deberá enterarse en una “Cuenta de Ahorro del Deporte” abierta en cualquier institución financiera que la ofrezca como producto o podrá también consistir en un inmueble propio de la organización respectiva. No podrán imputarse al ítem ahorro previo las sumas provenientes de donaciones sujetas a franquicias tributarias.

- El ahorro previo deberá estar expresado en UF, la cuenta en cuestión deberá tener una antigüedad mínima de 18 ó 12 meses al momento de postular⁶⁹, todo lo cual deberá acreditarse mediante un certificado que otorgue la institución financiera respectiva. Otorgado este certificado el titular de la respectiva cuenta sólo podrá girar los fondos en alguno de los casos que contempla el art. 11 del Reglamento.

- Si el subsidio se solicita para la construcción de un recinto deportivo, el requisito de ahorro previo puede acreditarse comprobando ser la respectiva organización titular de un inmueble libre de gravámenes, prohibiciones, embargos o litigios.⁷⁰

- Una vez que se ha acreditado el ahorro previo mediante la propiedad de un inmueble, éste no puede enajenarse sin autorización del Instituto⁷¹. En caso autorizarse y procederse a dicha enajenación, la organización postulante queda obligada a enterar el precio de la enajenación en la cuenta a que se hizo referencia más arriba. Si así no se hiciera o se enajenare la propiedad sin la autorización aludida, la organización quedará excluida del proceso o perderá el subsidio ya adjudicado entendiéndose haberlo renunciado. Esta sanción podrá quedar sin aplicación en casos calificados y por resolución fundada del instituto.⁷²

⁶⁹ Podrá tener una duración mínima de 12 meses si el total del ahorro pactado ha sido enterado por la respectiva organización durante este periodo.

⁷⁰ Exceptuadas las servidumbres o prohibiciones que pudieren extinguirse por la aplicación del aporte que constituye el subsidio.

⁷¹ Se trata de una prohibición que sólo produce efectos en el proceso de postulación al subsidio, según se verá.

⁷² Nos parece que la facultad que se confiere a la autoridad deportiva por el Reglamento no es del todo acertada, dado que resta solemnidad y seriedad al proceso de otorgamiento de

Los proyectos que pretendan contar con el subsidio en estudio deberán contar con un horizonte de duración mínimo de 5 años. Tras su presentación, ellos son evaluados técnica y financieramente por el Instituto, recurriendo a los criterios de impacto social y deportivo, y relación costo-beneficio. La adjudicación tiene lugar por región y de acuerdo a un orden de prelación constituido por el puntaje que obtenga cada proyecto de acuerdo a las pautas que entrega el art. 19 del Reglamento.

Una vez seleccionado un proyecto y adjudicado el respectivo subsidio, el Instituto procede a emitir un Certificado de Subsidio en que constan los datos de la organización adjudicataria, monto del mismo, valor máximo del proyecto a que puede aplicarse, puntaje por el cual se otorga y periodo de vigencia (12 meses desde el primer día del mes siguiente a su emisión). Su pago se efectúa directamente a la organización beneficiaria por la Dirección Regional respectiva, contra su presentación y adjuntándose los demás antecedentes según la operación que haya sido financiada con el mismo.

Como puede apreciarse, el subsidio, mediando la presentación del respectivo certificado, sólo se paga al beneficiario del mismo, no siendo posible al tenor del Reglamento vigente que la organización adjudicataria lo entregue o endose al vendedor, constructor o contratista para efectos de que sea éste quien lo presente a cobro ante la autoridad deportiva. Tal vez este aspecto merezca una revisión para efectos de facilitar y hacer más atractiva y segura para los terceros que en definitiva venden o ejecutan los inmuebles o las obras financiadas con el subsidio la contratación con organismos postulantes al

subsidios. En efecto, resulta del todo razonable que el proceso de selección de beneficiarios esté rodeado de la solemnidad del caso, pues esto contribuye a que los proyectos estén debidamente fundados y su presentación no se transforme en una forma de especular con recursos públicos.

beneficio. Una manera de introducir una flexibilización al respecto, sin que por ello se amenace el interés que tiene el Fisco de que los recursos otorgados por esta vía se ocupen efectivamente en los fines previstos por la ley podría ser otorgar la posibilidad de endosar el certificado de subsidio por una vez a quien acredite, mediando la presentación de los títulos que así lo avalen, la calidad de vendedor y o constructor o proveedor de los bienes adquiridos o habilitados, en la forma y plazos dispuestos por la normativa actual. Volveremos sobre esto en el último capítulo de este trabajo.

Una mención especial merecen las normas del Reglamento que abordan la pérdida, hurto, robo o extravío del Certificado de Subsidio (art. 26). Estas imponen al beneficiario la obligación de dar aviso por escrito de este hecho ante la Dirección Regional respectiva, publicar un aviso único en un diario de circulación nacional dado cuenta de este hecho y enseguida, acompañado una copia de él, requerir de la misma Dirección, la emisión de un nuevo certificado. Se aprecian en la anterior reglamentación una serie de inconsistencias que denotan cierta desprolijidad al regular sobre el asunto. En primer lugar, parecen un poco excesivas las exigencias atendido el hecho de que el documento en comento no puede transarse; en segundo término dado que el certificado sólo puede pagarse en la región respectiva, debiera sólo contemplarse su publicación en un periódico de la respectiva región; en tercer lugar, no se dispone cuál es la consecuencia de que la organización beneficiaria no adopte las medidas prescritas, ni tampoco un plazo dentro del cual éstas puedan efectuarse. Por último cabe señalar que el inciso 2º del art. 25 establece que una vez cumplidas las diligencias anteriores, habiendo transcurrido al menos 30 días corridos desde la publicación, y sin que se hubiere presentado (debemos entender que durante dicho plazo) otra organización reclamando la calidad de legítimo tenedor del documento, se extenderá un nuevo certificado. Fácil es darse cuenta de las omisiones de esta norma: es poco probable la presentación

de otra organización que alegue la situación descrita, dado que el Certificado se emite nominativamente y puede tener por titular únicamente a una organización deportiva debidamente individualizada; y además –cuestión no poco relevante– no se señala qué procedimiento se seguirá en caso de existir esta eventual oposición, ni la forma en que dicho conflicto se resolverá.

4. 5. Las Concesiones de Recintos e Instalaciones Deportivos.

Al tenor de lo que señala la Letra j) del art. 12 de la Ley del Deporte, los recintos e instalaciones deportivas de propiedad del Instituto Nacional del Deporte pueden ser objeto de concesiones a personas naturales o jurídicas de derecho privado o público. La materia de encuentra reglamentada por el Párrafo 4º del Título IV de la Ley y por el Decreto 139 de 2003 del Ministerio Secretaría General de Gobierno (D.O. de 02.06.2004).

La concesión, en este caso, es una forma que tiene la autoridad deportiva de gestionar y administrar su patrimonio. En su consagración influyen el hecho de que en nuestro sistema deportivo la iniciativa particular coexiste con el impulso estatal a la actividad, como también la idea de que una gestión eficiente de los recursos que atraiga incluso mayor inversión en el rubro pasa por que el Estado confíe a terceros la administración de aquella capacidad instalada que resulta dispendiosa de manejar por el aparato público o que puede serlo de mejor manera por entidades que cuentan con competencias técnicas en la materia, permitiendo obtener la mayor cantidad de beneficios que dichos bienes pueden proporcionar, y al Estado concentrar su acción en aquellas materias que requieren atención de manera más urgente.⁷³

Para dotar de seguridad jurídica a esta gestión o administración por parte de los privados, como asimismo para atraer la inversión necesaria para la puesta en servicio, habilitación o mejoramiento de la capacidad existente, la ley confirió a la concesión de recintos deportivos la calidad de derecho real y la dotó de plazos que la hagan atractiva desde el punto de vista de los retornos que pueden obtenerse.

La concesión de recintos de propiedad de Chiledeportes puede tener por objeto tanto la construcción y administración como sólo la administración de instalaciones para la práctica deportiva. Para ello, la autoridad debe llamar a licitaciones a las cuales pueden presentarse las personas interesadas en desarrollar las actividades indicadas presentando un proyecto que especifique las actividades a desarrollar, los usos que se darán el inmueble y, en su caso, las obras que se ejecutarán para su puesta en servicio o mantención.

Aspectos fundamentales de esta institución son el que ella sea otorgada a título oneroso, es decir, mediando una contraprestación por quien se la adjudique a favor de la autoridad y que el concesionario se encuentre habilitado para cobrar a los terceros que hagan uso de los recintos o instalaciones por él construidas o administradas, un precio o tarifa por ello. Así, se ha pretendido maximizar los rendimientos que pueden brindar tanto la propiedad como la gestión y administración de los recintos de propiedad del Estado. En efecto, mediante este sistema, el Fisco puede obtener recursos a través del precio de la concesión⁷⁴, los que puede destinar a la ejecución de sus propios planes y

⁷³ Corresponde esto a una especie de atribución delegada del Estado a particulares, según es normal o corriente el día de hoy en distintas legislaciones. Véase el capítulo dedicado a los Sistemas Deportivos.

⁷⁴ Este precio ingresa al patrimonio propio del Instituto, dado que éste se compone, entre otros rubros, de los frutos de los bienes de que es dueño (art. 26 letra e) de la Ley 19.712).

programas; además puede atraer la inversión y conseguir la habilitación de numerosos inmuebles que durante mucho tiempo fueron subexplotados o carecían de las instalaciones idóneas para la práctica deportiva. Por el otro lado, el privado de que se trata puede obtener de la explotación de la concesión ingresos que hagan atractiva la inversión comprometida o el servicio de administración que demanda la gestión del inmueble o instalación; puede también obtener dichos fines a partir de la enajenación de la concesión a terceros, según se verá más adelante.

Para materializar la concesión, los proyectos destinados a someter un inmueble de propiedad del Instituto a este sistema pueden tener lugar tanto a iniciativa privada como de la autoridad deportiva. En el primer caso, existen ciertas particularidades que conviene destacar en este estudio. Así, el Reglamento establece que cualquier persona puede presentar ante la Dirección Regional respectiva un proyecto destinado a dar origen a una concesión, mediante una comunicación en que manifestará su propuesta, señalando el monto que se dedicará a la realización de estudios para la elaboración de su proyecto definitivo en caso de que la institución tenga interés en el mismo. Se trata en este caso de una especie de manifestación de intenciones que la autoridad debe responder dentro de 45 días indicando si existe interés institucional respecto de la presentación. Esta respuesta no genera obligación ni derecho alguno, sino que implica sólo un interés de la autoridad por conocer en profundidad la iniciativa en cuestión.

En la misma respuesta, de existir dicho interés, el Instituto requerirá del privado la remisión de todos los antecedentes del Proyecto según se trate de uno destinado a la sola administración de un recinto o a la construcción y administración del mismo, para lo cual se otorgará un plazo de máximo 180 días dentro del cual el solicitante deberá cumplir con dicha obligación bajo

sanción de tenerlo por desistido de su postulación. Presentados estos antecedentes, el Instituto tiene para resolver, aceptando o rechazando el proyecto, un plazo máximo de 6 meses, para lo cual deberá conformarse un comité de evaluación designado por el Director Regional de entre la misma Dirección, entre aquellos funcionarios que tengan la calidad de profesionales o técnicos.

