



La formulación de la política pública de deporte y recreación en Santiago de
Cali: participación comunitaria y redes de gobernanza

Eliécer Gómez

Tutor: José Joaquín Bayona

Universidad del Valle

Facultad de Derecho y Ciencia Política
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

2025



La formulación de la política pública de deporte y recreación en Santiago de
Cali: participación comunitaria y redes de gobernanza

Eliécer Gómez

Tutor: José Joaquín Bayona

Universidad del Valle

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

2025

Agradecimientos

Agradezco enteramente a mis padres Jorge Eliecer Gómez Zalazar y Zully del Carmen García Mosquera, a mis hermanos, Javier Gómez, Jorge Gómez y Angie Gómez. Quienes me han acompañado en cada etapa de mi vida y han estado siempre a mi lado, también un agradecimiento a mis amigos de la universidad quienes me han apoyado y han estado a mi lado durante esta etapa por nombrar algunos de ellos: Daniel Moncayo, Mike Dávila, Juliana Castillo, Juan Martínez, María Megudan, Nathalya Quijano, Saray Rivera, Juan Fernández y Tatiana Mosquera.

Resumen

Esta tesis analiza el proceso de formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física de Santiago de Cali, “Cali Ciudad Deportiva”, adoptada mediante el Acuerdo 0560 de 2022. El problema central se orienta a comprender cómo se configuró esta política, qué actores participaron y en qué medida los aportes de actores institucionales y comunitarios se reflejaron en el contenido final del Acuerdo. La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo–explicativo, mediante un estudio de caso. Se combinaron el análisis documental de diagnósticos, documentos metodológicos y del propio Acuerdo, con tres entrevistas semiestructuradas a informantes clave: dos actores institucionales de la Secretaría del Deporte y la Recreación y un líder comunitario vinculado a procesos deportivos barriales. El marco teórico articula enfoques de análisis de políticas públicas, participación ciudadana, gobernanza en red y la comprensión del deporte como derecho social y como bien público. Los resultados muestran un proceso de formulación técnicamente robusto y participativamente amplio, en el que confluyen acumulados previos de planificación del deporte en la ciudad, dispositivos de participación territorial, poblacional y sectorial, y la apuesta política por consolidar a Cali como distrito deportivo. No obstante, la participación comunitaria se ubica más en el nivel de consulta intensiva que en la gobernanza: los aportes de organizaciones de base son recogidos y parcialmente incorporados, pero la decisión final se concentra en la burocracia técnica y en el Concejo Distrital. La tesis concluye que la política expresa tensiones entre

deporte como derecho social y como industria, así como entre participación comunitaria y sectorial, y plantea recomendaciones para fortalecer la gobernanza democrática del sistema distrital del deporte.

Palabras Claves: Política pública; Deporte; Gobernanza; Participación ciudadana; Redes de actores; Cali

Abstract

This thesis analyses the formulation process of the Public Policy on Sport, Recreation and Physical Activity of Santiago de Cali, “Cali Ciudad Deportiva”, adopted through Agreement 0560 of 2022. The central question is how this policy was configured, which actors took part, and to what extent the contributions of institutional and community actors were reflected in the final content of the Agreement. The research uses a qualitative, descriptive–explanatory case study design. It combines documentary analysis of diagnostic reports, methodological documents and the Agreement itself, with three semi-structured interviews with key informants: two institutional actors from the Municipal Secretariat of Sport and Recreation and one community leader involved in grassroots sport processes in a neighborhood. The theoretical framework brings together approaches from public policy analysis, citizen participation (Arnstein, Fung), network governance, and the understanding of sport as a social right and as a public good. Findings show a technically robust and broadly participatory formulation process, grounded in previous planning efforts in the city, territorial, population-based and sectoral participation devices, and a political bet on consolidating Cali as a “sports district”. However, community participation is located closer to intensive consultation than to co-governance: grassroots organizations’ inputs are collected and partially incorporated, but final decisions remain concentrated in the technical bureaucracy and the District Council. The thesis concludes that the policy embodies persistent tensions between sport as a social right and as an industry, as well as between

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEPORTE Y 7
RECREACIÓN EN SANTIAGO DE CALI: PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA Y REDES DE GOBERNANZA

community and sectoral participation, and offers recommendations to strengthen the democratic governance of the city's sport system.

Keywords: Public policy; Sport policy; Governance; Citizen participation; Policy networks; Cali

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEPORTE Y 8
RECREACIÓN EN SANTIAGO DE CALI: PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA Y REDES DE GOBERNANZA

Contenido

Índice de tablas	11
Introducción	12
1.	13
2.	15
3.	18
3.1.	18
3.2.	18
4.	19
4.1.	19
4.2.	21
4.3.	26
4.4.	28
5.	32
5.1.	32
5.2.	35
5.3.	37
5.4.	39
5.5.	41
6.	43
6.1.	43
6.2.	44
6.3.	45
6.3.1.	46
6.3.2.	47
6.4.	49
6.5.	52
7.	54
7.1.	54
7.2.	57
7.2.1.	57
7.2.2.	58
7.2.3.	59

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEPORTE Y 9
RECREACIÓN EN SANTIAGO DE CALI: PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA Y REDES DE GOBERNANZA

7.3.	61	
7.4.	63	
7.4.1.		63
7.4.2.		64
7.4.3.		65
7.4.4.		65
7.4.5.		66
7.5.	67	
7.5.1.		67
7.5.2.		68
7.5.3.		70
8.	72	
8.1.	72	
8.2.	74	
8.3.	76	
8.4.	79	
8.5.	80	
9.	83	
10.	89	

Índice de tablas

Tabla 1. Línea de tiempo de la Formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física de Santiago de Cali	56
---	-----------

Introducción

La ciudad de Santiago de Cali, tradicionalmente reconocida como “Capital Deportiva”, ha construido a lo largo de las décadas una fuerte identidad en torno al deporte y la recreación. Eventos históricos como los Juegos Panamericanos de 1971 –el primer gran certamen multideportivo internacional en Colombia– marcaron un hito en el desarrollo

urbano y deportivo de Cali. Desde entonces, Cali ha sido sede de otros eventos de gran impacto (por ejemplo, los World Games 2013, que generaron un impacto económico estimado en \$101 mil millones de pesos para la ciudad ciudadscielo.org.pe) y cuna de numerosos campeones nacionales e internacionales, consolidando su vocación deportiva. En reconocimiento a esta trayectoria, la legislación colombiana elevó a Cali al estatus de Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios mediante la Ley 1933 de 2018, reforzando el mandato institucional de promover el deporte como factor de desarrollo local.

En este contexto, surge la necesidad de una Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física actualizada para la ciudad. Dicha política fue finalmente adoptada en 2022 mediante el Acuerdo Municipal 560 de 2022, conocido como “Cali Ciudad Deportiva 2022-2031”, luego de un proceso de formulación participativo y multisectorial. Esta tesis de pregrado se enfoca en analizar *cómo se dio el proceso de formulación* de esta política pública y, especialmente, *cuál fue el rol y la incidencia de los actores comunitarios* y de la sociedad civil en dicho proceso.

La relevancia de examinar este caso radica en varios aspectos. Primero, el deporte es considerado en Colombia un derecho social fundamental (consagrado en el Artículo 52 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2000) y una herramienta de desarrollo integral y bienestar. Las políticas públicas deportivas, por tanto, trascienden lo meramente competitivo para abordarse como estrategias de inclusión social, salud pública

y construcción de tejido comunitario. Segundo, la eficacia de una política pública depende en gran medida de la participación de la comunidad en su ciclo de gestión –desde la formulación hasta la implementación y evaluación–, lo cual se enmarca en enfoques modernos de *gobernanza colaborativa y redes de políticas* donde intervienen múltiples actores más allá del Estado. Analizar el grado en que la ciudadanía y las organizaciones de base influyeron en la Política Pública de Deporte de Cali permitirá extraer lecciones sobre participación ciudadana y empoderamiento en la gestión pública local.

Así, los objetivos de esta investigación incluyen describir el proceso de formulación de la política pública de deporte y recreación en Cali (2019-2022), identificar a los actores clave –especialmente comunitarios– involucrados y su incidencia, examinar el diseño resultante de la política (en objetivos, ejes y acciones estratégicas) en relación con las demandas de la comunidad, y discutir el caso a la luz de teorías de formulación de políticas y gobernanza en red. La tesis se estructura de la siguiente manera: se inicia con la presentación del problema de investigación y la justificación; seguidamente se plantean la pregunta y objetivos de estudio; a continuación, se desarrolla el marco teórico-conceptual que aborda conceptos de políticas públicas, participación ciudadana y deporte; luego se describe el contexto histórico-normativo del deporte a nivel nacional, departamental (Valle del Cauca) y municipal (Cali); posteriormente se expone la metodología empleada; enseguida, se presentan y analizan los resultados del estudio –incluyendo el mapeo de

actores y las etapas de formulación de la política pública–; finalmente, se discuten los hallazgos principales y se ofrecen conclusiones y recomendaciones de política.

1. Planteamiento del problema de investigación

A pesar de la destacada trayectoria deportiva de Cali y del reconocimiento legal del deporte como derecho ciudadano, hasta hace poco la ciudad carecía de una política pública actualizada y formalmente adoptada que orientara de manera integral el desarrollo del deporte, la recreación y la actividad física. La formulación de políticas públicas en este campo enfrenta el desafío de articular múltiples intereses y actores: autoridades gubernamentales, organizaciones deportivas, clubes barriales, ligas, deportistas, academia, sector privado y la comunidad en general. Históricamente, muchas políticas deportivas tendieron a centrarse en el deporte competitivo o élite, con enfoques verticales, lo cual podía dejar de lado las necesidades de base (por ejemplo, acceso comunitario a escenarios deportivos, programas de deporte social, formación deportiva en sectores vulnerables, etc.)

. En Cali, se identificaba el riesgo de que la planificación deportiva permaneciera desarticulada de las realidades locales, repitiendo modelos tradicionales sin suficiente innovación ni flexibilidad ante las cambiantes dinámicas sociales. El problema de investigación se sintetiza en la pregunta ¿Cuál fue el papel de los actores comunitarios y las organizaciones sociales de base en el proceso de formulación de la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física de Santiago de Cali (Acuerdo 560 de 2022)? Este problema es de gran pertinencia para la administración pública local y para el campo académico de las políticas públicas. Por un lado, sin una adecuada participación comunitaria,

las políticas corren el riesgo de diseñarse de manera tecnocrática o alejadas de las necesidades reales, lo que afecta su legitimidad y efectividad. Por otro lado, documentar y analizar este proceso ofrece un estudio de caso valioso sobre gobernanza urbana en red, donde se puede observar cómo interactúan las instancias de gobierno (municipal, departamental, nacional) con la sociedad civil y sectores privados en la concreción de una política sectorial. Dada la reciente adopción de la política (2022), existe también un interés práctico en comprender las lecciones aprendidas en la formulación para aplicarlas en la fase de implementación y en futuros ciclos de política pública.

2. Justificación

Esta investigación se justifica en términos académicos, sociales y de gestión pública. En primer lugar, desde la perspectiva académica, contribuye al estado del arte sobre formulación de políticas públicas en el sector deporte. Aunque el deporte ha sido tradicionalmente estudiado desde ángulos técnicos (rendimiento, administración deportiva) o socioculturales, existe una creciente literatura politológica que lo aborda como objeto de políticas públicas y como herramienta de transformación social

. Explorar el caso de Cali llena un vacío de documentación sobre experiencias locales de formulación participativa de políticas deportivas en Colombia, complementando estudios nacionales previos (por ejemplo, el Plan Decenal del Deporte 2009-2019 a nivel país con un análisis a escala municipal. Adicionalmente, permite poner a prueba conceptos teóricos de la política pública –como el ciclo de políticas, el modelo de redes de actores o la gobernanza participativa– en un entorno real, evaluando su aplicabilidad y utilidad explicativa. En segundo lugar, la investigación tiene relevancia social y comunitaria, pues el deporte y la recreación inciden directamente en la calidad de vida, la salud y la cohesión social de la población. Cali presenta importantes brechas y retos en materia de inclusión deportiva (por ejemplo, acceso de poblaciones vulnerables a actividades físicas, prevención del delito a través del deporte, integración de personas en situación de discapacidad, etc.). Una política pública bien formulada y participativa es un instrumento para canalizar recursos y esfuerzos

hacia estas problemáticas, garantizando que el derecho al deporte y al tiempo libre se haga efectivo para todos los grupos poblacionales.