En el evento de aceptarse el Proyecto, su adjudicación al postulante no es en ningún caso automática, sino que la autoridad deportiva debe necesariamente llamar a una licitación pública dentro del año siguiente a la aceptación para efectos de adjudicarlo. Si se rechaza, el Proyecto no podrá ser objeto de licitación durante tres años, debiendo notificarse al postulante en caso de serlo para efectos de que ejerza los derechos que le confiere el Reglamento. Estos derechos consisten en aquellos que contemplan los arts. 9º y 10 de este cuerpo de normas, a saber, el reembolso por quien se adjudique la concesión del valor de los estudios realizados para presentar el proyecto y el de presentar una oferta en el respectivo proceso de licitación y adjudicación y obtener un premio en la evaluación de su propuesta. Dicho premio consiste en un mayor puntaje en su oferta económica, el cual será aumentado en un 3, 6 ú 8 por ciento de acuerdo al valor de la inversión asociada al proyecto.⁷⁵

Una vez abierto el proceso de licitación en la región respectiva de acuerdo a las bases que debe confeccionar la Dirección Regional, éste debe decidirse mediante resolución fundada según las pautas otorgada por dichas bases, las cuales deberán contemplar al menos alguno(s) de los siguientes factores: i) estructura tarifaria; ii) pagos ofrecidos por el oferente; iii) alcance de la responsabilidad propuesta por el oferente en cuanto a los riesgos en la

⁷⁵ Los tramos correspondientes son hasta 5 mil UTM; más de 5 mil y hasta 40 mil UTM, y más de 40 mil UTM.

ejecución del contrato; iv) forma de reajuste y revisión de tarifas; v) prioridad entre uso básico (uso principal del recinto) y accesorio (uso social y/o recreativo); vi) los demás contemplados en las bases. Para la evaluación deberá constituirse un Comité de manera análoga que en el caso de la evaluación de proyectos.

La adjudicación tendrá lugar mediante resolución fundada, la que deberá publicarse por una vez en el Diario Oficial; ella se entenderá perfeccionada mediando la suscripción del referido contrato de concesión, por escritura pública que deberá inscribirse en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces en que se encuentre inscrito el inmueble y anotarse al margen de la inscripción de dominio.

La supervisión y control de cumplimiento del contrato de concesión ha sido entregada por el Reglamento al Instituto, debiendo el Director Regional respectivo designar a un funcionario, de la planta de profesionales o técnicos, que deberá fiscalizar al respectivo concesionario. Dicha fiscalización abarca desde el cumplimiento de las especificaciones técnicas del proyecto hasta los aspectos jurídicos, contables y administrativos del contrato. Sin perjuicio de lo anterior, el reglamento en su artículo 22 faculta al Instituto –con “plenas facultades”- para ejercer incluso atribuciones de supervigilancia y fiscalización respecto de las propias personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que administren bienes otorgados en concesión. Es discutible lo justificado de esta última disposición, atendidas las siguientes razones: i) La Ley del Deporte, que proporciona las pautas aplicables a la materia, en ningún caso autoriza a Chiledeportes a ejercer dicha atribución; ii) Es discutible lo necesario de esta norma para efectos de la salvaguarda de los intereses de la autoridad pública, dadas las solemnidades y características de la institución de la concesión de recintos deportivos; iii) Incluso puede cuestionarse la facultad conferida al

Instituto por una eventual vulneración de derechos constitucionales, v. gr. Los contenidos en los numerales 7º, 16º y 21º del art. 19 de la CPR; iv) Por último, puede esta disposición desincentivar la entrada o participación del sector privado en la gestión y/o administración de recintos deportivos, y con ello disminuir la eficacia de este instrumento como medida tendiente a fomentar el deporte en el país: en efecto, muchas personas pueden verse renuentes a participar de esta modalidad al saber que no sólo el propio contrato y el bien administrado quedarán sujetos a vigilancia y supervisión, sino que también la persona o empresa misma que ostente la calidad de concesionario.

La concesión se extenderá por el plazo que para cada caso señalen las bases de licitación, el cual no puede exceder de 40 años en caso de que el proyecto implique la construcción y administración del recinto y las obras respectivas, ni de 10 años si la concesión abarca sólo el aspecto relativo a la administración, pudiendo ampliarse en este último caso hasta por 5 años si el concesionario ejecutare mejoras a su costa, con acuerdo de la Dirección Regional. La suerte de las mejoras introducidas en el predio o instalación respectiva una vez terminado el contrato está fijada por el art. 58 de la Ley, la que señala que a falta de acuerdo o estipulación expresa, las que se hubieren introducido a costa del concesionario permanecerán en el inmueble sin derecho a contraprestación o indemnización alguna.⁷⁶

⁷⁶ Se trata de un caso de excepción en nuestro ordenamiento jurídico, que por lo general otorga derecho a que se abonen las mejoras a quien las efectuó o la posibilidad de separar los materiales que puedan serlo sin detrimento de la cosa principal (cfr. Arts. 801, 909, 910, 911, 1266, 1687, 1849, 1936, 2429 y 2440 del Código Civil). La disposición comentada puede llevar a ciertos excesos y a permitir un enriquecimiento sin causa para el propietario del predio en cuestión, ya que podría darse por ejemplo el caso de que se introduzcan mejoras que el concesionario estime necesarias para la adecuada explotación de la concesión y que efectivamente lo sean, y por el hecho de no haber obtenido en su oportunidad la autorización correspondiente quedarse sin derecho a obtener el reembolso de lo gastado en ello.

Como ha quedado enunciado más arriba, la concesión otorga un derecho real. Éste, según la ley, consiste en el uso y goce del recinto construido y/o administrado. Se trata de un derecho real de naturaleza inmueble, de carácter principal, temporal, indivisible y transferible⁷⁷; otorga además a su titular la calidad de mero tenedor de la cosa sobre que recae. El carácter principal de este derecho permite la existencia de derechos accesorios al mismo; tanto la propia ley como el reglamento contemplan al efecto que el derecho real de concesión pueda ser dado en prenda especial, destinada a garantizar las obligaciones que deriven directa o indirectamente del proyecto que dio lugar a la concesión. Para ello es menester contar con la autorización previa del Instituto, debiendo constituirse mediante escritura pública e inscribirse en el Registro de Prenda Industrial del conservador de bienes raíces respectivo.

La indivisibilidad de la concesión impide que se pueda transferir parcialmente de modo que coexistan dos o más concesionarios de un mismo recinto o instalación. Sin perjuicio de ello puede el concesionario subcontratar cualquier tipo de actividad comprendida en el contrato de concesión si ello no le está expresamente vedado por dicho instrumento; en este caso, empero, subsiste íntegramente en el concesionario la responsabilidad por la recta ejecución del mismo ante la autoridad deportiva (art. 30 del Reglamento).

⁷⁷ La ley y el reglamento se refieren expresamente a su transferibilidad, no así a su eventual transmisibilidad. El punto no es menor, dado que la calidad de concesionario puede perfectamente ser ostentada por una persona natural. Tanto ley como reglamento han señalado como causales de terminación anticipada la disolución de la persona jurídica concesionaria, callando respecto de la muerte del concesionario persona natural. Este silencio puede ser tanto indicador de una definición por la transmisibilidad como también de una omisión al respecto; por la primera tesis, militan también las razones relativas al carácter patrimonial del derecho de concesión, el cual debiera transmitirse junto con el patrimonio del concesionario difunto. Sin embargo, ocurre que derechos como el usufructo, a pesar de su patrimonialidad, son también intransmisibles. Lo propio ocurre si se considera que no debiera dar lo mismo la persona del concesionario, que puede tener particulares aptitudes o conocimientos técnicos sobre la materia. Urge una definición al respecto.

La Ley y el Reglamento permiten al concesionario transferir su derecho, contando con la autorización del Instituto (arts. 59 y 31, respectivamente). La solicitud en tal sentido debe impetrarse ante dicho organismo, el cual deberá pronunciarse dentro de los 90 días siguientes sobre ella; si no lo hiciera dentro de ese plazo, se entenderá que la operación ha sido aprobada. Puede el Instituto rechazar la transferencia siempre y cuando existan razones fundadas, y el adquirente debe cumplir o allanarse a cumplir todos los requisitos, restricciones u obligaciones impuestas al primer concesionario. Como se dijo, esta transferencia sólo puede ser total, y debe materializarse dentro de los treinta días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la resolución que la autorizó, debiendo procederse además a su inscripción en el Registro de Hipotecas y Gravámenes y su anotación al margen de la inscripción de dominio del predio.

En cuanto a su extinción, señalan la Ley y el Reglamento que ella tendrá lugar por las causales de: a) vencimiento del plazo; b) incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario; c) disolución de la persona jurídica titular del derecho; y d) mutuo acuerdo entre concesionario y el Instituto. En el caso de la segunda y tercera causal, se deberá oír al concesionario antes de la dictación por la autoridad de la resolución que disponga el término de la concesión, debiendo anotarse dicha resolución al margen de la inscripción del contrato y notificarse al concesionario por carta certificada, quedando éste obligado a la restitución del inmueble dentro de los 30 días siguientes.⁷⁸

4. 6. Franquicias Tributarias para las Donaciones con fines Deportivos.

⁷⁸ Sobre la muerte como eventual causal de terminación en el caso de un concesionario persona natural, véase la nota anterior.

El Párrafo 5º del Título IV de la Ley del Deporte (arts. 62 al 68, ambos inclusive) estableció la existencia de una franquicia tributaria para las donaciones que tengan por objeto el financiamiento de la Cuota Nacional del Fondo de Fomento al Deporte, de sus cuotas regionales, o de proyectos tendientes a obtener los fines contemplados en los cuatro primeros literales del art. 43 de la Ley (ya revisados a propósito de los fines del Fondo de Fomento al Deporte) y que se encuentren además incluidos en un listado de proyectos susceptibles de otorgar la franquicia por donaciones que debe formar Chiledeportes. La materia también se encuentra regulada en el Decreto 46 de 2001, ya referido. Debe tenerse presente además lo dispuesto por la Circular N° 81 del año 2001 del Servicio de Impuestos Internos, sobre tratamiento tributario de las donaciones con fines deportivos.

La franquicia consiste en un crédito contra el Impuesto Global Complementario o de Primera Categoría que cede a favor del donante, y en la exención del impuesto que grava las donaciones para el donatario, considerándose además dicho beneficio –para éste- como un ingreso no constitutivo de renta.⁷⁹ En cuanto al donante, por disposición de la Ley y del Reglamento, debe tratarse de contribuyentes afectos al impuesto de primera categoría que declaren sobre la base de rentas efectivas determinadas mediante contabilidad completa, o sujetos al impuesto global complementario que declaren igualmente sobre rentas efectivas.⁸⁰

⁷⁹ Asimismo, estas donaciones están exentas del trámite de la insinuación.

⁸⁰ Se excluyen por tanto los contribuyentes del impuesto de primera categoría que declaren sus rentas en régimen de renta presunta, utilicen para su determinación contabilidad simplificada, u otros contribuyentes acogidos a normas especiales o sujetos a otros impuestos; o los contribuyentes de impuesto global complementario en la medida en que no tributen sobre rentas efectivas. Debe aclararse que en el caso de los contribuyentes de primera categoría, el beneficiario del crédito es la empresa o persona donante, no su propietario o accionista. La ley excluye además como beneficiarios de esta franquicia a las empresas del Estado o en que éste y sus organismos o las municipalidades tengan participación o interés superior al 50% del

Es igualmente importante a efectos de determinar la procedencia del beneficio tributario la persona o calidad del donatario. Así, tenemos que pueden ostentar esta calidad para los efectos de procedencia de esta franquicia, el Instituto Nacional de Deportes, Corporaciones de Alto Rendimiento, Corporaciones Municipales que cuenten con un proyecto deportivo u organizaciones deportivas de las contempladas por el art. 32 de la Ley. Así circunscrito el ámbito de los posibles beneficiarios de las donaciones, queda también determinado el destino que pueden tener las mismas: la Cuota Nacional del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte o una o más de las Cuotas Regionales del mismo, o bien proyectos específicos elegidos por el donante de entre los que se encuentran aprobados o registrados por Chiledeportes según el art. 68 de la Ley. Las donaciones deben haberse efectuado en dinero y la deducción practicarse en el mismo ejercicio tributario en que aquéllas hayan tenido lugar, acreditándose mediante un certificado extendido por la respectiva institución donataria cumpliendo con las exigencias dispuestas por el Servicio de Impuestos Internos para dicho documento.⁸¹

Pesan sobre el donatario además numerosas obligaciones, cuyo control y fiscalización corresponde al SII. En primer lugar, deben confeccionar un informe detallado acerca del uso de los recursos recibidos y estado de dichos ingresos, que debe presentarse ante dicho organismo dentro de los tres primeros meses de cada año; el registro de los ingresos, por su parte, debe constar mediante contabilidad separada, la que deberá ser completa o simplificada, en libros debidamente autorizados y timbrados. La infracción de estos deberes dará lugar

capital (art. 62, inc. 5º) y a aquellas personas, naturales o jurídicas, ligadas al donatario por vínculos comerciales o de parentesco.

⁸¹ Existen donaciones que deben además administrarse mediante una comisión de confianza otorgada a una institución bancaria establecida en el país. Tales son aquellas en que el donatario hubiere impuesto esta condición y las otorgadas a organizaciones deportivas favorecidas con el subsidio para el deporte.

a la aplicación de multas, de cuyo pago serán solidariamente responsables los administradores o representantes legales de la institución beneficiaria. Asimismo, las entidades que otorguen certificados que acrediten donaciones afectas a franquicia tributaria sin cumplir con los requisitos impuestos por el SII o que destinaren los recursos obtenidos por esa vía a satisfacer fines diversos a aquellos que contempla el proyecto por el cual se obtuvo la donación, deberán enterar en arcas fiscales el impuesto equivalente al crédito utilizado de buena fe por el donante, con los recargos correspondientes; pesa también en este caso responsabilidad solidaria de los representantes o administradores del donatario respecto de dicho reembolso.

Para efectos del cálculo del monto a deducir del impuesto de primera categoría o global complementario, y para hacer procedente tal rebaja, es menester que las sumas donadas formen parte de la base imponible de dichos tributos. Por lo anterior, no está autorizada su rebaja como gasto necesario para producir la renta en los términos del art. 31 de la ley del ramo (para contribuyentes de 1ª categoría), siendo en este caso necesario, si se hubieren imputado a cuentas de resultado del referido contribuyente durante el ejercicio, agregarse a la Renta Líquida Imponible, debidamente actualizadas. En el caso de contribuyentes del Global Complementario, las cantidades donadas deben estar comprendidas entre las rentas efectivas que se declaran por dicho tributo.

Cumpléndose con los requisitos anteriores, los donantes podrán deducir de sus impuestos ya indicados, sumas equivalentes a un 50% o a un 35% del valor de la respectiva donación, considerando para la aplicación de uno u otro porcentaje el destinatario de la donación, el monto del proyecto para el cual se efectuó y el objetivo del respectivo proyecto⁸². Los montos anteriores, empero,

⁸² Así: a) Si la donación cedió en beneficio del Instituto, incrementando la Cuota Nacional del Fondo de Fomento al Deporte o una o más cuotas regionales, el porcentaje a rebajar es el 50%

también se encuentran sujetos a otros límites. Así, en primer lugar, los contribuyentes sujetos al impuesto de primera categoría, podrán rebajar un monto máximo equivalente al 2% de su renta líquida imponible o a 14.000 UTM al su valor vigente al mes al mes de diciembre del año respectivo, considerándose para este tope la cifra que aplicada la regla anterior resulte inferior. Los mismos topes y regla se aplican para el contribuyente de Global Complementario, considerando para el cálculo la Renta Neta Global en base a ingresos efectivos. Los excedentes o remanentes de los créditos por donaciones no pueden imputarse a otros impuestos ni dan derecho a devolución, tanto respecto del mismo ejercicio como de ejercicios siguientes. Por otro lado, la parte de las donaciones que no pudo utilizarse como crédito (vale decir el 50% o 65% del valor de la donación, según sea el caso), y en la medida que cumpla con los requisitos que establece el art. 31 de la ley del ramo, podrán ser considerados como gastos necesarios para producir la renta y como tal ser rebajados de la renta líquida imponible de primera categoría; de no concurrir las condiciones generales establecidas en esta última disposición, corresponderá que las partidas imputadas a gastos se consideren como gastos rechazados comprendidos en el N° 1 del art. 33 de la Ley de Impuesto a la Renta. Debe tenerse presente por último que el crédito a que dan derecho estas donaciones se encuentra sujeto, en caso de concurrencia con otros beneficios, tales como las franquicias para donaciones con fines culturales, educacionales

del valor de la donación; b) En el caso de ser otro donatario, entran a jugar los criterios de fin del proyecto y valor del mismo: b1) Proyectos cuyos objetivos sean los contemplados en las letras a), b), c) y d) del art. 43 de la Ley de menos de 1.000 UTM, rebajan un 50% del monto de la donación actualizado; b2) Si se trata del mismo tipo de proyecto, pero que involucre un costo superior, el donatario tendrá la obligación de traspasar a lo menos un 30% del valor de la donación a la Cuota Nacional o a una o mas cuotas regionales del fondo o a otro proyecto, a elección del donante; si lo hace podrá éste rebajar el 50%, si no cumple el donatario, podrá sólo rebajarse el 35% de la donación actualizada; b3) Si el proyecto está destinado al fin contemplado en la letra e) del art. 43 de la ley (adquisición, ampliación o construcción de recintos), los montos a rebajar serán los mismos (50% ó 35%), dependiendo del costo total del proyecto (menos o más de 8.000 UTM) y del cumplimiento por el donatario de la misma obligación de transferir recursos al Fondo o a otro proyecto.

o a favor de Universidades e Institutos, se encuentran sujetas (consideradas individualmente o en conjunto con algunos de los otros) a un límite máximo en las cantidades que es posible deducir de los impuestos correspondientes, y que asciende a un 4,5% de la renta Líquida Imponible de primera categoría, según lo dispuso el art. 10 de la ley 19.885.

4. 7. Becas y Premios para los deportistas.

En este apartado analizaremos dos instrumentos, que por su parecido merecen un tratamiento conjunto: el Programa de Becas para Deportistas de Alto Rendimiento del Instituto Nacional de Deportes y el Premio Nacional del Deporte.

a. Becas para Deportistas de Alto Rendimiento

El Programa de Becas tiene su fuente legal en la letra l) del art. 12 de la Ley del Deporte, que dispone que una de las funciones que debe cumplir el Instituto es el financiamiento o contribución al financiamiento de becas a deportistas, profesionales de la educación física y del deporte y a dirigentes de organizaciones deportivas, para su capacitación, perfeccionamiento y especialización. Con esa base, se procedió a dictar en el año 2005 el Decreto 42 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el que fue publicado en el D.O. el 21 de enero del año siguiente, estableciéndose un sistema de becas, consistentes en incentivos económicos otorgados por el Estado, por intermedio de la autoridad deportiva, a los deportistas de alto rendimiento, a sus técnicos y preparadores físicos. Se excluyen como beneficiarios los deportistas profesionales, entendiéndose por tales aquellos que en el ejercicio de su

disciplina perciben una remuneración, se encuentran vinculados a un empleador mediante un contrato de trabajo o participan de circuitos o competiciones de deportistas profesionales.

El art. 5º del respectivo Reglamento dispone que los deportistas que deseen obtener el beneficio deberán cumplir con los requisitos de ser chileno, pertenecer a un club afiliado a una federación que a su vez se encuentre afiliada al Comité Olímpico de Chile y cumplir además con un logro técnico, consistente en la obtención de medallas en las categorías juvenil o todo competidor en competiciones sudamericanas, panamericanas, mundiales u olímpicas.

La postulación a las becas se realiza durante ciertos y determinados periodos y debe ser presentada a la autoridad deportiva por la respectiva federación. Los antecedentes posteriormente son evaluados por una comisión compuesta por representantes de Chiledeportes, del Coch y de la federación de que se trate, la que de aprobarla la deriva a la unidad de salud del Centro de Alto Rendimiento (CAR) para una serie de evaluaciones. Es al Director Nacional a quien toca dictar la resolución que admite definitivamente a un deportista al programa, informando de ello a la federación involucrada. La autoridad debe enseguida suscribir con el deportista, su técnico y preparador físico, además de la federación, un documento de compromiso de entrenamiento.

El sistema funciona sobre la base de asignaciones presupuestarias, de modo tal que podría haber un déficit de recursos para atender a todos los deportistas con mérito para convertirse en beneficiarios. En tal evento, éstos entran a una lista priorizada fijada por la misma comisión que resolvió sobre la postulación.

El Reglamento reconoce a los deportistas otros beneficios como asistencia técnica metodológica, derecho hacer uso de las instalaciones e infraestructura del CAR, atención en su unidad médica, apoyo de ciencias del deporte, asistencia social, seguros de salud y acceso a bibliotecas.

El beneficio de la beca consiste en dinero que se entrega directamente al deportista. Su monto se determina por decreto supremo año a año. Según la información que arroja el sitio de Internet de Chiledeportes, al año 2007 estas ayudas oscilaban entre los 80 y los 800 mil pesos mensuales⁸³. Tiene además como beneficiarios a los técnicos y preparadores físicos de tales deportistas; en estos casos, dichas personas pueden percibir la ayuda económica por hasta 8 deportistas y por hasta 10 deportistas, individualmente considerados, respectivamente. Para ellos se establece además la obligatoriedad de que participen directamente de al menos un 70% de las unidades de entrenamiento del plan de que se trate o un mínimo de 3 sesiones de entrenamiento semanal, en cada caso.

Para efectos de la evaluación de la permanencia de deportistas en el sistema de incentivos, o del aumento o rebaja del beneficio respectivo, el Reglamento contempla un proceso de evaluación permanente en el cual se miden los logros alcanzados (en lo relativo a logros técnicos y al cumplimiento del volumen de entrenamiento) al final de un macrociclo, cuyo hito es uno de los llamados “eventos fundamentales”, consistentes en campeonatos internacionales oficiales de nivel sudamericano, panamericano o mundial, los cuales podrán ser suplidos en caso de no conseguirse logros por otros obtenidos en copas o circuitos internacionales de nivel continental o mundial. La evaluación de permanencia, aumento o disminución en el beneficio de la beca

⁸³ Cfr. http://www.chiledeportes.cl/pdfs/Proddar_Noviembre_2007.pdf

está a cargo de la misma comisión que debe pronunciarse sobre la admisión del deportista al sistema de becas.

Resta decir que la admisión de un deportista en calidad de beneficiario del sistema genera para éste numerosas obligaciones, tales como cumplir con un noventa por ciento del programa de entrenamiento semanal (de al menos 10 sesiones), comunicar al Instituto dentro de los quince días posteriores a su ocurrencia, de lesiones, accidentes, enfermedades o estudios, someterse a evaluaciones fisiológicas o a las derivaciones médicas dispuestas por el personal médico del CAR, someterse a control de dopaje, solicitar autorización para entrenar en el extranjero y comunicar los cambios de técnico, que se deben producir por razones fundadas.