La participación de organizaciones de base –como clubes deportivos barriales, juntas de acción comunal que administran escenarios, ligas deportivas de barrios populares, etc.– en la formulación asegura que las voces de la comunidad estén presentes en la agenda pública, incrementando la pertinencia y equidad de las intervenciones que se deriven de la política. En tercer lugar, desde el ángulo de la gestión pública y la gobernanza, el estudio sirve para identificar buenas prácticas y áreas de mejora en la forma en que el gobierno local articula esfuerzos con otros actores. El éxito de una política pública, especialmente en un sector transversal como el deporte, depende de alianzas eficaces entre el sector público y privado, y de la coordinación interinstitucional (por ejemplo, en Cali la Secretaría del Deporte debe trabajar de la mano con entes departamentales como INDERVALLE, con el Ministerio del Deporte, con el Concejo Distrital, etc.). La literatura sugiere que delegar poder en actores no gubernamentales y formar redes decisorias mixtas público-privadas permite una gestión más horizontal y consensuada de las políticas.

Analizar si esto sucedió en Cali –y cómo– aporta insumos para fortalecer el modelo de gobernanza deportiva local de cara al futuro. En suma, la investigación no solo reconstruye un proceso particular (formulación de la política pública de deporte de Cali), sino que también ilumina sobre cómo hacer políticas públicas más participativas, incluyentes y eficaces en contextos urbanos. Sus hallazgos y recomendaciones podrán ser

de utilidad para gestores públicos, líderes comunitarios y académicos interesados en la promoción del deporte como política social.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Analizar el papel de los actores comunitarios y las organizaciones sociales de base en el proceso de formulación de la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física de Santiago de Cali (Acuerdo 560 de 2022) entre 2019 y 2022.

3.2. Objetivos específicos

- Reconocer los mecanismos de participación utilizados durante la formulación de la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física de Santiago de Cali (Acuerdo 560 de 2022) entre 2019 y 2022
- Identificar los actores comunitarios y organizaciones sociales de base que participaron durante la formulación de la política.
- Describir los aportes realizados por estos actores durante la formulación.
- Examinar en qué medida dichos aportes se reflejan en el contenido final del Acuerdo 560 de 2022.

4. Estado del arte

4.1. El deporte como campo de intervención de la política pública

En las últimas décadas el deporte dejó de ser visto solo como entretenimiento o alto rendimiento para convertirse en un campo específico de intervención estatal, con sus propias políticas, arreglos institucionales y disputas de poder. La literatura internacional de política deportiva muestra que, desde finales del siglo XX, los gobiernos empezaron a utilizar el deporte como herramienta de inclusión social, cohesión, salud pública y proyección internacional, al mismo tiempo que reforzaban mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas sobre los actores del sistema deportivo (Houlihan, 2002; Houlihan & Green, 2008).

En este marco, autores como Houlihan y Green han insistido en que el deporte debe analizarse con las mismas lentes que cualquier otra política pública: ciclos de agenda, formulación, implementación y evaluación; relaciones de poder entre Estado, mercado y sociedad civil; y disputas ideacionales sobre qué se entiende por “desarrollo deportivo” o “derecho al deporte” (Houlihan & Green, 2008). De manera complementaria, los trabajos de Hoye y Cuskelly sobre gobernanza deportiva subrayan la transición desde modelos jerárquicos hacia formas de gobernanza en red en las que federaciones, comités olímpicos, ministerios, gobiernos locales y organizaciones comunitarias comparten —al menos en el discurso— funciones de planificación, gestión y control (Hoye & Cuskelly, 2007).

Aunque buena parte de esta literatura se centra en el alto rendimiento y los sistemas de élite (De Bosscher et al., 2010; Shilbury, 2008), resulta útil porque pone sobre la mesa categorías como calidad de la gobernanza, coordinación interinstitucional y capacidad estatal, que terminan siendo claves para leer las políticas municipales de deporte y recreación.

El deporte, la recreación y la actividad física han pasado en Colombia de ser concebidos como prácticas complementarias a ser reconocidos como derechos y asuntos de interés público, especialmente a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 181 de 1995. Sobre esta base normativa se ha consolidado un campo de estudios que analiza el deporte como objeto de política pública, tanto en el nivel nacional como en el territorial. En ese contexto se ubica la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física de Santiago de Cali, adoptada mediante el Acuerdo 560 de 2022, y el interés por comprender el papel de los actores comunitarios en su proceso de formulación.

A nivel nacional, uno de los hitos más relevantes es el Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009–2019, impulsado por Coldeportes como marco de planeación sectorial de largo plazo. Este documento se presenta como “política pública del deporte” en el país, al fijar objetivos estratégicos relacionados con la organización del Sistema Nacional del Deporte, la ampliación de la base de practicantes, la articulación intersectorial y la contribución del deporte a la convivencia y la paz.

La literatura que analiza este plan resalta dos elementos: por un lado, su aporte para darle coherencia programática a un sector tradicionalmente fragmentado; por otro, las dificultades para traducir sus lineamientos en acciones consistentes en los territorios, debido a limitaciones de recursos, capacidades institucionales desiguales y tensiones políticas entre niveles de gobierno. En continuidad con ese esfuerzo, el Ministerio del Deporte formuló la Política Pública Nacional del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre 2018–2028, que introduce con más fuerza el lenguaje de participación ciudadana, gobernanza y articulación intersectorial como principios del sector.

Este marco nacional insiste en que las entidades territoriales deben formular sus propias políticas, alineadas con los lineamientos generales pero adaptadas a su realidad local, y reconoce explícitamente la necesidad de vincular organizaciones sociales, ligas, clubes y demás actores comunitarios en el ciclo de política. No obstante, los estudios coinciden en que esta exigencia de participación no siempre se traduce en procesos efectivos de coconstrucción de política, sino que con frecuencia se limita a acciones consultivas de baja incidencia.

4.2. Estudios sobre política deportiva en el ámbito local

En América Latina, los estudios sobre deporte y políticas públicas se han movido entre tres grandes ejes: (i) el deporte como herramienta de control o legitimación política;

(ii) el deporte para el desarrollo y la paz; y (iii) la consolidación de marcos normativos nacionales que reconocen el deporte como derecho social. Trabajos recientes compilados por de Melo (2022) muestran, por ejemplo, cómo el deporte ha sido utilizado por regímenes autoritarios y democráticos para producir imaginarios de nación, orden y modernidad.

Paralelamente, la agenda de “sport for development and peace” ha documentado experiencias comunitarias que utilizan el deporte para trabajar en convivencia, prevención de violencias y construcción de proyectos de vida, también en ciudades colombianas (Hills, 2018; Gadais et al., 2023).

El propio Ministerio del Deporte ha ido actualizando lineamientos y herramientas para la implementación de esta política nacional, destacando la necesidad de que departamentos y municipios elaboren políticas territoriales coherentes con el marco 2018–2028 pero adaptadas a sus contextos locales (Ministerio del Deporte, 2025). Es en ese escenario donde se ubican los ejercicios de formulación de políticas municipales como el caso de Santiago de Cali.

La producción académica colombiana sobre políticas deportivas ha crecido lentamente, pero ya ofrece un panorama relativamente diverso de enfoques y casos. Molina Bedoya y Tabares Fernández (2011), desde la perspectiva de modernidad/colonialidad, analizan la política pública en deporte y recreación como un campo atravesado por tensiones entre diseños “globales” y realidades locales, mostrando cómo los agentes locales reinterpretan y negocian las directrices nacionales en contextos periféricos.

En el plano local, varias investigaciones han abordado las políticas deportivas de ciudades colombianas, incluidas Cali, Medellín, Bogotá y Pereira, ya sea desde el análisis de su diseño como desde la evaluación de su implementación. Para el caso caleño, un referente ineludible es el Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física de Santiago de Cali 2012–2022, formulado por la Secretaría del Deporte y la Recreación en articulación con instituciones académicas. Este plan se construyó mediante un ejercicio que se presenta como “participativo, descentralizado e incluyente”, en el que se realizaron 78 mesas de trabajo en las 22 comunas, los 15 corregimientos y con distintos grupos focales.

El documento define una visión de Cali como “capital deportiva del país” y plantea lineamientos relacionados con la internacionalización de la ciudad a través del deporte, el fortalecimiento institucional del sector y la articulación con políticas departamentales y nacionales. El análisis que algunas tesis y monografías han hecho de este Plan Decenal de Cali muestra que, a pesar de la amplitud del ejercicio consultivo, persisten brechas importantes en términos de equidad territorial y sostenibilidad de los programas, especialmente en los sectores populares. Un trabajo de la Universidad Santiago de Cali, por ejemplo, evalúa la política pública del deporte, la recreación y la actividad física en los estratos 1, 2 y 3 de Cali (2016–2018) y concluye que existe un desfase entre las metas del

plan y la capacidad real de la administración para garantizar un “mínimo vital” de deporte y recreación a toda la población.

Olarte (2011), por su parte, plantea que una política pública del deporte con verdaderos alcances transformadores debe ir más allá de la retórica y acercarse a los problemas concretos de exclusión, precariedad de la infraestructura y desigualdad territorial. Si las políticas se quedan en discursos poéticos y no se conectan con instrumentos de gestión efectivos, terminan reproduciendo las brechas que dicen combatir (Olarte, 2011).

En el plano empírico, varios trabajos de maestría y pregrado se han enfocado en la implementación y el impacto de políticas deportivas locales. Rivera Calderón (2016) analiza la implementación de la política pública del deporte en un municipio colombiano, subrayando la importancia de considerar las necesidades y expectativas de la comunidad y el estado real de los escenarios deportivos en la fase de diseño. Gómez Ramírez (2017) evalúa el impacto de una política local del deporte, la recreación y la actividad física, mostrando que los resultados en términos de salud, cohesión y uso del espacio público dependen tanto de la continuidad de los programas como de la articulación con otros sectores de política social.

También se han publicado trabajos que estudian subcampos específicos, como la formación de entrenadores a raíz de la Ley 2210 de 2022 —centrados en el impacto regulatorio sobre los perfiles y capacidades de los entrenadores deportivos— o diagnósticos sectoriales que conectan deporte, género y medios de comunicación (por ejemplo, sobre la

representación de mujeres deportistas en la prensa regional). Aunque estos estudios no se ocupan directamente de la formulación de políticas públicas, ponen en evidencia la complejidad del sistema deportivo colombiano y la necesidad de políticas que reconozcan esa heterogeneidad.

Un rasgo común en esta literatura es que, incluso cuando se analiza el nivel local, la política aparece muchas veces como traducción de lineamientos nacionales, más que como producto de procesos fuertes de construcción desde los territorios. En otras palabras, hay todavía poca descripción detallada de cómo se negocian, disputan o reformulan las políticas cuando pasan por las escalas municipales y distritales.