Por último, el Reglamento contempla causales de cesación y suspensión del beneficio. Son causales de cesación del beneficio y exclusión del programa, las siguientes:

- Cualquier incumplimiento por el deportista de las tareas definidas por el cuerpo técnico sobre sus planes de entrenamiento, como también el no cumplimiento de instrucciones dictadas por el Instituto al respecto.
- Cualquier conducta del deportista que pueda afectar negativamente su rendimiento deportivo y atente contra el correcto comportamiento exigible a un deportista de esta categoría en cualquier ámbito de su accionar.⁸⁴

⁸⁴ La formulación de esta causal de cesación nos parece demasiado amplia, por lo que estimamos que merece necesarias precisiones. Parece raro que el Reglamento haya optado a este respecto por una fórmula tan poco clara en cuanto a su real contenido, siendo que precisamente estos instrumentos normativos se dictan para abordar las particularidades sobre las cuales no puede pronunciarse la ley por su generalidad.

- Incumplimiento de obligaciones adquiridas en el documento de compromiso suscrito al momento de la admisión del deportista al programa.
- Doping positivo

Son causales de suspensión del beneficio la inasistencia injustificada a un examen de doping programado o la negativa a realizárselo, mientras dure tal negativa;⁸⁵ y la inasistencia injustificada a una evaluación kinésica, fisiológica, psicológica o médica programada.

En caso de adoptarse alguna de las dos sanciones antes expuestas, tanto el deportista como la respectiva federación a que pertenezca gozan de un plazo de 5 días para pedir su reconsideración al Instituto, la que será evaluada por la comisión encargada de revisar el ingreso y la permanencia en el programa, correspondiendo al Director Nacional resolver fundadamente sobre su mérito.

b. El Premio Nacional del Deporte

El Premio Nacional del Deporte fue establecido por el Art. 79 de la Ley del ramo y se encuentra además regulado por el Decreto N° 101 de 2002 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Consiste en un galardón que se entrega año a año al deportista o equipo de deportistas chilenos que en el año inmediatamente anterior hayan resaltado por sus logros o por su trayectoria

⁸⁵ Consideramos que esta causal de suspensión debiera establecer un plazo máximo de duración de esta negativa, de modo tal de hacer perder el beneficio si tales exámenes no se realizan dentro de dicho término. En la redacción actual es posible que el deportista se mantenga indefinidamente en dicha situación y luego, sometándose a los controles respectivos, pretenda la reanudación del beneficio.

“ejemplar para la juventud del país”. El premio es único a nivel nacional, de modo que se premia a una sola disciplina deportiva.

El premio consiste en una distinción que puede ser otorgada por una sola vez a un mismo deportista durante su vida. Comprende la entrega al beneficiario de un diploma de distinción firmado por el Presidente de la República y el Director Nacional de Chiledeportes⁸⁶, y la entrega de la suma única de 245 UTM al deportista, o de 367 UTM al equipo respectivo (divididas a prorrata entre sus miembros) y para su asignación la ley contempla la existencia de una comisión compuesta por el Ministro de Educación, un diputado, un senador, el Director Nacional de Chiledeportes y el Presidente del Círculo de Periodistas Deportivos de Chile. Esta comisión debe convocar con 90 días de anticipación a la fecha de entrega del premio a las organizaciones deportivas más representativas a nivel nacional⁸⁷ a fin de que presenten las postulaciones de un único deportista o equipo, que puede o no pertenecer a ellas.

La presentación que pretenda llevar adelante una determinada organización o un conjunto de ellas, se realiza por escrito ante la Comisión, acompañando los antecedentes relativos a los méritos del deportista. La Comisión puede solicitar asimismo que estos antecedentes se complementen o aclaren, tanto de las organizaciones patrocinadoras de deportistas como de otros organismos que cuenten con información relevante.

⁸⁶ La entrega la efectúa el Presidente de la República en ceremonia oficial durante el mes de marzo de cada año.

⁸⁷ Ellas son el Comité Olímpico de Chile, las Federaciones Deportivas Nacionales, la Comisión Nacional Universitaria de Deportes, la Asociación Deportiva de las Universidades Privadas, el Consejo Nacional de Centros de Formación Técnica, la Confederación Deportiva de las Fuerzas Armadas, la Asociación Nacional de Fútbol Amateur, la Asociación Nacional de Fútbol Rural, la Asociación Nacional de Deportistas de los Barrios, el Círculo de Antiguos Deportistas Juan Ramsay y Panathon Chile.

La Comisión deberá adoptar su decisión por la mayoría de los asistentes a la sesión respectiva, a la que deben concurrir al menos 4 de sus miembros para poder sesionar válidamente. Las deliberaciones, antecedentes e información relativos al proceso tendrán el carácter de confidenciales, sin perjuicio de lo cual la decisión adoptada deberá ser debidamente fundada.

CAPITULO V
PERSPECTIVAS FUTURAS Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN PARA
LAS NORMAS E INSTRUMENTOS DE FOMENTO AL DEPORTE.

5. 1. Generalidades

En el presente capítulo abordamos las posibilidades y perspectivas que se aprecian, a partir de la regulación analizada en el capítulo anterior, para cada uno de los mecanismos de fomento al deporte contemplados en nuestro ordenamiento. Asimismo, pretendemos dar algunas aproximaciones en torno a modificaciones que permitirían, a nuestro juicio, que las eventuales falencias y/o debilidades que presenta el sistema se corrijan o se colmen en aquellos casos en que existe insuficiencia de regulación. Previo a ello consideramos, empero, necesario pasar revista a un tema que se nos hace ineludible si queremos demostrar un panorama completo acerca de las adecuaciones normativas que permitirían un adecuado fortalecimiento del deporte, cual es su eventual existencia o consagración como derecho constitucional.

En cuanto a lo señalado en la primera parte del párrafo anterior, cabe mencionar que, en general, es indudable que la Ley del Deporte y las instituciones por ella creadas representan, a nivel de política y planes, un gran avance en cuanto a la situación que podía apreciarse en la materia hasta antes de su entrada en vigencia. En efecto, tal como quedó dicho más arriba⁸⁸, con anterioridad a la vigencia de la ley, la acción estatal tendiente a la promoción y fomento del deporte nunca alcanzó a convertirse en un esfuerzo sistemático,

⁸⁸ Vid. supra, capítulo III

perdurable y trascendente, sino que principalmente estuvo dada por intentos aislados e intermitentes por acometer el fenómeno deportivo con políticas parciales, de corto plazo y constantemente cambiantes, o adoptadas para hacer frente a algún evento específico.

Con la Ley del Deporte por primera vez se establece un conjunto de instituciones y mecanismos permanentes, con fines claramente delimitados y con una regulación propia e independiente, aunque articulada con la ley base. De ahí que como primera cuestión fundamental es rescatable que la normativa en cuestión haya visto la luz. Ello es indiciario de un primer paso, del cual una manifestación importante es la configuración de todo un desarrollo de diversas disciplinas articuladas sobre el fenómeno del deporte, de las cuales el nuevo derecho deportivo es una muestra patente.

Precisadas estas cuestiones, pasamos a tratar lo relativo a la consagración constitucional del derecho al deporte.

5. 2. De la existencia de un Derecho al Deporte.

Atendida la importancia que ya podrá advertirse en torno a todo lo relativo al quehacer deportivo, resulta oportuno reflexionar, desde un punto de vista jurídico-constitucional, en torno al deporte como un derecho fundamental o a lo menos como un medio para garantizar declaraciones de derechos fundamentales actualmente vigentes en nuestra Constitución, tales como la vida, la salud y la educación y por cierto analizar la eventual conveniencia de que la Constitución lo reconozca y ampare expresamente, estableciendo la obligación del estado de proteger, fomentar y facilitar su desarrollo, en el

entendido de que de esta manera se otorgaría un necesario soporte para conseguir tal fin.

En primer lugar, como ya podrá haberse observado, el deporte constituye una manifestación cultural que se vincula indiscutiblemente con el desarrollo del espíritu humano y que permite a los pueblos alcanzar un mayor grado de desarrollo y una mejor calidad de vida. En efecto, resulta evidente que en relación al respeto a la persona ya no bastan las declaraciones de los derechos con finalidades restrictivas del ejercicio del poder político. Se puede observar en el desarrollo de la humanidad en general que el desarrollo integral de la persona demanda una ampliación de la naturaleza y características de los derechos reconocidos constitucionalmente, por lo que resulta irrefutable la idea de que el derecho al deporte es y debe ser tratado como un derecho fundamental o al menos como un medio insoslayable para conseguir otros cuya protección y promoción están actualmente fuera de discusión. Por otro lado, es necesario tener presente que dichas afirmaciones han encontrado cabida en innumerables Instrumentos de índole internacional que se detallan a continuación.

Así, en el plano supraestatal son numerosas las Declaraciones Internacionales que proclaman la existencia de un derecho individual de todas las personas a la práctica del deporte. En este sentido en orden cronológico se puede citar en primer término al “Manifiesto sobre el deporte”, elaborado por el C.I.E.P.S. en colaboración con la U.N.E.S.C.O., el que incluía el derecho de todos a practicar el deporte como parte integrante del sistema de educación.

Asimismo, en la Conferencia de Ministros Europeos responsables del deporte, celebrada en Bruselas (1975), se aprueba la denominada “Carta Europea del Deporte para Todos”, que manifiesta en su primer artículo, que:

“Todas las personas tienen derecho a practicar deportes”. Igualmente, la Asamblea General de la U.N.E.S.C.O., celebrada el 21 de Noviembre de 1978, adoptó la “Charte Internationale de l'éducation physique et du sport”, en cuyo primer artículo se proclama el acceso a la educación física y al deporte como derecho fundamental de todo ser humano indispensable para el desarrollo de su personalidad, tanto en el marco del sistema educativo, como en otros lares y momentos de su vida social.⁸⁹

Por último, el Consejo de Europa aprueba en 1992 la “Carta Europea del Deporte”, cuyo objeto es el de alentar a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias que permitan garantizar “a toda persona la posibilidad de practicar el deporte”.

Por tanto, y de acuerdo al antes expuesto, resulta evidente el reconocimiento del derecho al deporte por diversos instrumentos internacionales, siendo incluso calificado en ocasiones como un derecho fundamental como ocurre con la U.N.E.S.C.O.

Ahora bien, en lo que dice relación con los ordenamientos nacionales, ya vimos que existen algunos en los cuales se ha optado consagraciones expresas; otros en los que según las opiniones e interpretaciones predominantes se entiende que él se consagra implícitamente, a partir de menciones que suponen su existencia; y finalmente otros en los que los autores lo desprenden a partir de la consagración de otros entre cuyas manifestaciones propias se encuentra el deporte.

⁸⁹ AGIRREAZKUENAGA, op cit. pp. 45 y ss.

El derecho al Deporte tiene ciertas particularidades que interesan desde el punto de vista de la dogmática jurídica, aunque teniendo presente que resulta controvertible la clasificación de este derecho y en general de los derechos fundamentales básicamente porque suelen ser consideradas insatisfactorias por gran número de autores.

Hecha la advertencia, y con fines de sistematización nos parece adecuado recurrir a la clasificación que agrupa y distingue diversas categorías o clases de Derechos Fundamentales, en la forma en que numerosos autores las exponen.⁹⁰ Bajo esta distinción, claramente el derecho al deporte corresponde a la categoría de derechos sociales, económicos y culturales; como tal, debemos señalar que los principales obstáculos que se aprecian para su efectivo ejercicio y protección vienen dados por el hecho de que generalmente su aseguramiento depende de las condiciones particulares del Estado en cuanto a disponibilidad de recursos que puedan ser orientados a su satisfacción, los que, bajo condiciones de pluralidad de necesidades, son destinados a la satisfacción de aquellas de orden básico.

Como ya se adelantó, en nuestro país no existe una consagración propiamente tal de este derecho ni tampoco podrán encontrarse precedentes históricos, sino que más bien se llega a una eventual configuración del mismo

⁹⁰ CERESUELA MUÑOZ, Francisco, citando a Jorge Hubner Gallo, nos señala a este respecto: "Los pactos internacionales, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 1966, clasificaron los derechos humanos en dos grandes grupos: Los derechos de tipo individual clásico como son los de carácter civil y político, y los derechos modernos de carácter social, económico y cultural. Esta distinción, que seguiremos, tiene mucha amplitud en cuanto a la forma de hacer cumplir los derechos. La aplicación y la observancia de los derechos de tipo clásico individual se hace relativamente expedita con una adecuada organización jurisdiccional y procesal porque son, en definitiva, derecho de un contenido negativo que implican simplemente no estorbar la esfera de la libertad del individuo. Los derechos de tipo social, económico y cultural, en cambio, suponen prestaciones positivas del estado o de la sociedad en general, en cuanto a la existencia de servicios sociales que permitan su efectiva realización." Revista de Derecho Público, Volumen 61.

mediante una construcción interpretativa de carácter extensiva de aquellas disposiciones constitucionales relativas al derecho a la vida, a la salud y a la educación. El deporte puede ser entonces considerado como parte integrante o emanación de estos derechos o como un medio para su adecuada consecución.

En concordancia con lo dicho, y a la luz de la garantía constitucional del artículo 19 N° 1 inciso 1° de la CPR, que consagra el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, se ha sostenido –en directa relación con el derecho al deporte- que esta va ciertamente más allá de la simple supervivencia sin traumas físicos y psíquicos y que necesariamente se extiende hacia la consecución de una vida dotada de una calidad y bienestar mínimos. Sobre el particular es adecuado citar las palabras que el profesor y psiquiatra chileno Armando Roa dijo a propósito de su intervención en a comisión redactora del texto constitucional chileno de 1980: “Es obvio que la expresión persona comprende lo psíquico y lo físico. Parece una redundancia hacer la distinción pero hay casos en que la redundancia es permitida... La diferencia entre lo físico y lo psíquico no es meramente conceptual, sino que es real... Por lo tanto, defender sólo la integridad física es incompleto”⁹¹. En definitiva en palabras de Alejandro Silva Bascuñan: “Lo que hay que asegurar es una vida realmente humana, una vida que valga la pena vivirla.”⁹²

Y es entonces entendida así esta garantía que el deporte adquiere importancia capital, ya que a todas luces fortalece el derecho a la vida teniendo influencia directa tanto en la integridad física y psíquica de las personas, como en el bienestar y calidad de vida de las mismas.

⁹¹ PFEFFER URQUIAGA, Emilio. Manual de Derecho Constitucional, p. 365. Citado por CERESUELA MUÑOZ. Op. cit.

⁹² Idem.

En segundo término, en cuanto a la garantía constitucional del artículo 19 N° 9 inciso 1º, que consagra el derecho a la protección de la salud, es fácil apreciar que ella está notoriamente vinculada al deporte. En efecto, resulta fácilmente comprobable que un número importante de acciones protectoras de índole preventivas de salud están y deben estar vinculadas a la realización de actividades deportivas. Siguiendo a Ceresuela, nos parece adecuado a este respecto citar al autor español Luís María Cazorla Prieto que señala que “La protección de la salud tiene una doble vertiente. No hay derecho a la protección de la salud efectivo sin que se faciliten a los ciudadanos los medios imprescindibles para que el referido valor pueda ser realidad. En este sentido los poderes públicos (...) tienen el deber de proporcionar tales medios con el fin de que la salud sea verdad... Sin embargo, facilitando los medios materiales no se agota la acción pública al respecto. Para cuidar su salud una persona necesita, además, un conjunto de prácticas personales, de actitudes, de comportamientos, entre las que, sin duda alguna, se encuentre deporte y el ejercicio físico”.⁹³

A este respecto, es necesario mencionar que la Comisión Redactora de la Constitución chilena sobre este derecho de protección a la salud señaló que “existen dos acciones de salud que son absolutamente indelegables por parte del estado: la acción de promoción de la salud y la de protección de la salud. En cambio, la recuperación de la salud y la de la rehabilitación son delegables”⁹⁴ Por cierto, en estas acciones indelegables que promueven la buena salud encontramos al deporte.

⁹³ Id.

⁹⁴ Misma nota anterior.

Finalmente, en cuanto a la garantía constitucional del artículo 19 N° 11, que consagra el derecho a educación, también se ha entendido que ella se encuentra asociada innegablemente al deporte. Ocurre que la educación tiene dos aristas inseparables, por una lado, el desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales de las personas y, por otro, el desarrollo de las fuerzas físicas por medio del ejercicio, haciéndolas más aptas para su fin. En palabras del autor español Luís María Cazorla Prieto “la educación del ser humano tiene dos campos distintos, compatibles y hermanados en una misma tarea: la educación integral.”

Por su parte el profesor Jorge Ovalle Quiroz, miembro de la Comisión constituyente de la comisión de 1980, define el derecho de educación como un derecho social que dice relación con la posibilidad que se reconoce a todos los individuos para desarrollar sus capacidades físicas e intelectuales.

Se entiende por tanto que el fomento del deporte debe estar presente en los esfuerzos tendientes a las mejoras en el sistema educacional. Una inserción adecuada de este en el sistema educativo contribuye a la creación de hábitos deportivos en la población infantil y juvenil. Además su importancia va mucho más allá del desarrollo de habilidades psicomotrices ya que también repercuten positivamente en el rendimiento escolar e intelectual y, mas aún, se transforma en parte de las políticas estatales tendientes a la prevención de la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. La educación, en una mirada integral, conlleva el fortalecimiento y desarrollo del educando en los todos los aspectos de la vida: intelectual, moral, social y físico. El deporte se encuentra indisolublemente ligado a ello y constituye además un factor que permite desterrar algunos vicios del sistema educativo, como la deserción escolar, especialmente en jóvenes en riesgo social.

En razón de todo lo anterior no queda sino concluir que el deporte es y debe ser por tanto tratado como un elemento fundamental en el sistema de salud y educación, permitiendo así un desarrollo más integral de los seres humanos y disminuyendo el impacto de epidemias modernas tales como la obesidad y la depresión.

Por otro lado desde el punto de vista constitucional, de acuerdo a todo lo antes expuesto, se justifica a todas luces su incorporación al catálogo de garantías constitucionales. Además su incorporación no sólo elevará la categoría formal de la actividad deportiva sino que, como ha dicho el jurista español Luís Cazorla Prieto, se traduce en una señal inequívoca de que el constituyente comprende la importancia del hecho deportivo en la sociedad moderna y manifiesta su criterio de que el deporte, como todas las instituciones del país, debe empaparse de los principios sustanciales de la constitución, lo que por cierto ha de tener una importante repercusión dentro del ordenamiento jurídico-deportivo.

Indudablemente la consagración constitucional expresa de un derecho al deporte no traerá aparejada de la noche a la mañana un nuevo estatus o nivel de desarrollo de la actividad, pero sí servirá, según creemos, para sentar las bases de un sistema deportivo fuerte que comience a partir de cierto tiempo a reportar las bondades que se le atribuyen y que los países pretenden alcanzar. Todo esto sin perjuicio de la necesidad de comenzar paralelamente por un fortalecimiento y modernización institucional que pueda dar sustento y transformar desde ya el estado de la cuestión en nuestro país.

5. 3. Observaciones en torno al Fondo Nacional de Fomento al Deporte.

En cuanto al fondo Nacional de Fomento al Deporte, cabe señalar que a nuestro juicio se trata en líneas generales de un mecanismo adecuado para el fin que persigue. Corresponde a lo que tradicionalmente se conoce como subsidio directo, vale decir en transferencias que realiza el Estado a favor de particulares destinadas a la consecución de un fin determinado.

Naturalmente que la importancia y significación que adquiera este instrumento para el logro del fin que se propone dice relación con que el monto que se contempla para la entrega de ayudas sea de cierta entidad. En este sentido, podría decirse que constituye una debilidad el hecho de que su composición principal venga dada por los recursos que al efecto se destinen en la ley de presupuestos, con lo que su permanencia queda sujeta al criterio del legislador. Sin embargo, es difícil imaginar que ello pudiera ser de otra manera, ya que establecer un monto fijo sería introducir una rigidez en la disponibilidad de recursos que en un país como el nuestro pueden ser destinados a otros fines prioritarios. Por otro lado, en situaciones normales, no debiera verse afectado el presupuesto y asimismo debería experimentar al menos el crecimiento promedio del gasto público para un año determinado.

Un aspecto importante que dice relación con esta materia es que, acorde con lo que hoy es criterio usual en materia de control del gasto, el presupuesto del Fondepote debe encontrarse sujeto a medidas de control adecuadas, que permitan tener disponibles para la opinión pública y ciudadanía en general información certera en cuanto a sus beneficiarios, ejecución e impacto, de modo de que las asignaciones sirvan a los fines para los cuales fueron diseñadas y que éstos alcancen a sus destinatarios. Lo anterior debido a que hace pocos años atrás, fue por la vía de estas asignaciones que se incurrió en irregularidades que fueron de público conocimiento, las que además de los males que son propios de los actos de corrupción, pueden traer aparejadas una

desconfianza y reticencia por parte de la opinión pública en cuanto a la necesidad y pertinencia de este instrumento. El control adecuado, sin duda que pasa también por someter a los beneficiarios a auditorías independientes y aleatoria a los beneficiarios, a partir de las cuales, de acreditarse la existencia de irregularidades, debiera otorgarse a la autoridad la facultad de imponer sanciones ejemplificadoras a los involucrados en el ámbito de sus competencias, ya sea excluyendo a los mismos de futuras asignaciones (por un tiempo determinado o indefinidamente, según la gravedad de la conducta), o bien otorgándole atribuciones de intervención de los organismos en que hayan tenido lugar las actuaciones impropias, en ambos casos con la obligación de restituir lo indebidamente gastado o aprovechado con sus respectivos intereses penales y reajustes, y sin perjuicio de las eventuales sanciones aplicables por otras vías jurídicas.

En cuanto a la conformación del Fondo, dividido en aportes destinados a las regiones y un fondo central, nos parece adecuado en tanto tal distinción sirva para asegurar la participación de todas las regiones de los beneficios del fondo. Lo mismo puede señalarse del sistema de concursabilidad que se contempla para su asignación. Por ello, sería recomendable que la ley y el reglamento se pronunciaran de manera más rigurosa sobre la facultad de asignar fondos directamente que ostenta la administración, estableciéndose expresamente que se trata de casos de excepción y delimitando con certeza los criterios que la hacen procedente, llenándose el vacío al que se hizo referencia más arriba.⁹⁵

Otro punto que merece destacarse es la complementariedad que existe entre los aportes que pueden recabarse por esta vía y las donaciones sujetas a

⁹⁵ Supra, pp. 76 y ss.

franquicia tributaria, toda vez que recoge un principio que tiende a maximizar los beneficios que otorga la ley por la vía de la colaboración público-privada.