Este tipo de estudios tiende a centrarse en la implementación (cobertura de programas, calidad de la oferta, impacto percibido), más que en la reconstrucción detallada del proceso de formulación y los actores que lo protagonizaron. En un momento más reciente, la monografía de Ceballos Pantoja (2022), Diagnóstico situacional para la formulación de una política pública del deporte, la actividad física y la recreación en Cali 2022–2032, se propone justamente aportar insumos para una nueva política municipal, argumentando que la ciudad, a pesar de su trayectoria deportiva, carecía de un marco normativo actualizado que articule las múltiples acciones del gobierno municipal y de diferentes actores sociales.

Esta investigación combina revisión documental con una encuesta aplicada en el territorio y concluye que existe una alta valoración social del deporte, pero también

fragmentación institucional y desigualdades de acceso marcadas por el territorio, la edad y el estrato socioeconómico. Aunque el texto subraya la importancia de vincular organizaciones sociales en la formulación de una nueva política, su foco principal es el diagnóstico de necesidades y no la descripción del proceso político que finalmente conduce a la aprobación del Acuerdo 560 de 2022.

En paralelo, la Alcaldía y el Concejo de Cali han difundido documentos y notas informativas sobre la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física “Cali Ciudad Deportiva”, entre ellas comunicados que invitan a la participación ciudadana en la construcción de la política y resaltan la idea de que se trata de un instrumento para consolidar a Cali como distrito deportivo, con proyección nacional e internacional.

Estos contenidos institucionales, sin embargo, se centran en describir los ejes estratégicos de la política y en subrayar que el proceso fue participativo, sin ofrecer una reconstrucción sistemática de las fases de formulación ni un análisis crítico del papel que jugaron los actores comunitarios.

4.3. Participación ciudadana en la formulación de políticas de deporte y actividad física

Más allá del caso caleño, la literatura sobre participación ciudadana en la formulación de políticas de deporte y actividad física aporta marcos analíticos directamente relevantes para la presente investigación. El trabajo de Díaz (2017), que examina la formulación de la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física para el Distrito

Capital, muestra que, aunque existen mecanismos formales de participación —como consultas, talleres y mesas temáticas—, su capacidad de influencia sobre las decisiones finales es limitada. El autor diferencia entre participación concebida como presencia (asistencia a los espacios) y participación como incidencia (capacidad de modificar contenidos de la política), y evidencia que la mayoría de los procesos se quedan en el primer nivel.

En la misma línea, Zapata-Cortés (2022) analiza la participación ciudadana en la política pública de deporte en Medellín, encontrando que, a pesar del discurso de “concreción” de la política, persiste una lógica de participación consultiva, en la que las comunidades aportan insumos, pero las decisiones clave permanecen bajo control de los equipos técnicos y los decisores políticos.

El artículo propone categorías para medir la incidencia, como el grado en que los problemas priorizados por la comunidad son recogidos en el diagnóstico oficial o el nivel de incorporación de las propuestas ciudadanas en los ejes, programas y metas de la política. Estos criterios resultan especialmente útiles para el análisis de la política caleña, pues permiten comparar los aportes comunitarios documentados en actas, memorias y diagnósticos con el contenido normativo del Acuerdo 560 de 2022.

En el plano internacional, los estudios sobre participación en políticas de actividad física y deporte en países como Chile, Brasil o España muestran patrones similares: se organizan procesos participativos con múltiples actores, pero la estructura de poder de los

sistemas deportivos y las lógicas tecnocráticas tienden a limitar las decisiones conjuntas. En Chile, por ejemplo, investigaciones recientes sobre la elaboración de políticas de actividad física describen procesos de consulta amplios, pero con un bajo nivel de devolución y con dificultades para incorporar plenamente los enfoques territoriales y comunitarios en el diseño final de los instrumentos.

Estas referencias permiten situar el caso de Cali dentro de un debate más amplio en América Latina sobre las tensiones entre retórica participativa e incidencia real en políticas deportivas.

4.4. Gobernanza, redes de actores y políticas del deporte

Un tercer bloque de literatura que se cruza con los anteriores es el relativo a la gobernanza y las redes de actores en el deporte. En Colombia, Londoño (2019) analiza la “buena gobernanza en el deporte de élite”, identificando que, a pesar de la existencia de normas y discursos sobre transparencia, participación y rendición de cuentas, la gobernanza efectiva del sistema deportivo es un tema poco discutido y con prácticas aún frágiles en federaciones y organismos deportivos.

Otros trabajos, como los desarrollados en el marco de investigaciones sobre gobernanza en federaciones deportivas nacionales, destacan la legitimidad como principio central de la gobernanza en el deporte, entendida como el reconocimiento social de las

decisiones como apropiadas y justas, lo que exige mecanismos de participación, equidad y transparencia.

En el ámbito local, manuales e instrumentos como los indicadores de buena gobernanza en el deporte en Bogotá, diseñados por el IDRD y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, traducen estos principios en herramientas concretas de evaluación y seguimiento de ligas y clubes, incorporando dimensiones como participación de grupos de interés, transparencia en la gestión y mecanismos de control interno.

Aunque estos materiales no se centran en la formulación de políticas públicas, sí refuerzan la idea de que el deporte debe gestionarse bajo esquemas de gobernanza en red, donde diversos actores —estatales, comunitarios y privados— comparten responsabilidades y poder de decisión.

Desde la teoría de las redes de política pública, autores que han estudiado la gobernanza en distintos campos de acción estatal plantean que los procesos de formulación de políticas ya no pueden entenderse como decisiones lineales de una burocracia central, sino como resultados de interacciones entre múltiples nodos: agencias públicas, organizaciones sociales, expertos, gremios y, en algunos casos, empresas privadas.

Aplicar este enfoque al sector deporte permite formular preguntas sobre quiénes ocupan posiciones centrales en la red, qué actores quedan en la periferia, cómo se construyen las agendas y qué tipos de relaciones —cooperación, conflicto, intermediación— se dan entre actores institucionales y comunitarios en la construcción de una política.

A partir de este recorrido, pueden identificarse varios vacíos en la literatura que justifican y orientan el estudio sobre Cali. En primer lugar, si bien existen diagnósticos y evaluaciones de políticas deportivas en la ciudad, así como insumos para la formulación de la política 2022–2032, todavía no se ha desarrollado una investigación que reconstruya de manera sistemática el proceso de formulación del Acuerdo 560 de 2022, sus etapas, actores clave y momentos de decisión.

En segundo lugar, aunque los documentos oficiales subrayan el carácter participativo del proceso, no se cuenta con estudios que analicen en detalle la incidencia específica de los actores comunitarios y organizaciones de base en el contenido final de la política, más allá de la simple mención a mesas y consultas.

En tercer lugar, la literatura de gobernanza deportiva en Colombia se ha enfocado más en federaciones nacionales y deporte de élite que en los procesos de política municipal centrados en el deporte social y comunitario.

En ese contexto, una investigación que se pregunte cuál fue el papel de los actores comunitarios y las organizaciones sociales de base en el proceso de formulación de la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física de Santiago de Cali (Acuerdo 560 de 2022) puede aportar, por un lado, a llenar un vacío empírico sobre un caso reciente y relevante de política deportiva local, y por otro, a dialogar con los debates más amplios sobre participación ciudadana, gobernanza y redes de actores en el campo del deporte. Al reconstruir las etapas del proceso, identificar los actores involucrados, describir los aportes

comunitarios y examinar su reflejo en el texto del acuerdo, este estudio se propone contribuir a comprender hasta qué punto la participación comunitaria en Cali ha sido un componente sustantivo de la formulación de la política o, por el contrario, se ha mantenido en el plano simbólico de la consulta sin incidencia decisoria.

5. Marco Teórico Conceptual

El marco teórico de esta investigación busca articular tres planos: (i) los enfoques de análisis de políticas públicas; (ii) los debates sobre participación ciudadana, gobernanza y redes de actores; (iii) la comprensión del deporte, la recreación y la actividad física como derechos, bienes públicos y campo de disputa en la ciudad. Desde ahí se construyen las categorías analíticas con las que se lee el proceso de formulación de la política pública de deporte, recreación y actividad física “Cali Ciudad Deportiva” y el lugar que ocupan los actores comunitarios en dicho proceso.

5.1. Política pública y formulación de políticas

En América Latina, y en Colombia en particular, la noción de política pública se ha ido consolidando como un campo de análisis que busca comprender cómo el Estado define problemas, construye agendas, diseña cursos de acción e interactúa con múltiples actores sociales. André-Noël Roth (2010) plantea que una política pública es, ante todo, un conjunto de decisiones y acciones, relativamente coherentes en el tiempo, mediante las cuales una autoridad intenta responder a un problema definido como colectivo. Su propuesta combina componentes normativos, institucionales y de acción, y subraya que no hay “políticas neutras”: siempre expresan luchas por definir qué cuenta como problema y qué intereses deben ser priorizados.

En su obra *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Roth (2004) enfatiza que la formulación no es un momento meramente técnico, sino un espacio de controversia en el que se disputan diagnósticos, objetivos, instrumentos y criterios de éxito de la acción estatal.

La formulación está atravesada por asimetrías de poder: quién tiene información, quién domina el lenguaje experto, quién es convocado a las mesas, quién redacta borradores de articulado. En el caso de la política deportiva caleña, esto implica preguntarse no solo “qué se decidió”, sino “cómo” se estructuró el problema del deporte y la recreación, “quién” tuvo voz en esa definición y “cómo” se tradujo esa disputa en un texto normativo concreto.

Desde la tradición europea, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) proponen entender las políticas públicas como dispositivos que articulan problemas, objetivos, instrumentos y actores en contextos institucionales específicos. Para estos autores, el análisis de políticas combina tres niveles: el de los contenidos (qué se decide), el de los procesos (cómo se decide) y el de los resultados y efectos (qué cambia realmente).

Esta mirada “multinivel” es particularmente útil para estudiar la formulación de la política del deporte en Cali, porque obliga a cruzar el texto del Acuerdo 0560 de 2022 con los dispositivos participativos que lo precedieron (mesas, diagnósticos, talleres), así como con las capacidades reales de implementación de la administración distrital y de los actores deportivos locales.

Autores como William Dunn (2017) refuerzan esta idea al presentar el análisis de política pública como una investigación aplicada orientada a resolver problemas, que pasa por procesos de estructuración del problema, proyección de escenarios, diseño de alternativas, monitoreo y evaluación.

Desde este enfoque, la formulación no se reduce a redactar una norma, sino que implica producir conocimiento sobre el problema (diagnósticos), deliberar sobre objetivos y priorizar instrumentos, todo ello mediado por el contexto político e institucional. Justamente, la tesis pone el foco en cómo se estructuró el problema del deporte y la recreación en Cali –con la narrativa de “Cali Distrito Deportivo”– y en qué medida esa narrativa abrió o cerró espacio para los intereses de clubes, ligas, organizaciones comunitarias y actores barriales.

La literatura latinoamericana ha llamado la atención sobre el riesgo de concebir el “ciclo de políticas” como una secuencia lineal, cuando en la práctica las fases de formulación, implementación y evaluación se solapan y retroalimentan. Roth (2004, 2010) y otros autores han insistido en que la lógica real de la acción pública es más cercana a un “mosaico” de procesos que, a un ciclo ordenado, con idas y vueltas, improvisaciones y decisiones contingentes. En ese sentido, la formulación de la política deportiva caleña debe leerse también como un momento de reacomodo de intereses ya presentes en el campo deportivo local –ligas, clubes, sector privado, sector educativo y organizaciones de base–

que venían interactuando desde antes de 2022, tal como lo documentan los diagnósticos previos y las entrevistas realizadas.

5.2. Participación ciudadana e incidencia en la formulación de políticas

En la investigación, la participación ciudadana no se asume como un “dato” deseable en abstracto, sino como una dimensión conflictiva y estratificada de las políticas públicas. Sherry Arnstein (1969), en su clásica “escalera de participación ciudadana”, propone una tipología que va desde formas manipuladas de participación hasta niveles de control ciudadano, pasando por peldaños intermedios como la información, la consulta, la concertación y la delegación de poder. Aunque su modelo surge de la planificación urbana en Estados Unidos, sigue siendo útil para señalar que no toda participación ofrece la misma capacidad de influir; muchas veces se limita a validar decisiones ya tomadas.

En contextos contemporáneos, Archon Fung (2006) complejiza esta discusión con su “cubo de la democracia”, que caracteriza los mecanismos participativos según tres dimensiones: quién participa (público abierto, grupos focalizados, selección aleatoria), cómo se comunica y decide (desde la mera recepción de información hasta la deliberación y la negociación) y qué grado de autoridad tienen sus resultados (consultivos, vinculantes, co-gobernanza).

Esta matriz es especialmente pertinente para analizar las mesas y espacios de diálogo que antecedieron el Acuerdo 0560: ¿se trató de espacios abiertos o restringidos?, ¿había

deliberación real o solo socialización?, ¿los acuerdos alcanzados tenían algún tipo de fuerza en la redacción final de la política?

En Colombia, el marco jurídico de la participación –Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015– reconoce un amplio repertorio de mecanismos (cabildo, consulta popular, iniciativa normativa, audiencias públicas, etc.) y promueve la participación en todo el ciclo de las políticas. Sin embargo, diversos estudios han mostrado que muchas experiencias de “participación” se quedan en lo informativo o consultivo, sin traducirse en incidencia efectiva sobre las decisiones ni en redistribución de poder. Desde la investigación politológica en clave territorial, autores como Díaz (2019) y Zapata-Cortés (2022) –a quienes tú ya recoges en el estado del arte– insisten en distinguir entre participación nominal (asistencia a eventos, firmas en listas) y participación incidente (capacidad de afectar el contenido de los instrumentos de política, las prioridades presupuestales y los arreglos institucionales).

En esta tesis, la participación se entiende, entonces, como un campo de disputa por el derecho a definir el problema público del deporte y la recreación en Cali, por el lugar de los actores comunitarios en esa definición y por su reconocimiento como interlocutores válidos frente a la institucionalidad distrital. La experiencia de formulación de la política del deporte muestra tensiones entre una participación fuertemente mediada por actores institucionales (Secretaría del Deporte, Concejo Distrital, consultores) y las expectativas de

organizaciones de base que buscan que su experiencia barrial, sus necesidades y sus lenguajes sean incorporados en la arquitectura de la política.

Desde una mirada un poco más aterrizada, esto significa preguntarse si las organizaciones deportivas comunitarias fueron tratadas como “beneficiarias”, como meras fuentes de información o como co-productoras de la política. La literatura sobre co-producción en políticas sociales subraya que cuando los actores comunitarios participan solo como informantes, se refuerzan relaciones verticales; en cambio, cuando participan en el diseño, gestión y evaluación, se abren posibilidades de co-gobernanza y de construcción de capacidades políticas en el territorio (Fung, 2006; Roth Deubel, 2004).

5.3. Gobernanza y redes de actores en políticas deportivas

El concepto de gobernanza ha sido central para comprender la transformación contemporánea de las formas de gobierno. Rhodes (2006) habla de “nuevo gobierno” para aludir a la emergencia de redes interdependientes de actores estatales y no estatales que co-producen políticas en contextos de interdependencia, escasez de recursos y pluralidad de intereses. Lejos de un Estado que “manda y controla”, la gobernanza remite a procesos de negociación, coordinación y conflicto en los que participan agencias públicas, organizaciones privadas, movimientos sociales y organismos internacionales.

Jan Kooiman (2003), por su parte, propone entender la gobernanza como la suma de todas las formas de “gobernar” –jerárquicas, de mercado y de redes– en las que se

entrecruzan actores públicos, privados y comunitarios. Desde su perspectiva, la gobernanza contemporánea se caracteriza por la necesidad de gestionar la complejidad, las dinámicas y la diversidad de las sociedades. Esto implica reconocer que, en un campo como el deporte, el Estado es solo uno entre varios nodos de una red que incluye comités olímpicos, federaciones, ligas, empresas deportivas, medios de comunicación y organizaciones comunitarias.

En el contexto colombiano, Aguilar (2010) y Mayntz (2001) –cuyas ideas recuperas indirectamente a través de la literatura sobre gobernanza multinivel– señalan que el paso de “gobierno” a “gobernanza” supone, al menos en el plano normativo, un énfasis en la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad entre actores. Sin embargo, advierten que esta retórica puede encubrir nuevas formas de desigualdad, cuando los recursos y capacidades para estar en la “mesa de decisiones” están desigualmente distribuidos.

Aplicado al campo deportivo caleño, el enfoque de gobernanza invita a mapear las redes que hicieron posible la formulación del Acuerdo 0560 de 2022: ¿qué papel jugaron las ligas y los clubes profesionales?, ¿cómo se integró el sector educativo y de salud?, ¿qué lugar ocuparon las organizaciones deportivas comunitarias y los procesos de base?, ¿de qué manera se articularon los intereses económicos ligados al deporte-espectáculo con las demandas por deporte social comunitario? El diagnóstico previo y las entrevistas realizadas muestran un entramado de actores en el que conviven proyectos de “distrito deportivo” orientados a eventos y turismo deportivo, con apuestas de organizaciones barriales que

entienden el deporte como herramienta de inclusión, prevención de violencias y construcción de tejido social.

En términos de gobernanza, la política pública del deporte puede leerse como un intento de estabilizar ese campo en torno a una narrativa de “Cali Distrito Deportivo”, que combina objetivos económicos (atracción de eventos, turismo, industria deportiva) con objetivos sociales (derecho al deporte, recreación comunitaria).

La cuestión politológica de fondo no es solo si esa narrativa es coherente, sino si redistribuye capacidades y voz entre actores, o si más bien refuerza los lugares de poder de quienes ya dominaban el campo (ligas, clubes de alto rendimiento, sector privado). Desde la perspectiva de la gobernanza democrática, la formulación de la política solo podría considerarse “inclusiva” si las redes que la sostienen incorporan de manera estable a las organizaciones comunitarias, con reglas claras de representación, espacios de decisión y mecanismos de rendición de cuentas. Cuando esto no ocurre, la gobernanza puede volverse una forma sofisticada de “captura” de la política por parte de élites deportivas y tecnocracias municipales (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003).

5.4. Deporte, recreación y actividad física como derechos y como política social

El deporte, la recreación y la actividad física no son solo prácticas culturales o de ocio; en el marco de los derechos humanos se entienden como componentes del derecho a la educación, a la salud y a participar en la vida cultural. El Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General No. 21 sobre el derecho a participar en la vida cultural, reconoce el acceso a actividades deportivas y recreativas como parte de ese derecho, especialmente para niños, niñas y jóvenes.

En Colombia, esta perspectiva de derechos se incorpora de manera explícita en el artículo 52 de la Constitución Política, que reconoce el deporte y la recreación como parte de la educación y como gasto público social, atribuyendo al Estado la obligación de fomentar su práctica y garantizar el acceso a todas las personas.

A partir de este mandato constitucional, la Ley 181 de 1995 –Ley del Deporte– establece el Sistema Nacional del Deporte como el conjunto de entidades públicas y privadas encargadas de promover, financiar y desarrollar el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, bajo principios de universalidad, participación e integración funcional.

En el plano internacional, la Organización Mundial de la Salud ha enfatizado el rol de la actividad física como determinante de salud pública. El Global Action Plan on Physical Activity 2018–2030 fija la meta de reducir en 15 % la inactividad física mundial y propone cuatro objetivos estratégicos para lograrlo: crear sociedades, entornos, personas y sistemas activos, subrayando que la actividad física tiene efectos directos en la prevención de enfermedades no transmisibles y en la salud mental, además de co-beneficios ambientales y urbanos.

Estas perspectivas convergen en la comprensión del deporte y la recreación como un campo de política social que no se agota en el alto rendimiento ni en la lógica del espectáculo, sino que incluye el deporte social comunitario, el deporte escolar y el deporte para la salud. La literatura sobre derecho deportivo colombiano ha insistido en que el reconocimiento constitucional del deporte como derecho social implica obligaciones de disponibilidad (escenarios y programas), accesibilidad (superar barreras económicas, territoriales y de género), aceptabilidad (pertinencia cultural de las prácticas) y calidad.

En el caso de Cali, los documentos de diagnóstico que antecedieron el Acuerdo 0560 de 2022 muestran un campo deportivo atravesado por profundas desigualdades territoriales: concentración de escenarios y recursos en ciertas comunas, precariedad de la infraestructura en barrios populares, brechas de género y de acceso para personas con discapacidad. Por eso, la formulación de la política no puede analizarse solo como un ejercicio técnico de planeación, sino como una disputa sobre cómo se interpreta y se operacionaliza el derecho al deporte y la recreación en una ciudad marcada por la segregación socioespacial.

5.5. Marco normativo básico para ubicar a los actores comunitarios

Aunque el foco de este apartado es teórico-conceptual, resulta necesario aludir brevemente a algunos elementos del marco normativo colombiano que condicionan el papel de los actores sociales en las políticas deportivas:

- La Constitución reconoce el deporte y la recreación como parte del gasto social y como ámbitos en los que el Estado debe promover la participación de la comunidad.
- La Ley del Deporte (Ley 181) organiza el Sistema Nacional del Deporte e identifica a los clubes deportivos, ligas, asociaciones y otras formas organizativas como actores del sistema, con derechos y deberes específicos.
- La legislación sobre participación ciudadana (mecanismos de participación, planeación participativa, audiencias públicas) establece canales formales a través de los cuales organizaciones sociales pueden intervenir en la formulación de políticas.
- A nivel local, los acuerdos que crean y regulan instancias como los consejos de deporte, las juntas de acción comunal y las veedurías ciudadanas, delimitan espacios institucionalizados donde los actores comunitarios pueden jugar un papel en la deliberación y el control de las políticas sectoriales.

Este trasfondo jurídico no determina automáticamente la participación, pero abre oportunidades para que organizaciones sociales y actores comunitarios se conviertan en interlocutores válidos del Estado en materia de deporte y recreación. La manera en que estas oportunidades se aprovecharon o no en el proceso de formulación de la política de deporte de Cali es uno de los puntos que la tesis busca explorar.

6. Metodología

6.1. Enfoque y diseño de investigación

El estudio se desarrolló desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo–explicativo, orientado a comprender en profundidad un proceso político–administrativo específico: la formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física de Santiago de Cali, “Cali Ciudad Deportiva”, adoptada mediante el Acuerdo 0560 de 2022. Más que medir variables, interesa reconstruir cómo se configuró la política, qué actores intervinieron, cómo se tramitaron sus intereses y qué tensiones emergieron en el proceso (Hernández-Sampieri et al., 2014; Howlett, Ramesh y Perl, 2013; Yin, 2018).

Se trabajó como estudio de caso único, centrado en el proceso de formulación adelantado entre 2019 y 2022 en el territorio caleño. El diseño es no experimental y retrospectivo, en tanto analiza hechos ya ocurridos a partir de evidencias documentales y de entrevistas realizadas en 2025 a informantes que participaron directamente en la formulación o en espacios de participación asociados a ella. Este tipo de diseño es pertinente cuando se busca responder “cómo” y “por qué” se desarrolló un proceso de política pública en un contexto territorial concreto, más que establecer relaciones causales generalizables (Yin, 2018).

Analíticamente, el estudio combina una dimensión descriptiva —reconstrucción de etapas, hitos, actores y mecanismos de participación— con una dimensión explicativa–interpretativa, en la que se exploran factores que favorecieron o limitaron la incidencia de

actores institucionales y comunitarios en el contenido final de la política y su lugar en el proyecto de ciudad.