5. 4. Observaciones en relación con las normas sobre Infraestructura Deportiva.

Las normas que sobre esta materia analizamos en el capítulo anterior, en general, no merecen mayores reparos desde un punto de vista de su efectividad para la consecución del fin que persiguen, cual es el aseguramiento de espacios físicos en los que la población pueda ver satisfechas sus necesidades relativas a la práctica del deporte. Es del todo claro que en la planificación urbana estas cuestiones deben ocupar un lugar destacado, en orden a fomentar el crecimiento ordenado y armónico de las ciudades, y a asegurar a quienes habitarán un determinado sector las condiciones para que sus vidas puedan desarrollarse en todos sus aspectos.

No obstante lo anterior, a nuestro juicio constituye un aspecto a mejorar la estructuración del IND en relación con la gestión y administración de la infraestructura deportiva. En efecto, de acuerdo al organigrama que dicho organismo (el cual puede apreciarse en su sitio de Internet), no existe una división, o en su defecto, un departamento especializado, que concentre las atribuciones que dicen relación con esta materia, las cuales entendemos quedan entregadas a la división de administración y finanzas (y de manera indirecta en el departamento de concesiones, dependiente de la división de desarrollo, en aquellos asuntos que por esa vía digan relación con los recintos a concesionar).⁹⁶ Así las cosas, estimamos que podrían obtenerse el máximo de

⁹⁶ Véase el sitio <http://www.chiledeportes.cl/quienes_somos/organigrama.php>

beneficios de la infraestructura pública instalada si existiera un departamento o división que específicamente velara por la correcta gestión de los recintos de propiedad de Chiledeportes, cumpliendo con el mandato que las letras h) y j) del art. 12 de la Ley del Deporte le imponen a dicho organismo en este tema. Es fácil estimar que la maximización de las potencialidades y funcionalidades que pueden otorgar las instalaciones existentes en el país se podría conseguir de mejor manera si existiera personal dedicado preferentemente a determinar las falencias de cada uno, las mejoras necesarias para sacarles mejor partido y propusiera planes de acción destinados a obtener las mejores prestaciones de dicha capacidad instalada, sea mediante la acción propia del organismo o facilitando la cooperación del mundo privado en dicha gestión. Asimismo, una función que podría cumplir, de absoluta necesidad y relevancia, sería la mantención y actualización periódica de un catastro nacional de recintos e instalaciones,⁹⁷ del cual se podría obtener información importante para efectos de focalizar la acción pública y permitir una gestión apropiada de dicha infraestructura.

La existencia de infraestructura deportiva moderna y adecuada a las necesidades de cada deporte y de la población en general puede considerarse, incluso sin necesidad de una mayor fundamentación, como uno de los principales alicientes que pueden darse a la población en general para acercarla e incentivarla a practicar deportes y a los deportistas para concentrarse en él, mejorar sus marcas y progresar en las competencias nacionales e internacionales, de modo que además de lo que se logre mediante la aplicación de estas normas, es fundamental que parte de la acción que la autoridad ejecuta con su propio presupuesto esté encaminada a invertir en este

⁹⁷ Existe un catastro de infraestructura que data del año 2005, y que fuera confeccionado por el INE. Dicho catastro, según la información que se proporciona en el sitio del Instituto, no ha sido objeto de actualización.

sector, adoptando un adecuado balance entre las diversas disciplinas existentes, considerando su situación específica y su popularidad.

5. 5. Comentarios sobre el Subsidio para el Deporte.

El sistema de subsidios para el deporte recoge una vez más las concepciones actuales en cuanto a que las normas de fomento de la actividad deben fundarse en la cooperación del Estado con las instituciones privadas de dicho ámbito. Así, el subsidio tiene por objeto abarcar la mayor cantidad de destinatarios que sea posible, por la vía de financiar sólo parte de los proyectos que pretendan acogerse a él, propendiendo así a que las organizaciones postulantes autogestionen por otra vía aquella parte no cubierta por el beneficio estatal.

Las limitaciones en relación con las personas habilitadas para postular, requisitos de procedencia y prohibiciones a que quedan afectos los inmuebles adquiridos, construidos o habilitados mediando el otorgamiento del subsidio aparecen como razonables y justificadas atendida la naturaleza de la institución y el afán de la extensión propio de los instrumentos de fomento del deporte. Asimismo, es poco discutible lo acertado o erróneo de los montos y tramos que se han establecido para cada subsidio, toda vez que ello corresponde a una decisión en la cual el legislador debe tener en cuenta y sopesar las necesidades existentes y los fondos disponibles para las ayudas. Al respecto basta con señalar que a medida que el sistema se vaya consolidando y detectándose las eventuales falencias del mismo, las autoridades deben estar atentas a introducir las adecuaciones del caso, sea modificando los montos a entregar (aumentándolos o disminuyéndolos), los tramos de subsidio, etc.

Un aspecto criticable, a nuestro juicio, y en el cual puede perfectamente flexibilizarse la regulación, es el que tiene que ver con la exigencia de antigüedad mínima en el ahorro previo con que debe contar la institución postulante. Dicho requisito entendemos no se justifica toda vez que los requerimientos adicionales y las seguridades que establecen las normas para la consecución del subsidio y para impedir el cambio de destino de los bienes adquiridos, construidos o habilitados, hacen irrelevante que la parte a solventar por la institución beneficiaria deba mantenerse durante tanto tiempo. En otras palabras, no se divisa inconveniente o razón para negar la posibilidad de postular al subsidio a quienes, sea por la ejecución de actos tendientes a reunir fondos en un espacio menor o por cualquier otra circunstancia, tengan la solvencia suficiente para acreditar la suma exigida por la vía idónea al efecto.

Tal como dijimos más arriba, al señalar que se autoriza a los postulantes al subsidio acreditar ahorro previo mediante la propiedad de un inmueble, y que a consecuencia de ello dicho bien queda afecto a una prohibición, la que de no ser cumplida hace caducar la postulación o el subsidio ya otorgado, reiteramos que la facultad que se confiere al Instituto en el sentido de poder dejar sin aplicación estas sanciones nos parece un tanto desmedida, por cuanto otorga un nivel de discrecionalidad muy amplio que puede prestarse ya para que los postulantes confíen en poder evadir sus consecuencias o para que dicha atribución se ejerza arbitrariamente por la autoridad, beneficiando de manera irregular a alguna institución en desmedro de otra.

En igual sentido, debemos volver sobre la conveniencia de que el Certificado de Subsidio pueda endosarse al vendedor o constructor de las obras financiadas con el subsidio, y pagarse directamente a él, mediando la acreditación de tal calidad y de haberse ejecutado el proyecto en cuestión, según se dijo en el capítulo anterior. Ello porque en la situación actual, en que

es la organización beneficiaria la única habilitada para recibir el beneficio, presentando el documento en cuestión, hace que el hecho de emitir obligatoriamente un certificado, según lo dispone el reglamento, aparezca desprovisto de razón.

Debe también tenerse presente lo que se dijo sobre las normas relativas al extravío del Certificado de subsidio, y las serias inconsistencias de que adolecen, según ya fueron puestas de manifiesto. Urge aquí una modificación del respectivo Reglamento a fin de salvar todas estas omisiones y errores, los que al parecer se debieron a desprolijidad al momento de elaborar la normativa.

5. 6. Observaciones a las normas sobre Concesiones de Recintos e Instalaciones Deportivos.

La facultad de concesionar los recintos e instalaciones deportivas consideramos que constituye un acierto de la legislación analizada en este trabajo, dado que permite optimizar la gestión de los recintos y maximizar los beneficios que de ellos se puedan obtener, incentivando la inversión privada y permitiendo que disminuya la capacidad instalada que se encuentra ociosa o subutilizada.

Pueden señalarse como beneficios específicos de esta institucionalidad los siguientes:

- Se focalizan las inversiones, aprovechándose la capacidad ya existente, con lo que no es necesario que los montos sean tan cuantiosos como requeriría la construcción y adquisición completa de la instalación o recinto de que se trate.

- Permite al Estado centrar su atención en aquellas materias o ámbitos de la actividad que considere más estratégicos o deficitarios, traspasando a terceros la administración de establecimientos que de otra manera debiera asumir directamente, con la consiguiente distracción de recursos materiales y humanos que podrían destinarse a lo primero.
- Permite al Estado obtener réditos de su capacidad instalada (al contemplarse el cobro de un precio o tarifa al concesionario), que puede luego destinar a desarrollar otra disciplina o a aumentar su infraestructura.
- Entrega a los privados un incentivo para que inviertan en el sector deportivo, otorgándoles la seguridad de que su inversión contará con un buen resguardo al dar origen a un derecho real, y dándole autonomía para desarrollar su actividad de acuerdo a su plan de negocios.
- El concesionario puede enajenar su derecho de concesión, permitiendo el ingreso al sistema de aquellas personas o instituciones que cuenten con mayor experiencia en la gestión.
- A partir de la utilización de los recintos e instalaciones, se pueden obtener beneficios adicionales al principal y propio de ellos, al contemplarse expresamente en la normativa la posibilidad de que existan usos adicionales al deportivo, lo que en todo caso deben ser de carácter secundario y quedar supeditados al uso principal.

No obstante la existencia de estos beneficios, estimamos que las regulaciones respectivas tienen ciertas deficiencias en lo que concierne a las

facultades que se confieren al Instituto a propósito de las concesiones. Por de pronto debemos decir que el Reglamento contempla atribuciones de la autoridad sobre el propio contrato, proyecto y otros aspectos relevantes que inciden directamente en su ejecución y desenvolvimiento, pero además contiene otras –las del art. 22- que permiten una supervigilancia y fiscalización que alcanza a las personas de los concesionarios, lo cual a todas luces es excesivo y se encuentra reñido con otras normas más importantes de nuestro ordenamiento, según ya fue puesto de manifiesto.⁹⁸

Debemos insistir de igual forma en la necesidad de que, para efectos de que el sistema de concesiones funcione adecuadamente, es absolutamente necesario que la gestión y administración de recintos deportivos esté a cargo de una división o departamento especializado al interior del IND, de modo tal de contar con información completa y actualizada acerca de los bienes administrados y susceptibles de concesionarse; asimismo, dicha información debiera estar disponible al público, a fin de que los interesados pudieran presentar los respectivos proyectos.

5. 7. Acerca de las Franquicias Tributarias para las Donaciones con fines Deportivos.

Las franquicias para donaciones con fines deportivos constituyen una de las innovaciones introducidas por la Ley del Deporte, que venía siendo solicitada por distintos sectores como una medida necesaria a fin de promover el deporte nacional. Es innegable que tal medida puede permitir que se alleguen más recursos a la actividad, por la vía de incentivar a las empresas y personas a

⁹⁸ Supra, pp. 91 y ss.

efectuar aportes que posteriormente podrán deducir de los impuestos que las gravan.

La forma en que dichas franquicias operan es análoga a lo que contempla nuestra legislación para beneficios similares. De ahí que no puedan esgrimirse objeciones sobre la forma de operación de dicho régimen preferente, la cual se inserta dentro del marco más general de nuestro sistema impositivo. Lo que sí es discutible, entonces, es lo relativo a los destinatarios, beneficiarios, montos y límites por los cuales se puede impetrar la franquicia.