6.2. Participantes y estrategia de muestreo

Para el trabajo de campo se empleó un muestreo intencional de informantes clave, seleccionados por su participación directa en el proceso de formulación de la política y/o en el ecosistema comunitario del deporte barrial. El objetivo no fue lograr representatividad estadística, sino acceder a actores con capacidad de ofrecer una mirada informada, reflexiva y situada sobre el proceso (Flick, 2015).

En total se realizaron tres entrevistas semiestructuradas:

1. Actor institucional 1 (E1): director del Observatorio del Deporte, la Recreación y la Actividad Física de la Secretaría del Deporte y la Recreación de Cali, con participación directa en el diseño metodológico, en la producción de insumos técnicos y en el seguimiento de la política.
2. Actor institucional 2 (E2): contratista del área de Gestión del Conocimiento de la Secretaría del Deporte y la Recreación, vinculada a la construcción del diagnóstico, a la coordinación de talleres y a la articulación con actores sectoriales y académicos.
3. Actor comunitario (E3): directivo de una Junta de Acción Comunal (JAC) del barrio Chimangos de Santiago de Cali, con trayectoria en procesos deportivos comunitarios, organización de torneos barriales y gestión de apoyos institucionales,

quien participó en talleres territoriales y sectoriales durante la formulación de la política.

Las tres entrevistas se realizaron de manera virtual, por medio de la plataforma Google Meet, entre el 1 y el 3 de diciembre de 2025, con duraciones aproximadas de 20, 22 y 56 minutos, respectivamente. En todos los casos se contó con autorización para la grabación de audio y para el uso de la información con fines académicos. Los actores institucionales autorizaron el uso de su nombre real en la tesis, mientras que el actor comunitario solicitó anonimato, por lo cual se lo identifica mediante un código (E3).

Este diseño de participantes permite articular la mirada institucional (anclada en la Secretaría del Deporte y la Recreación y el Observatorio del DRAF) con una mirada comunitaria desde el territorio barrial, que introduce elementos clave sobre participación, confianza/desconfianza en la institucionalidad, precariedad de los procesos de base y límites del deporte como “solución total” a problemas sociales.

6.3. Técnicas de recolección de información

Se combinaron dos grandes técnicas: análisis documental y entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

6.3.1. *Revisión documental*

Se recopilaron y analizaron documentos oficiales y de apoyo directamente relacionados con la formulación de la política, entre ellos:

- El Acuerdo 0560 de 2022, “Por medio del cual se adopta la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física ‘Cali Ciudad Deportiva’ y se dictan otras disposiciones”, incluyendo considerandos, objetivos, ejes estratégicos y dispositivos institucionales.
- El documento metodológico para la formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física, que define principios, enfoques, objetivos, líneas estratégicas y ruta metodológica participativa para su construcción.
- El Diagnóstico a la Política Pública de Santiago de Cali – Cali Distrito Deportivo, que evalúa el Plan Local del Deporte anterior y sustenta la necesidad de una nueva política específica para el sector.
- El documento “Políticas públicas – Clúster”, que recoge discusiones sobre gobernanza, desarrollo económico y creación de un clúster del deporte en la ciudad, y que sirve como insumo para comprender el giro hacia el deporte como sector económico y no solo como política social.
- El documento de metodología de participación utilizado por la Secretaría del Deporte en los talleres territoriales y sectoriales, incluido como Anexo 1, donde se especifican

los tipos de mesas, los grupos poblacionales, los roles de facilitadores y los instrumentos usados para recoger insumos (relatorías, carteleras, mapas, etc.).

- Normativa, planes y documentos de política relacionados (Constitución Política de 1991, Ley 181 de 1995, Política Pública Nacional del Deporte y la Actividad Física, Plan Decenal del Deporte 2009–2019, Política Nacional del Deporte 2018–2028, Plan de Desarrollo Distrital 2020–2023, entre otros), así como informes de gestión y documentos de soporte elaborados por la Secretaría del Deporte y el Concejo Distrital.

Además de estos documentos oficiales y de política, se revisó literatura académica (libros, artículos, tesis) sobre políticas públicas del deporte, participación ciudadana, gobernanza urbana y gobernanza en red, junto con comunicaciones de prensa local en torno al trámite del Proyecto de Acuerdo 176 de 2022, con el fin de reconstruir el contexto político y mediático en el que se aprobó la política.

6.3.2. Entrevistas semiestructuradas

Las tres entrevistas se realizaron con base en una guía de preguntas común, organizada en bloques temáticos coherentes con los objetivos de la investigación:

- Trayectoria del entrevistado/a en el sector deporte y en el territorio.
- Rol específico en el proceso de diagnóstico, formulación, socialización o participación en la política.

- Percepciones sobre etapas, hitos y dinámicas del proceso de formulación (2019–2022).
- Identificación de actores, redes y mecanismos de participación utilizados.
- Tensiones, conflictos y límites de la participación (por ejemplo, entre enfoques técnicos y comunitarios).
- Lectura del contenido del Acuerdo 0560 de 2022 y de su coherencia con los insumos recogidos en los talleres y diagnósticos.
- Visión sobre el lugar del deporte, la recreación y la actividad física en el proyecto de ciudad y en la agenda social de Cali.

La guía se adaptó mínimamente según el tipo de actor (institucional o comunitario) para profundizar en aspectos específicos: en el caso del actor comunitario, se incorporaron preguntas sobre confianza en la institucionalidad y en las JAC, articulación del deporte con otras problemáticas del barrio (seguridad, empleo, educación) y valoración del apoyo a procesos de base y organizaciones sociales.

Las entrevistas se desarrollaron en formato semiestructurado, lo que permitió mantener un eje común de temas comparables entre actores y, a la vez, abrir el espacio para narrativas espontáneas, ejemplos concretos y opiniones críticas (Kvale, 2011). Todas las grabaciones fueron transcritas de manera literal y organizadas en anexos (Anexos 2, 3 y 4), conservando los fragmentos más significativos para el análisis.

6.4. Análisis de la información

El análisis se llevó a cabo mediante análisis de contenido temático, combinando categorías teóricas definidas a priori con la emergencia de categorías inductivas a partir del corpus documental y testimonial (Bardin, 2011; Saldaña, 2013).

En una primera fase se definieron categorías iniciales derivadas de los objetivos de investigación y del marco teórico:

- Actores y redes de gobernanza: actores institucionales, comunitarios, sector privado, academia, organizaciones del tercer sector, y relaciones entre ellos.
- Mecanismos y niveles de participación: información, consulta, concertación, co-decisión, así como tipos de mesas (territoriales, sectoriales, poblacionales) y dispositivos de participación (talleres, relatorías, cartografías, etc.).
- Contenidos de la política: principios, enfoques, objetivos, líneas estratégicas, estrategias de implementación, arreglos institucionales, mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Tensiones y conflictos: disputas por recursos y prioridades, tensión entre visión técnica y demanda comunitaria, politización del deporte, lógicas clientelares, límites del deporte como solución a problemas estructurales.

- Aprendizajes y desafíos: lecciones sobre formulación participativa, gobernanza del sistema DRAF, retos para la implementación territorial y para la sostenibilidad de procesos comunitarios.

Con estas categorías se realizó una lectura sistemática de los documentos y de las transcripciones, codificando fragmentos relevantes y organizándolos en matrices de análisis. La incorporación de la entrevista comunitaria (E3) permitió la emergencia de subcategorías inductivas vinculadas a:

- confianza y desconfianza en la institucionalidad y en las propias JAC;
- articulación intersectorial entre deporte, seguridad, educación, cultura y empleo;
- precariedad y reconocimiento limitado de fundaciones, clubes y procesos de base que sostienen lo deportivo en los barrios;
- percepción del riesgo de que la política pública se quede en el papel si no se acompaña de transformaciones materiales en los territorios.

En una segunda fase se procedió a la triangulación entre fuentes documentales y testimoniales (Denzin, 2012). Se contrastaron, por ejemplo:

- las demandas recogidas en los talleres poblacionales y sectoriales (según el documento metodológico y los registros de participación) con los ejes, objetivos y estrategias del Acuerdo 0560 de 2022;

- la lectura institucional del proceso de formulación (E1 y E2) con la lectura comunitaria desde el barrio (E3);
- los discursos sobre “Cali ciudad deportiva”, el clúster del deporte y la gobernanza en red presentes en los documentos de política con las experiencias de gestión cotidiana de escenarios y procesos deportivos en los barrios.

Paralelamente, se elaboró una línea de tiempo que ordena los hitos del proceso (documento metodológico de formulación, diagnóstico, talleres, consolidación del texto de política, trámite y aprobación del Acuerdo 0560) y los sitúa en el contexto más amplio de la ciudad (pandemia de COVID-19, estallido social de 2021, debates sobre juventud y seguridad), lo que permite una lectura más politológica de la agenda del deporte, la recreación y la actividad física.

Finalmente, los hallazgos se organizaron en función de los objetivos específicos de la investigación:

1. caracterizar el proceso de formulación de la política;
2. identificar los actores y redes de gobernanza involucrados;
3. describir los aportes de actores institucionales y comunitarios al proceso; y
4. analizar en qué medida dichos aportes se reflejan en el contenido del Acuerdo 0560 de 2022.

6.5. Consideraciones éticas y limitaciones

El estudio se desarrolló conforme a los lineamientos éticos del Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle para trabajos de grado. Antes de cada entrevista se leyó un consentimiento informado, donde se explicaron los objetivos académicos de la investigación, la voluntariedad de la participación, la libertad para no responder preguntas y la posibilidad de retirarse en cualquier momento. También se explicó el manejo confidencial de la información y las condiciones de uso de los nombres.

En los casos de E1 y E2 se obtuvo autorización expresa para el uso de sus nombres reales en la tesis; en el caso de E3 se acordó preservar el anonimato, por lo cual se utilizan códigos y se omiten datos que puedan permitir su identificación directa. Las grabaciones se almacenaron en archivos digitales protegidos, y las transcripciones se utilizaron exclusivamente con fines académicos.

Entre las limitaciones del estudio se reconocen:

- El carácter de caso único limita la posibilidad de generalizar los hallazgos a otros contextos territoriales, aunque sí permite extraer aprendizajes transferibles sobre formulación de políticas deportivas en ciudades intermedias.
- El número reducido de entrevistas, que ofrece una visión situada pero necesariamente parcial del universo de actores implicados en la política; aunque se incluye una voz comunitaria, el peso sigue siendo mayor en la mirada institucional.

- El carácter retrospectivo de las entrevistas (realizadas en 2025 sobre un proceso desarrollado entre 2019 y 2022), que puede implicar sesgos de memoria o reinterpretaciones a la luz de la experiencia posterior de implementación o de cambios en la administración municipal.
- La fuerte presencia de documentos oficiales elaborados por la propia institucionalidad que formula la política, lo que exige una lectura crítica y una triangulación permanente con fuentes académicas y testimoniales para evitar una mirada puramente celebratoria del proceso.

A pesar de estas limitaciones, la combinación de análisis documental, entrevistas institucionales y comunitarias, y triangulación de fuentes permite construir una mirada politológica robusta sobre la formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física en Santiago de Cali, sus formas de gobernanza y participación, y sus tensiones en el marco de la ciudad como “distrito deportivo”.

7. Resultados: El proceso de formulación de la Política Pública “Cali Ciudad Deportiva” 2022-2031

En este capítulo presento los principales hallazgos del estudio sobre la formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física “Cali Ciudad Deportiva” (Acuerdo 0560 de 2022), a partir de la triangulación entre: i) los documentos técnicos y normativos producidos en el proceso (diagnóstico, documentos metodológicos y el propio Acuerdo); ii) las entrevistas a dos actores institucionales de la Secretaría del Deporte y la Recreación de Santiago de Cali (E1 y E2); y iii) la entrevista a un líder comunitario de una Junta de Acción Comunal (E3).

Los resultados se organizan en función de los objetivos específicos de la investigación: primero, se caracterizan las etapas y los mecanismos de participación empleados en la formulación; luego, se identifican los actores comunitarios y organizaciones de base involucradas; en tercer lugar, se analizan los aportes concretos que estos actores realizaron al proceso; y finalmente, se examina hasta qué punto dichos aportes quedaron plasmados en el contenido del Acuerdo 0560 de 2022.

7.1. Línea de tiempo y etapas de la formulación (2019–2022)

El proceso de formulación de “Cali Ciudad Deportiva” no surge de la nada ni se agota en la aprobación del Acuerdo en 2022. Más bien se inscribe en una trayectoria de planeación del sector deporte en Cali que acumula, por lo menos, tres hitos previos: el Plan

Local del Deporte de inicios de los 2000; un ejercicio posterior acompañado por Indervalle hacia mediados de la década de 2010; y un primer intento fallido de política pública presentado al Concejo en 2019, al final del gobierno de Maurice Armitage.

De acuerdo con el director del Observatorio del Deporte (E2), estos insumos previos configuraron una “ruta estratégica” del sector, que fue retomada en el Plan de Desarrollo del gobierno siguiente como mandato para formular una política pública específica. En otras palabras, el Acuerdo 0560 de 2022 materializa una ventana de oportunidad donde confluyen tres elementos: la acumulación técnica (diagnósticos, planes y estudios previos), el compromiso político explícito de incluir la política en el Plan de Desarrollo, y la transformación de Cali en Distrito Especial Deportivo, que obliga a redefinir su vocación y arquitectura institucional.

La lectura del Diagnóstico a la Política Pública del Deporte y la Recreación –Cali Distrito Deportivo– confirma que, antes de entrar a la formulación en sentido estricto, se realizó un ejercicio de caracterización del sector en clave de derecho social y de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El diagnóstico parte de reconocer al deporte, la recreación y la actividad física como componentes de un sistema urbano complejo, donde se cruzan desigualdades territoriales, brechas de acceso, precariedad de la infraestructura y una débil articulación interinstitucional. A partir de los documentos metodológicos y de las entrevistas institucionales se pueden distinguir, de manera sintética, cuatro grandes momentos en la formulación:

Tabla 1. *Línea de tiempo de la Formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física de Santiago de Cali*

Momento	Procesos transcurridos
1. Acumulación y actualización diagnóstica (2017–2019).	- o Levantamiento de información mediante encuestas a actores estratégicos del sector, apoyadas por el Observatorio y la Oficina de Planeación de la Secretaría. - o Revisión de la política anterior y de los documentos de planeación existentes para identificar logros, vacíos y “mejores prácticas”. - o Primer intento de proyecto de acuerdo en 2019 que no alcanza a ser discutido en el Concejo por tiempos administrativos y políticos.
2. Reformulación metodológica y ajuste a lineamientos distritales (2019–2020).	- o Alineación con la guía distrital para la formulación de políticas públicas, que estandariza fases y productos mínimos (marcos conceptual, normativo y metodológico; diagnóstico; formulación y plan de acción). - o Incorporación de enfoques de derechos, poblacional, diferencial y territorial, que luego quedarán explícitos en el texto del Acuerdo.
3. Diagnóstico participativo ampliado durante la pandemia (2020–2021).	- o Desarrollo de un amplio proceso de participación apoyado en estrategias virtuales y presenciales: mesas territoriales por comunas y cuencas, talleres con grupos poblacionales y sectoriales, foros nacionales y espacios de expertos. - o Sistematización de la información mediante herramientas cualitativas (por ejemplo, ATLAS. Ti), identificando problemáticas recurrentes y propuestas de solución desde diferentes actores del sistema DRAF
4. Redacción final, concertación política y aprobación del Acuerdo (2021–2022).	- o Consolidación de seis ejes estratégicos, ocho componentes y veintiocho acciones que estructuran el plan de acción de la política. - o Trámite en el Concejo Distrital y aprobación del Acuerdo 0560 de 2022, que adopta formalmente la política “Cali Ciudad Deportiva” y establece instancias de seguimiento (Consejo Asesor del Deporte, informes semestrales, evaluaciones quinquenales).

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas y documentos analizados.

Esta secuencia temporal muestra que la formulación no fue un “evento puntual”, sino un proceso escalonado donde el diagnóstico participativo durante la pandemia funcionó como articulador entre la tradición técnica acumulada, los lineamientos de planeación distrital y la necesidad de dotar de horizonte de largo plazo a la vocación de Cali como Distrito Especial Deportivo.

7.2. Mecanismos de participación utilizados en la formulación

Uno de los ejes de este estudio fue reconocer los mecanismos de participación ciudadana utilizados para la formulación de la política. Tanto los documentos de metodología como las entrevistas coinciden en que se diseñó deliberadamente un dispositivo participativo amplio y relativamente sofisticado, que combinó herramientas cuantitativas y cualitativas, espacios territoriales y sectoriales, e instancias comunitarias y de expertos.

7.2.1. Cartografía de actores y encuesta a actores estratégicos

El primer mecanismo fue la identificación y clasificación de actores del sistema DRAF, que se describe en el Documento de Metodología de Participación. Allí se elaboró un mapa de “grupos de interés” que incluye: ligas y clubes deportivos, gimnasios y centros de acondicionamiento físico, organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, fundaciones, universidades, entidades públicas del orden local y departamental, cajas de compensación, empresas privadas asociadas a la industria deportiva, entre otros.

Sobre esta base se aplicó una encuesta a actores estratégicos, diseñada a partir de bloques temáticos que recogían percepciones sobre el estado del deporte, la recreación y la actividad física, las principales problemáticas del sector, la evaluación de programas existentes, las prioridades de inversión y las expectativas frente a la política. Esta encuesta fue central para alimentar el diagnóstico, en particular para dimensionar la brecha entre cobertura deseada y cobertura real, así como para visibilizar la precariedad en la infraestructura comunitaria y las dificultades de articulación institucional.

7.2.2. *Mesas y talleres territoriales y poblacionales*

El segundo gran mecanismo consistió en mesas y talleres participativos realizados en las comunas urbanas y cuencas rurales, y organizados a la vez por enfoques poblacionales (juventud, personas mayores, mujeres, comunidades étnicas, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, habitantes de calle, víctimas del conflicto, entre otras).

Según la entrevistada E1, estos espacios permitieron cruzar dos lógicas. Una lógica territorial, que ponía en el centro las particularidades de cada comuna y cuenca, sus problemas de seguridad, acceso, mantenimiento de escenarios, disponibilidad de monitores y entrenadores, etc. Y, por otro lado, una lógica poblacional y diferencial, que buscaba visibilizar las necesidades específicas de grupos históricamente excluidos o subrepresentados en la oferta deportiva institucional.

El líder comunitario (E3) confirma esta lectura: señala que hubo talleres territoriales con participación de varias JAC de la comuna y otros de tipo sectorial con líderes deportivos, docentes de educación física y responsables de escuelas deportivas. Desde su percepción, *“no fue una reunión chiquita entre cuatro técnicos en un escritorio, sino que por lo menos se hizo el intento de escuchar a la gente”*, aunque advierte que escuchar no implica necesariamente incorporar todo al texto normativo. Metodológicamente, estos talleres emplearon técnicas de trabajo colectivo (relatorías, carteleras, mapas, lluvia de ideas) para identificar problemas, priorizar demandas y esbozar propuestas. El documento metodológico subraya que la información generada se sistematizó para alimentar tanto el diagnóstico como la formulación de ejes y acciones.

7.2.3. Espacios de expertos, foros y validación sectorial

Además de los espacios comunitarios y territoriales, se constituyeron mesas de expertos y foros sectoriales que funcionaron como instancias de profundización técnica y de validación de los hallazgos. De acuerdo con E2, estas mesas agruparon a líderes de programas de la Secretaría, profesionales de infraestructura deportiva, representantes de universidades con programas en ciencias del deporte, Salud Pública, INDERVALLE, el DAGMA y otros actores clave.

La función de estas mesas fue doble: por un lado, contrastar las percepciones comunitarias con información técnica y estadística (por ejemplo, datos de PQRS,

indicadores de equipamientos deportivos, perfiles epidemiológicos, etc.); y por otro, traducir ese “ruido” participativo en lineamientos de política coherentes con el marco normativo nacional y distrital. El menciona que se revisaron experiencias internacionales (como Londres) y políticas específicas para comunidades indígenas, así como el Plan de Acción Mundial sobre Actividad Física de la OMS, lo que muestra un esfuerzo consciente de aterrizar el debate local en marcos globales de referencia.

Finalmente, se desarrolló un foro nacional virtual sobre las problemáticas del deporte, la recreación y la actividad física, aprovechando la expansión de las capacidades digitales durante la pandemia. Este foro amplió el espectro de voces más allá de Cali, incorporando miradas de otras ciudades y del nivel nacional, y reforzó la idea de Cali como ciudad deportiva en diálogo con un sistema deportivo más amplio.

En conjunto, estos mecanismos configuran un dispositivo de participación híbrido, donde coexisten lógicas comunitarias, corporativas y tecnocráticas. Desde una perspectiva de estudios políticos, puede leerse como un intento de producir gobernanza en red, pero en un campo atravesado por asimetrías de poder entre actores comunitarios, sectoriales y estatales.

7.3. Actores comunitarios y organizaciones de base que participaron

En cuanto al segundo objetivo específico, los resultados muestran que el proceso convocó a un espectro amplio de actores, aunque con un peso mayor de los llamados “actores sectoriales” frente a los comunitarios en sentido estricto.

El mapeo de grupos de interés elaborado por el equipo de participación incluye, entre otros: juntas de acción comunal, clubes deportivos barriales, escuelas de formación deportiva, ligas y federaciones, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, colectivos juveniles, grupos de actividad física, gimnasios y centros de acondicionamiento, universidades, entidades públicas y empresas privadas vinculadas a la industria del deporte.

E1 subraya que se trabajó simultáneamente con:

- Enfoques poblacionales (infancia, juventud, adultez, vejez, comunidades étnicas, víctimas del conflicto, población con discapacidad, población LGBTIQ+, habitantes de calle, recicladores de oficio, entre otros).
- Enfoques sectoriales, que agrupan instituciones y organizaciones del ecosistema deportivo (ligas, federaciones, clubes, gimnasios, centros de acondicionamiento físico, educadores físicos, profesionales biomédicos, jueces y árbitros, etc.).

Desde el Observatorio (E2) se enfatiza que la participación se orientó principalmente hacia actores del sector —clubes, ligas, universidades, organizaciones del campo deportivo— y no tanto hacia la comunidad “no organizada”. De hecho, el entrevistado cuestiona la insistencia en una participación “comunitaria” abstracta, señalando que, para

ciertos temas, la voz técnica del sector puede aportar diagnósticos más ajustados que la percepción cotidiana de los ciudadanos no especializados.

La mirada del líder comunitario (E3) matiza este énfasis sectorial. Él reconoce que hubo una participación amplia, con presencia de JAC, clubes y organizaciones de base, pero al mismo tiempo subraya un terreno marcado por la desconfianza hacia la institucionalidad y hacia las propias JAC. Muchos vecinos perciben estos espacios como escenarios de “más de lo mismo”, asociados a promesas incumplidas y prácticas clientelistas.

En ese sentido, puede decirse que los actores comunitarios que efectivamente participaron corresponden, en buena medida, a los “núcleos duros” del tejido social barrial: líderes con trayectoria en las JAC, coordinadores de escuelas deportivas, responsables de fundaciones locales y colectivos juveniles con experiencia en proyectos. Justamente por eso, E3 señala que la política corre el riesgo de apoyarse en estos liderazgos “de siempre” sin garantizar una ampliación real de la base social ni un relevo generacional en la conducción de los procesos deportivos comunitarios.