En cuanto a los beneficiarios de las donaciones que pueden dar derecho a utilizar la franquicia nos manifestamos de acuerdo con lo que señala la normativa, toda vez que por la naturaleza de la institución se requiere que el universo de destinatarios de los aportes esté constituido por entidades o establecimientos de cierta permanencia, que sirva a fines de orden colectivo (aunque sean los de un deporte determinado) y que de esa manera otorguen garantías mínimas de la buena utilización de los recursos involucrados. En cuanto a los beneficiarios de la franquicia, cabe señalar que se trata de un grupo suficientemente amplio, al tratarse de contribuyentes sujetos a impuesto de primera categoría (empresas) o global complementario (personas naturales), lo que permite que prácticamente cualquier persona pueda entregar recursos para el deportes para impetrar luego los beneficios.

En relación con los límites por los cuales pueden impetrarse las franquicias, debemos dejar de manifiesto que ellos son los mismos aplicables a las donaciones efectuadas a favor de universidades e institutos profesionales (Art. 69 Ley 18.681), para fines culturales (Art. 8, Ley 18.985) y para fines educacionales (Art. 3, Ley 19.247). Se trata de un porcentaje máximo de un 2% de la Renta Líquida Imponible, con un tope de 14 mil UTM. Se trata de montos

considerables, que de ser utilizados a gran escala representarían ingresos importantes para la actividad. Debe tenerse presente que, aquellos contribuyentes que realicen aportes para más de uno de los fines o instituciones a que se ha hecho referencia no podrán deducir por estos conceptos más de un 4,5% de su Renta Líquida Imponible (art. 10, ley 19.885), todo ello según se señaló en su oportunidad.

5. 8. Las Becas y Premios para los deportistas.

La creación de becas para deportistas de alto rendimiento y el Premio Nacional del Deporte obedecen a la intención de otorgar incentivos a aquellos deportistas que alcancen niveles de excelencia en la práctica de la respectiva disciplina. Ello constituye también un aspecto relevante de la regulación introducida por la Ley del Deporte, considerando que el deporte de alto rendimiento también es un aspecto que merece atención por parte del Estado, y cuyos logros permiten tener un indicador del estado general del sistema deportivo en un determinado país.

A partir de la información disponible por parte de la autoridad deportiva sobre los beneficiarios actuales de las becas y los montos involucrados, podemos señalar que ellos todavía son insuficientes, atendidos los grandes gastos que conllevan la formación y preparación de deportistas de élite, y también las necesidades ordinarias de dichas personas, que les impiden, en la mayoría de los casos, dedicarse únicamente al deporte, debiendo distraer sus esfuerzos en la consecución de su normal sustento.

5. 9. Obstáculos para un óptimo funcionamiento de los instrumentos de fomento al deporte.

En general puede decirse que el marco legal para que exista un mejoramiento cualitativo en lo relativo a la práctica del deporte, sus resultados y crecimiento como actividad deseable por los beneficios que se le reconocen, es el mejor que ha existido en la historia del país. Este recoge las principales inquietudes e ideas que fueron manifestadas en su oportunidad para hacer despegar definitivamente al deporte en nuestro país. Lamentablemente tal florecimiento no se ha producido y no podemos aseverar que exista una tendencia a que ello varíe. Cabe preguntarse entonces cuáles son las causas que tienen relación con ello, o mejor aún, qué obstáculos o falencias del sistema deben ser removidos para obtener los resultados esperados de las medidas indicadas a lo largo de este capítulo y el anterior.

A primera vista, es manifiesto que no es accesible a una gran cantidad de personas la información sobre todos ellos. En ello cabe a juicio nuestro principalmente responsabilidad a la autoridad deportiva, por tratarse del organismo al que según la ley le corresponde la función de impulsar por parte del Estado el deporte nacional, y porque además cuenta con la información sobre el funcionamiento del sistema, la que debiera transmitir a toda la población. Sobre el particular y para constatar lo anterior basta con acceder al sitio de Internet del IND, en el cual la información disponible dista de ser completa y comprensiva de la totalidad de oportunidades de financiamiento y fomento del deporte, como asimismo de las posibilidades que cada instrumento nos entrega. Se da mucho énfasis a los resultados de los procesos vinculados al Fondeporte y a las franquicias por donaciones, pero se entrega información muy poco detallada acerca de los procesos o posibilidades que brindan las concesiones y los subsidios. Precisamente, desde un punto de vista asociativo

(rasgo característico del deporte en general), son éstos los instrumentos que permiten potenciar a las organizaciones y su trabajo en pos de la consecución de resultados perdurables en el tiempo.

En segundo lugar, da la impresión de que Chiledeportes ha centrado su acción en administrar las asignaciones presupuestarias, sin trazar objetivos de corto, mediano o largo plazo, definidos por metas y cuantificables en sus resultados. A veces incluso en dicha función ha fallado, produciéndose los escándalos de corrupción que fueron de público conocimiento hace un tiempo atrás, sumados a una serie de errores que produjeron que el organismo haya cambiado de Director más que cualquier otro en los últimos 10 años. En suma, no se aprecia una acción sistemática sustancialmente distinta de lo que significó DIGEDER mientras estuvo vigente. Se ha postulado que para remediar situaciones como las descritas es aconsejable un cambio de estatus de tal autoridad, elevándola a la categoría de ministerio, mas pareciera que ello no es estrictamente necesario y que muchas de las falencias actuales podrían superarse mediante una gestión adecuada de los recursos materiales y humanos que maneja, y con el planteamiento de metas concretas.

Recientemente fue anunciado que el presupuesto del sector para el año 2009 crecerá un 12,6% con respecto al año anterior, más del doble del crecimiento promedio del gasto público para dicho ejercicio. Se apunta principalmente al crecimiento de los rubros infraestructura deportiva y deporte social. Dicha planificación ya ha sido objeto de críticas por parte del Presidente del Comité Olímpico de Chile, Sr. Neven Ilic, quien dejó entrever a un medio local que el gasto comprometido se planea sin hacer un análisis de las necesidades reales del sector⁹⁹. En primer lugar se objeta que el ítem

⁹⁹ El Mercurio Deportes, 02 de octubre de 2008, p. 9

infraestructura debiera contemplar más que la habilitación y refacción de estadios de fútbol y extenderse al resto de los deportes federados, como asimismo que en lo relativo al deporte social el gasto se realiza pensando en “un proyecto país que no existe”. Ambas críticas tienen cierto grado de plausibilidad y se relacionan con lo que veníamos comentando más arriba.

5. 10. Sugerencias de adecuación y mejoramiento del sistema de instrumentos de fomento al deporte.

Fuera de las adecuaciones a cada uno de los instrumentos que se han señalado en los apartados anteriores de este capítulo, las que en general se refieren a aspectos puntuales de cada uno de ellos, ya que el sistema en buenas cuentas recoge institutos relevantes y modernos que se insertan en el más general de nuestro modelo deportivo, creemos que es posible introducir algunas mejoras que optimicen su funcionamiento y le permitan adquirir la consistencia necesaria para que el deporte se vea efectivamente promovido y protegido.

De acuerdo con lo anterior, en este apartado nos proponemos presentar algunas sugerencias que se encaminen al logro de dicho objetivo, las cuales presentamos separadas, distinguiendo entre aquellas adecuaciones que estimamos deben introducirse a la institucionalidad pública deportiva y que tiendan a dar coherencia y consistencia al sistema de incentivos y aquellas que pensamos podrían transformarse por sí solas en un instrumento de fomento al deporte debidamente inserto en el grupo de las que ya hemos revisado.

a. Adecuaciones a la Institucionalidad pública deportiva

Como primera cuestión, pensamos que es relevante y necesario que la autoridad deportiva se profesionalice de tal forma que la planificación y gestión del área se centre primordialmente en la actividad y mantenga la adecuada distancia de la política contingente, centrando su acción en el mediano y largo plazo. En este sentido, estimamos que la medida más acertada vendría dada por el ingreso de Chiledeportes al Sistema de Alta Dirección Pública creado por la Ley 19.882 (D.O. 23.06.2003), y del cual, por expresa disposición de su artículo Trigésimo Sexto, se encuentra excluido. En su tiempo de funcionamiento, dicho sistema ha demostrado ser, en general, una herramienta idónea para atraer y asegurar el ingreso y desempeño de personal altamente capacitado a los servicios públicos adscritos a él. Con esta medida indudablemente que se dotaría a la dirección del Instituto de personas con la capacidad y el conocimiento necesario para hacer caminar el sistema, formular políticas adecuadas y ejecutarlas con la debida presteza.

Como segunda cuestión, y sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, urge una redefinición de la Política Nacional del Deporte que data del año 2002, en el sentido de recoger los principios que al respecto sienta la Ley, y adoptar, en la forma a que hemos hecho referencia en el capítulo III, medidas concretas, planificadas, con horizontes de ejecución preestablecidos, indicadores de cumplimiento y flujos de información que permitan, en el tiempo, acomodarlas a nuevas realidades o necesidades de ser necesario.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta lo que hemos dicho en otra parte de este trabajo, reiteramos la necesidad de que el Instituto centralice lo referente a la infraestructura deportiva en una división o departamento especializado, que se encargue de: i) mantener un catastro actualizado de los recintos e instalaciones públicas y privadas del país y su condición; ii) proponer a la

autoridad la distribución de los recursos y su inversión a lo largo del país, basándose en criterios técnicos e información actualizada; iii) proponer las políticas de gestión de los recintos públicos y someterlos en consecuencia a los procesos de concesión de recintos; iv) prestar su asesoría a los interesados en participar del proceso de otorgamiento de subsidios para el deporte y proporcionar en el mismo su opinión sobre las solicitudes en la etapa de evaluación y adjudicación.

b. Propositiones para nuevos instrumentos de fomento al deporte.

Indudablemente que una de las grandes debilidades del deporte nacional radica en la escasa o nula preparación de sus dirigentes (salvo algunas excepciones), como asimismo su escasa capacidad de gestión, perpetuándose el amateurismo y la ausencia de planificación, obstaculizándose el desarrollo de las diversas disciplinas. Al respecto, proponemos la consagración y creación de un sistema de becas para pasantías y capacitaciones de dirigentes en países con tradición de éxitos deportivos, las cuales debieran resolverse por concurso, admitiéndose a aquellos directivos que hubieren demostrado avances y alcanzado resultados relevantes en la gestión de sus organizaciones. Para salvaguardar los intereses fiscales, podría adoptarse como medida la exigencia de que el beneficiario, a su retorno tras el programa, presente un plan de acción para su organización, el que sea fiscalizado en su cumplimiento por la autoridad durante un tiempo determinado. Para su implementación, sería necesaria la existencia de convenios con instituciones extranjeras que permitiera este tipo de cooperación internacional. Si se consagrara este tipo de intervención pública, creemos que podrían comenzar a obtenerse resultados concretos y perdurables en la administración y funcionamiento de las organizaciones deportivas.

Análogamente, pensamos que podría constituirse un sistema de subsidios de asistencia técnica para organizaciones, también de carácter concursable, y en virtud del cual, el IND otorgara a determinadas instituciones e incluso a personas naturales, asistencia consistente en apoyo técnico otorgado por personal especializado contratado por el Estado para estos efectos. Dicha asistencia podría entregarse por periodos anuales y permitiría que las organizaciones progresaran en sus rendimientos, como así también la detección precoz de talentos deportivos con los que poder iniciar una intervención mediante algún tipo de programa de alto rendimiento.