En síntesis, el proceso de formulación logró integrar un abanico amplio de actores, pero dentro de un ecosistema donde la participación está mediada por capital organizativo previo, capacidades técnicas y —no menor— la cercanía a redes institucionales. Esto tiene implicaciones directas sobre quién logra incidir de manera efectiva en la configuración de la política.

7.4. Aportes realizados por los actores comunitarios y de base

El tercer objetivo se orientaba a describir los aportes concretos de los actores comunitarios y organizaciones de base durante la formulación. A partir de la triangulación entre las relatorías metodológicas, el diagnóstico y las entrevistas, es posible agrupar estos aportes en cinco grandes núcleos temáticos:

7.4.1. Infraestructura y mantenimiento de escenarios

Una de las preocupaciones más reiteradas en los talleres territoriales fue el estado de la infraestructura deportiva comunitaria: canchas sin mantenimiento, problemas de iluminación, ausencia de baños en condiciones dignas, dificultades de acceso y situaciones de inseguridad en los alrededores.

E1 menciona que, durante el diagnóstico, se identificaron alrededor de 628 escenarios comunitarios con importantes deficiencias de mantenimiento y seguridad, mientras que E3 enfatiza que, aunque se celebren inauguraciones y se anuncien obras, “si alrededor de la cancha no se resuelven problemas de seguridad, consumo y oportunidades para los jóvenes, el escenario termina abandonado o capturado por actores ilegales”.

Los aportes comunitarios no se limitaron a señalar el mal estado de los escenarios; también propusieron ideas como:

- Modelos de coadministración comunitaria de las canchas, con apoyo técnico de la Secretaría.

- Priorización de intervenciones en barrios periféricos y zonas con mayores índices de violencia.
- Garantía de iluminación, baños y rutas seguras como condiciones básicas para el uso efectivo de los equipamientos.

7.4.2. Cobertura, calidad y precariedad del capital humano

Otro bloque de aportes se relaciona con la cobertura y calidad de la oferta de programas y, especialmente, con la situación laboral de monitores, entrenadores y gestores comunitarios. En los talleres se insistió en que existen programas adecuados para distintos grupos poblacionales, pero que la cobertura es insuficiente y depende en exceso de contrataciones temporales y precarias.

E1 interpreta este punto en términos de “capital humano”: la necesidad de contar con entrenadores y profesionales idóneos, con formación adecuada y estabilidad laboral que les permita sostener procesos a largo plazo. Desde la comunidad, E3 complementa que muchos procesos deportivos barriales se sostienen “a punta de tejemaneje comunitario”, por el esfuerzo voluntario de unos pocos líderes, lo cual hace que cualquier política que no fortalezca explícitamente ese capital humano esté condenada a tener impactos limitados.

7.4.3. Reconocimiento y fortalecimiento de organizaciones de base

Un tercer núcleo de aportes gira en torno al reconocimiento de fundaciones, colectivos y clubes comunitarios como actores centrales del ecosistema deportivo. Tanto en los talleres como en la entrevista a E3 se insiste en que estas organizaciones “sostienen lo deportivo en los barrios”, pero reciben poco apoyo y, cuando lo reciben, suele estar mediado por requisitos formales difíciles de cumplir y por lógicas clientelistas en la distribución de los recursos.

Las propuestas comunitarias incluyeron propuestas tales como establecer líneas de financiamiento estable y transparente para organizaciones de base, con criterios claros de priorización; simplificar requisitos para acceder a apoyos institucionales, sin descuidar la rendición de cuentas; crear espacios de formación en gestión de proyectos, administración y gestión deportiva dirigidos a líderes comunitarios.

7.4.4. Articulación intersectorial y abordaje integral de problemáticas sociales

Los actores comunitarios plantearon, de manera bastante directa, que el deporte no puede cargarse en solitario la responsabilidad de resolver los problemas sociales de la ciudad. Para E3, Cali puede tener la mejor política escrita, pero si no se atienden las necesidades de seguridad, educación, empleo juvenil y servicios básicos, “lo deportivo se queda cojo”. En los talleres también surgieron llamados a fortalecer la articulación entre la Secretaría del Deporte y sectores como Educación, Cultura, Seguridad y Justicia, Salud y

Desarrollo Económico, de modo que el deporte funcione como nodo articulador de intervenciones más integrales en los territorios.

7.4.5. *Deporte como economía y como ciudad deportiva*

Finalmente, un aporte clave —en el que coinciden tanto actores institucionales como comunitarios— es la necesidad de reconocer al deporte no solo como herramienta de inclusión social, sino también como motor de desarrollo económico y productivo. E1, desde su rol en gestión del conocimiento, resalta que uno de los pilares de la “ciudad deportiva” es justamente el reconocimiento de la industria del deporte: empresas de servicios deportivos, producción de bienes deportivos, eventos y turismo asociado al deporte.

En esa línea, los actores de base participan del debate señalando la importancia de que los grandes eventos deportivos de la ciudad generen legados tangibles en infraestructura, empleo y fortalecimiento de emprendimientos locales, y no se queden solo en hitos mediáticos de corto plazo. En conjunto, estos aportes muestran que la comunidad y las organizaciones de base no solo expresaron demandas, sino que formularon propuestas estructuradas sobre infraestructura, capital humano, fortalecimiento organizativo, articulación intersectorial y economía del deporte.

7.5. Correspondencia entre aportes comunitarios y contenido del Acuerdo 0560 de 2022

El cuarto objetivo buscaba examinar en qué medida los aportes comunitarios y de base se reflejan en el contenido final de la política. El Acuerdo 0560 establece un objetivo general orientado a “propender por la garantía del ejercicio pleno del derecho al DRAF” mediante estrategias que amplían oportunidades de acceso, renuevan instalaciones, fortalecen el aprendizaje organizacional, mejoran la planeación de eventos, consolidan un modelo de gobernanza participativa y dinamizan la industria deportiva local.

Asimismo, define seis ejes estratégicos:

1. Fomento del deporte, la recreación y la actividad física.
2. Instalaciones deportivas y sostenibilidad.
3. Laboratorio del conocimiento e innovación.
4. Gobernanza del sistema distrital DRAF.
5. Ciudad de eventos deportivos, recreativos y de actividad física.
6. Industria deportiva.

A partir de la comparación analítica entre estos ejes y los núcleos de aportes descritos anteriormente, se pueden señalar al menos tres tipos de correspondencia:

7.5.1. Correspondencias fuertes

Hay ámbitos donde la traducción de los aportes comunitarios al texto del Acuerdo es relativamente clara. Por un lado, las demandas sobre ampliación de cobertura y

diversificación de la oferta para distintos grupos poblacionales se reflejan en el Eje 1, que propone acciones para garantizar acceso universal al DRAF, con componentes específicos de “deporte para todos” y “actividad física y recreación para la salud física y mental”, dirigidos a niños, jóvenes, adultos, personas mayores y personas con discapacidad.

Las preocupaciones por el estado de la infraestructura comunitaria encuentran eco en el Eje 2, que plantea diseñar un plan maestro de administración y mantenimiento de instalaciones deportivas, realizar diagnósticos de necesidades y adelantar procesos de adecuación y mantenimiento según normas vigentes. El énfasis en la economía del deporte aparece de manera explícita en el Eje 6, orientado a fortalecer la dinámica económica de la industria deportiva, promover la formalización empresarial y laboral, y articular el deporte con el turismo y otras actividades económicas de la ciudad. En estos casos, puede afirmarse que la política recoge de manera relativamente directa tanto las preocupaciones de base como la visión técnica del sector.

7.5.2. Correspondencias parciales y zonas grises

No obstante, hay otros ámbitos donde la correspondencia es más ambigua. Por ejemplo, en cuanto al fortalecimiento de organizaciones de base, el Acuerdo menciona la asesoría para el ordenamiento legal de clubes, gimnasios y centros de acondicionamiento físico, así como la formación de dirigentes deportivos y la promoción del emprendimiento en el sector. Sin embargo, no se definen con precisión mecanismos de financiamiento estable

para fundaciones y colectivos comunitarios ni criterios claros para evitar la reproducción de lógicas clientelistas en la asignación de recursos.

Respecto a la articulación intersectorial, el Acuerdo incorpora principios de transversalidad e intersectorialidad, y propone acciones de articulación institucional para el desarrollo del deporte como vocación distrital. No obstante, las entrevistas y el diagnóstico sugieren que la coordinación efectiva con sectores como Educación, Seguridad o Desarrollo Económico sigue siendo más una aspiración normativa que una realidad consolidada, lo cual puede limitar el potencial transformador del deporte en territorios complejos.

En relación con la gobernanza y la participación, el Eje 4 y los artículos sobre instancias de seguimiento (Consejo Asesor, instancia orientadora ante vulneración de derechos, informes de seguimiento) responden a la demanda de fortalecer espacios de decisión y control social. Sin embargo, E2 advierte que, en la práctica, muchas políticas públicas del deporte en Colombia se quedan en la “meta cumplida” de tener un documento, sin que exista apropiación ciudadana ni herramientas concretas para evaluar si efectivamente resuelven problemas. E3, por su parte, insiste en que la participación se da sobre un terreno marcado por la desconfianza en la institucionalidad y en las propias JAC.

En estos temas, la política adopta el lenguaje de la participación y de la gobernanza en red, pero todavía es temprano —y este es un punto que queda abierto para investigaciones futuras— para saber si se traducirá en prácticas sostenidas de cogestión, control social y corresponsabilidad.

7.5.3. *Tensiones entre participación comunitaria y participación sectorial*

Un hallazgo analítico importante es la tensión entre dos concepciones de participación. Una, más comunitaria, que valora la voz de habitantes de barrios, JAC y organizaciones de base como expresión de necesidades y trayectorias de vida concretas. Esta postura aparece con fuerza en el relato de E3 y en las relatorías territoriales.

Otra, más sectorial y tecnocrática, que prioriza la voz de actores del sector deportivo organizado (ligas, clubes, universidades, expertos) y cuestiona que la “opinión comunitaria” deba ser el criterio decisivo para definir soluciones a problemas complejos del sistema DRAF. Esta mirada se hace explícita en E2.

La política intenta conciliar ambas perspectivas al reconocer la participación comunitaria como principio rector y, a la vez, crear instancias sectoriales como el Consejo Asesor del Deporte. Sin embargo, como señala E2, sin indicadores robustos y sin una cultura de evaluación basada en evidencia, es difícil saber si la política agrega valor real frente al funcionamiento ordinario de la Secretaría. En últimas, como plantea el propio entrevistado, la pregunta incómoda es: ¿qué pasaría si la política no existiera?

Desde una lectura politológica, esta tensión remite a los debates clásicos sobre gobernanza y redes de política: quién tiene voz, con qué capacidades llega a la mesa, y cómo se combinan el conocimiento experto, la experiencia situada de las comunidades y las decisiones de la autoridad. En el caso de “Cali Ciudad Deportiva”, digamos que el resultado

normativo incorpora muchos de los vocabularios de la participación, pero la disputa por el poder de definir prioridades, distribuir recursos y evaluar resultados sigue abierta.

8. Discusión

En este capítulo discuto los principales hallazgos del estudio a la luz del marco teórico trabajado: ciclo de las políticas públicas, gobernanza y redes de actores, así como los debates sobre participación ciudadana y configuración del deporte como derecho social y como sector económico. La idea no es “repetir” los resultados, sino ir un poco más allá: qué nos dice el caso de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física “Cali Ciudad Deportiva” sobre la forma en que se gobierna el territorio y se tramitan los conflictos alrededor del deporte en la ciudad.

Organizo la discusión en cuatro apartados: i) la formulación de la política en el marco del ciclo de las políticas públicas; ii) la gobernanza en red y la distribución del poder en el sistema distrital del deporte; iii) los alcances y límites de la participación alcanzada; y iv) las tensiones entre deporte como derecho social y deporte como industria en la apuesta de “Cali ciudad deportiva”.