Por último, considerando que un desarrollo deportivo requiera de recursos humanos compuestos por técnicos con una preparación adecuada, sería recomendable la implementación de un sistema especial de becas de formación para técnicos y demás personal vinculado al deporte, las cuales los habilitaran para cursar las carreras en las instituciones pertinentes,¹⁰⁰ con el compromiso de desempeñarse posteriormente al servicio del sistema público de apoyo a la actividad.

¹⁰⁰ Idealmente, la autoridad deportiva debiera generar bajo su dependencia establecimientos destinados a formar a los técnicos de las diversas disciplinas (como ocurre en Cuba). Ello parece un poco utópico para nuestro sistema, por lo que un sistema como el que se viene señalando parecería acorde a nuestra realidad.

CONCLUSIONES

El deporte moderno ha alcanzado enorme relevancia en las sociedades actuales, al punto de que se ha generado en torno a él toda una industria con implicancias económicas, comerciales y laborales, y se reconoce que sus alcances llegan a la educación, salud y bienestar general de la población, todos ellos fines que interesan al derecho.

A pesar de tratarse de un fenómeno de antigua data, la intervención pública en el deporte se ha visto impulsada con fuerza desde mediados del siglo XX, no discutiéndose actualmente la conveniencia o inconveniencia de dicha intervención, teniendo en cuenta que el deporte es visto como una actividad generadora de numerosos beneficios cuyo alcance le interesa a los gobiernos promover, ejecutando acciones que permitan el acceso a dichos bienes a la mayoría de la población y que asimismo colmen los vacíos que la propia iniciativa privada –no olvidemos que la práctica del deporte continúa siendo una opción individual- no puede llenar. Es así como en nuestro país la Ley del Deporte contempla la existencia de una Política Nacional, articuladora de los esfuerzos públicos que deben emprenderse en el sector.

La opción anterior se enmarca dentro de lo que se conoce como sistemas o modelos deportivos mixtos, en los cuales coexisten tanto la acción privada como la pública, aunque con un diferente grado dependiendo de cada país. Dicha postura se adecua a la historia del país, ya que desde siempre la intervención estatal convivió con la acción de los privados, quienes fueron los que espontáneamente comenzaron a cultivar las diversas disciplinas. Es asimismo una opción que permite la maximización de los recursos disponibles,

ya que ellos se focalizaran en los sectores en que los particulares no ponen tantos recursos o tiempo. Cuestión distinta es si el grado de intervención (entendiendo esta no en un sentido negativo de minimización forzada o intolerancia al mundo privado, sino como acción cooperadora) existente en el país es el requerido en el estado actual del deporte nacional, aspecto en el cual nosotros consideramos existen todavía numerosos déficits, pudiendo involucrarse la autoridad de manera más decidida en la promoción de la actividad física, comprometiendo mayores recursos, pero también optimizando notoriamente el accionar realizado con el nivel de gasto actual.

A pesar de lo prolongada que pueda parecer para un país como el nuestro, no por ello debe estimarse que la acción del estado en materia de promoción deportiva ha gozado de coherencia y consistencia a lo largo del tiempo. En efecto, según lo pudimos apreciar, la historia de intentos del Estado por promover la actividad ha sido la de una serie de intentos bien intencionados pero muy pocas veces realmente efectivos o trascendentes. Dicha tendencia ha perdurado hasta la actualidad, sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley del Deporte, es posible considerar que están al menos sentadas las bases para que de una vez por todas comience a apreciarse una acción orgánica, coordinada y efectiva para el fomento del sector deportivo del país. Lamentablemente, desde el año 2001, fecha en el cual tuvo lugar la nueva legislación y el nacimiento de la nueva institucionalidad, no se han concretado las aspiraciones que se tenían cifradas en dicha normativa, produciéndose incluso situaciones francamente inaceptables como los escándalos de corrupción vinculados a Chiledeportes.

Este devenir errático se manifiesta también en la actual Política Nacional de Deportes, la cual, según tuvimos oportunidad de ver, no se encarga de cumplir con los fines que le encomienda la ley del ramo. Ello porque está estructurada de manera deficitaria al contener, en la práctica, sólo declaraciones de

intenciones que más allá de lo correctas, oportunas y atingentes que puedan parecer, se quedan sólo en eso y no dan el paso siguiente para convertirse en acciones concretas, con indicadores de cumplimiento y horizontes de aplicación definidos.

Para conseguir el objetivo de fomento del deporte, la legislación actual contempla seis tipos de instituciones y normativas, reguladas en sus aspectos principales por la propia Ley y en sus detalles por reglamentos. En general podemos concluir que se trata de instrumentos adecuados, modernos y acordes con la calidad de sistema mixto de nuestro deporte, sin perjuicio de que en algunos casos se advierten, especialmente en la reglamentación de detalle, algunas inconsistencias e incoherencias que fueron puestas de manifiesto más arriba y que es necesario remediar. Esperamos que al respecto lo que en cada oportunidad se expuso sirva para remediar las situaciones descritas o por lo menos para abrir debate en torno a su necesidad.

Finalmente, resta decir que de darse un impulso y utilizarse las potencialidades que nos ofrece el conjunto de normas vigentes, es posible que el deporte nacional reciba un apoyo serio y comience a adquirir los resultados que en general se traducen en aumentar su cobertura y masividad y a la vez obtener éxitos y reconocimientos a nivel competitivo, tanto nacional como internacional. Sin embargo, previo a ello es necesario, a nuestro juicio, proceder a realizar algunas adecuaciones a nivel institucional que despejen algunas inconsistencias ya esbozadas: fundamentalmente las relativas a la reelaboración de la Política Nacional de Deportes, siguiendo los criterios que en su oportunidad fueron expuestos; a la profesionalización necesaria que debe darse en el principal órgano estatal con injerencia en la actividad, vale decir el Instituto Nacional de Deportes; y a la gestión coordinada y profesionalizada de la infraestructura instalada y proyectada. Así, como medida inicial y tal vez

anterior a la que dice relación con la Política Nacional, según fuera expuesto, consideramos necesaria la inclusión de esta entidad en el Sistema de Alta Dirección Pública. Fuera de estas acciones, hemos señalado algunas otras que se traducirían en la creación de unos pocos instrumentos que echamos de menos en la legislación, también vinculados con la formación de capital humano, tanto técnico como de orden dirigencial, aspectos en los cuales también se advierten debilidades en el ámbito nacional.

BIBLIOGRAFIA

Libros

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. *Intervención Pública en el Deporte*. Ed. Civitas, Madrid, 1998.
- ALABARCES, Pablo et al. *Peligro de Gol. Estudios sobre el deporte y sociedad en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, 2000.
- ALBOR SALCEDO, Mariano. *Deporte y Derecho*. 1ª ed., Trillas, México DF, 1989.
- MARIN, Edgardo (comp.). *Historia del Deporte Chileno. Entre la ilusión y la pasión*. Comisión Bicentenario, Santiago, 2007.
- MUÑOZ FUNCK, Cristián. *Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación. Las Políticas estatales de Fomento al Deporte*. Instituto Nacional de Deportes. Santiago, 2001.
- REAL FERRER, Gabriel. *Derecho Público del Deporte*. 1ª edición. Ed. Cívitas, Madrid, 1991

Publicaciones Electrónicas

- CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea del Deporte*. Citado en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Blanco sobre el Deporte*. Bruselas, 2007. disponible en la red: http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/wp_on_sport_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. Dirección General X. Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual. Política audiovisual, cultura y deportes. *Evolución y Perspectivas de la Acción Comunitaria en el Deporte*. Documento de trabajo, Bruselas, 1998, p. 8. Disponible en la red (.pdf) http://ec.europa.eu/sport/action_sports/historique/docs/doc_evol_es.pdf

- COMISIÓN EUROPEA, Dirección General X. *El modelo Europeo del Deporte. Documento de base para el debate en el grupo de trabajo de las primeras Jornada Europeas del Deporte*. Bruselas, 1999.
- COMISION EUROPEA. *Modelo de Deporte Europeo*. Documento de consulta de la Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual. [en línea] http://www.deportesostenible.es/doc/Internacionales/14_modeloeuropeo.pdf
- CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea del Deporte*. Citado en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Blanco sobre el Deporte*. Bruselas, 2007. disponible en la red: http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/wp_on_sport_es.pdf
- GUZMÁN MORALES, Silvia. *Estructura, organización y planificación nacional del deporte: el Sistema Deportivo Español*. [en línea] disponible en <http://efdeportes.com/efd92/sde.htm>
- LANDABEREA UNZUETA, Juantxo. *Modelos Federativos. Contextualización*. [en línea] disponible en: < <http://www.bizkaia.net/Kultura/kirolak/kongresua/pdf/ponencias%2002.pdf> > consultado el 20 de marzo de 2008.
- MOZO CAÑETE, Luis Daniel. *El Movimiento Deportivo Cubano: Una visión diferente del deporte*. [en línea] disponible en <http://atletasmaster.com.ar/metodologia/inder.htm>. Consultado el 25 de febrero de 2008.
- PACHOT ZAMBRANA, Karel. *El deporte y su tratamiento en las leyes y constituciones políticas de los Estados*. [en línea] disponible en < http://servicios.conade.gob.mx/DOCS_NORMATECA/148_199578FC4B4_94FA7BF57C978AADB1BAF.doc>
- REPUBLICA DE FRANCIA. Ministerio de Salud, Juventud y Deporte. *Organización del deporte en Francia*. [en línea] disponible en http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/inicio_623/deportes_639/organizacion-del-deporte-francia_640/index.html. Consultado el 25 de febrero de 2008.
- SANTA CRUZ, Eduardo. *Los comienzos de Nuestro Olimpo. Los deportistas como nuevas figuras públicas en Chile en las primeras décadas del siglo XX*. [en línea]

http://www.icei.uchile.cl/comunicacionymedios/pdf/17/olimpo_santa_cruz_cym_17.pdf

Artículos de Revistas y Tesis

- CERESUELA MUÑOZ, Francisco. *Apuntes para el Reconocimiento constitucional del Derecho al Deporte*, Revista de Derecho Público, Volumen 61.
- MUÑOZ, Hernán. *Actividad Administrativa del Estado en el Deporte y la Recreación*. Memoria de Prueba para optar la grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago, 1972.

Legislación y Jurisprudencia.

- Constitución Política de la República de Chile.
- Ley N° 19.712. *Ley del Deporte*. D.O. 09.02.2001.
- Reglamento del Fondo Nacional de fomento al Deporte. Decreto 46 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. D.O. 10.09.2001.
- Reglamento del Subsidio para el Deporte. Decreto 43 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. D.O. 30.09.2001.
- Reglamento Para la Concesión de Recintos que forman parte del Patrimonio del Instituto Nacional del Deporte. Decreto 139 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. D.O. 02.06.2004.
- Reglamento del Programa de Becas para Deportistas de Alto Rendimiento. Decreto 42 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. D.O. 21.01.2006.
- Reglamento del Premio Nacional del Deporte. Decreto 101 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. D.O. 04.11.2002
- Dictamen N° 43.785 de 28/08/2007, de la Contraloría General de la República.

- *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con que inicia la tramitación de un proyecto de Ley del Deporte.* Diario de Sesiones del Senado. Enero de 1996, p. 3824.
- Circular N°81 del 09 de Noviembre de 2001 del Servicio de Impuestos Internos.

Artículos de Diarios y Revistas

- *Los Millones se lucen en el pecho.* La tercera Deportes, 12 de febrero de 2008.
- El Mercurio Deportes, 02 de octubre de 2008, p. 9.
- El Magazine de Educación y Cultura. N° 23 – 2004. Publicación de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.