8.1. La formulación de “Cali Ciudad Deportiva” en el ciclo de las políticas públicas

Los enfoques de “ciclo de política” plantean, con todos sus matices, que las políticas públicas atraviesan fases relativamente diferenciadas: formación de agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación (Howlett, Ramesh y Perl, 2009). Aunque en la

práctica los procesos son más desordenados de lo que sugieren los manuales, esta mirada sigue siendo útil para situar el caso de Cali.

Si uno mira la trayectoria reconstruida en los resultados, la política “Cali Ciudad Deportiva” condensa un acumulado previo de agenda: planes locales del deporte, intentos fallidos de política, estudios coordinados con INDERVALLE, y la propia declaratoria de Cali como Distrito Especial Deportivo. Todo esto fue dejando instalado, en el lenguaje de Howlett y colegas, un “subsistema de política” donde ciertos actores (Secretaría del Deporte, Indervalle, ligas, universidades) ya venían problematizando el deporte más allá del evento puntual o de la lógica puramente asistencial.

En ese sentido, la formulación de 2019–2022 se parece más a una “recalibración” de agenda que a una invención desde cero: el gobierno distrital retoma ese acumulado, lo conecta con el mandato del Plan de Desarrollo y con el nuevo estatus de Distrito Deportivo, y traduce todo en una apuesta de política que pretende dar horizonte de 10 años al sector. El ciclo no arranca, entonces, de una “ventana de oportunidad” súbita, sino de una maduración lenta de preocupaciones, datos y actores.

Ahora bien, el propio caso muestra los límites del modelo de ciclo. Por un lado, los momentos de formulación y decisión están relativamente claros: hay documentos metodológicos, un diagnóstico amplio, un texto de política y un Acuerdo aprobado en el Concejo. Pero las fases de implementación y evaluación aparecen como un terreno mucho más borroso, casi suspendido.

Los actores institucionales lo dicen de forma cruda: en Colombia se ha vuelto costumbre “cumplir la meta” de tener una política escrita, sin que exista una cultura fuerte de evaluación basada en evidencia ni mecanismos claros para responder a la pregunta incómoda: *¿qué agregaría (o no) esta política si no existiera?* Esa reflexión se conecta con la crítica de Howlett y otros () al uso acrítico del ciclo: muchas veces la producción del documento se vuelve un fin en sí mismo y, digamos, la vida política real de la política se juega en otros espacios.

Así, el caso de “Cali Ciudad Deportiva” confirma dos cosas a la vez:

- por un lado, que el lenguaje del ciclo sigue sirviendo para reconstruir y ordenar la formulación;
- por otro, que para entender el poder real de la política hay que mirar más allá del ciclo y entrar a la gobernanza del sistema DRAF, a las redes, a los arreglos informales y a las decisiones presupuestales que se toman (o no) después del Acuerdo.

8.2. Gobernanza en red y distribución del poder en el sistema DRAF

La formulación de la política se presenta, en todos los documentos, como un ejercicio de “gobernanza” más que de gobierno jerárquico: múltiples actores, mesas, talleres, foros, clúster, industria deportiva, universidades, etc. Esta narrativa encaja bien con las descripciones de Rhodes sobre el paso del “government” a la “governance”, entendida como

redes autoorganizadas de organizaciones interdependientes que se coordinan a través de la negociación y el intercambio, y no solo mediante órdenes jerárquicas.

Cuando uno entra en detalle, sin embargo, se ve que esa gobernanza en red tiene una arquitectura desigual. La Secretaría del Deporte y el Observatorio ocupan posiciones claramente centrales en la red: diseñan la metodología, definen los instrumentos, gestionan el contrato con la firma que apoya el diagnóstico, sistematizan la información y, en última instancia, redactan el documento de política. Alrededor de ese núcleo se ubican actores con poder técnico y político relevante (INDERVALLE, universidades con programas en deporte y actividad física, ligas, cajas de compensación, otras secretarías del municipio), y más en la periferia están las organizaciones comunitarias, fundaciones y clubes de barrio.

Es decir, sí hay red, pero no es una red de iguales. El propio discurso institucional lo deja entrever: se cuestiona, por ejemplo, la idealización de la “participación comunitaria” como si cualquier opinión de barrio tuviera el mismo peso que la evaluación técnica del sistema. Esa crítica no deja de tener un punto, pero también revela una asimetría de capital técnico y simbólico que ubica a las organizaciones de base en un rol más consultivo que decisorio.

Desde el lado comunitario, el relato del líder de JAC muestra otra cara de la gobernanza: un territorio atravesado por la desconfianza hacia la institucionalidad y hacia las mismas JAC, percibidas muchas veces como mediadoras clientelistas o capturadas por grupos específicos. Esa desconfianza es clave porque, como han mostrado trabajos recientes

sobre gobernanza participativa en América Latina, los dispositivos de participación pueden reforzar o erosionar la confianza política según cómo se diseñen y, sobre todo, según si producen cambios visibles en la vida cotidiana de la gente (Rizzo, 2021).

El diseño de la política intenta responder a este escenario creando figuras como el Consejo Asesor del Deporte y aludiendo a un modelo de “gobernanza del sistema distrital DRAF”. Sin embargo, todo indica que seguimos ante una gobernanza mixta:

- hay elementos de red (múltiples actores, co-producción de insumos, articulación sectorial),
- pero también persisten lógicas verticales (decisión final concentrada, fuerte rol de la burocracia técnica, dependencia del ciclo político-administrativo).

Para decirlo de forma un poco más directa: la política se mueve entre la promesa de una gobernanza distribuida y la inercia de un esquema donde la Secretaría del Deporte sigue siendo el gran “orquestador” del sistema.

8.3. Participación: entre consulta ampliada y co-gobernanza

Un tercer eje de discusión tiene que ver con el tipo de participación que realmente se logró. En el plano discursivo, el proceso se presenta como altamente participativo, con talleres territoriales y poblacionales, encuestas a actores estratégicos, foros, mesas de expertos, etc. La pregunta, siguiendo a Arnstein y Fung (), es: ¿en qué “escalón” de participación se ubicó este proceso y qué tipo de autoridad se le concedió a la ciudadanía?

La famosa “escalera de participación” de Arnstein distingue, de forma muy sintética, entre la no participación (manipulación, terapia), formas de tokenismo (información, consulta, apaciguamiento) y niveles más altos de “poder ciudadano” (alianza, poder delegado, control ciudadano). Si miramos el caso de Cali a través de esa lente, pareciera que el proceso se ubica en un punto intermedio: más allá de la consulta simbólica, porque sí se recogieron y sistematizaron insumos de manera seria, pero todavía lejos de una cogobernanza plena donde los actores comunitarios compartan decisiones vinculantes.

Algo parecido se ve con el “cubo de la democracia” de Fung, que analiza quién participa, cómo se interactúa y qué grado de autoridad tienen los espacios participativos. En la política analizada:

- Quién participa: principalmente actores organizados del sector (ligas, clubes, universidades, fundaciones) y liderazgos comunitarios con cierta trayectoria. No se trata de una participación completamente abierta, sino más bien “dirigida” hacia actores con capital organizativo y técnico previo.
- Cómo se interactúa: a través de talleres, mesas y foros donde se comparten diagnósticos, se priorizan problemas y se formulan propuestas, pero sin llegar a espacios deliberativos prolongados o instancias de negociación directa sobre el texto final.

- Qué autoridad tienen: los espacios alimentan el diagnóstico y ofrecen insumos para la formulación, pero la decisión sobre qué entra o no en el Acuerdo recae en el equipo técnico de la Secretaría y, en última instancia, en el Concejo Distrital.

Desde esta óptica, podríamos decir que la participación en “Cali Ciudad Deportiva” se acerca a lo que Fung denomina una participación consultiva intensiva: más robusta que la simple socialización, con mecanismos pensados para recoger insumos reales, pero sin llegar a mecanismos de co-decisión, presupuestos participativos o juntas de co-gobierno.

El aporte de la entrevista comunitaria es clave aquí porque aterriza todo esto en una frase sencilla: *“no fue una reunión chiquita entre cuatro técnicos, se hizo el intento de escuchar, pero eso no garantiza que lo que dijimos se vea en el papel”*. Ese “pero” es, en el fondo, el límite entre consulta y poder ciudadano. El caso muestra con fuerza que participar no es lo mismo que incidir.

Además, la tensión entre participación comunitaria y participación sectorial atraviesa todo el proceso: mientras el discurso oficial insiste en las comunidades como protagonistas, la práctica parece privilegiar a los “actores sectoriales” y a los expertos. No se trata de oponerlos de manera simplista, pero sí de reconocer que no todo el mundo llega a la mesa con las mismas capacidades, ni técnicas ni políticas. Y eso se nota en quién logra dejar huella en el diseño final.

8.4. Deporte como derecho social vs deporte como industria: una política en medio de dos lógicas

Finalmente, la discusión no puede dejar por fuera la tensión entre dos formas de concebir el deporte en la política: como derecho social y como sector económico e industria. Por un lado, la política se inscribe claramente en el lenguaje de los derechos: se apoya en la Constitución del 91 y en la Ley 181 de 1995, en las políticas nacionales del deporte y en el enfoque de derecho al DRAF. Se reconoce el deporte y la recreación como componentes del bienestar, la salud física y mental, la inclusión social y la construcción de tejido comunitario. En esa línea, los ejes de fomento, instalaciones, gobernanza y actividad física como estrategia de salud encajan con una lectura del deporte como bien público y como parte de la política social urbana.

Por otro lado, la política adopta con fuerza el discurso de la “ciudad deportiva” como marca y como clúster económico: industria del deporte, turismo deportivo, eventos, empleo, emprendimientos asociados. Esta narrativa se alinea con las ideas de la ciudad emprendedora y del uso del deporte como estrategia de posicionamiento en el mercado de ciudades, algo que la literatura ha identificado en distintos casos urbanos a nivel global.

Los hallazgos muestran que esta doble lógica no es solo conceptual, sino muy concreta. Mientras actores comunitarios enfatizan la precariedad de los procesos barriales, el abandono de escenarios y la inestabilidad de los monitores, el nivel institucional resalta las oportunidades para la industria deportiva, los grandes eventos y el clúster. No es que una

cosa excluya la otra, pero el equilibrio no está garantizado. De hecho, el riesgo del enfoque “ciudad deportiva” es que el deporte termine priorizado allí donde genera rentas económicas y visibilidad mediática, dejando en un segundo plano los territorios donde “no hay cámara”, pero sí necesidades urgentes.

En términos de política pública, esto coloca a “Cali Ciudad Deportiva” en una especie de encrucijada: puede operar como instrumento para redistribuir oportunidades y cerrar brechas (derecho social), o puede reforzar una geografía desigual del deporte donde las inversiones sigan la lógica del espectáculo y del negocio.

Las organizaciones de base, al insistir en la necesidad de que los grandes eventos dejen legados tangibles en los barrios, están justamente marcando esa tensión: la idea de que una verdadera ciudad deportiva no se mide solo en medallas o en mega-eventos, sino en la posibilidad cotidiana de que niños, jóvenes y personas mayores encuentren en el deporte un espacio digno y sostenido.

8.5. Aportes del estudio

Visto en conjunto, el caso de “Cali Ciudad Deportiva” permite extraer varios aportes para el análisis del territorio. Por un lado, se muestra un proceso de formulación técnicamente sólido, pero políticamente tensionado. El diseño metodológico, el uso de herramientas como ATLAS. Ti, la articulación con lineamientos nacionales y la amplitud de mecanismos participativos hablan de una

capacidad técnica importante. Pero al mismo tiempo emergen tensiones entre actores, desconfianzas y límites de la participación que recuerdan que las políticas no son solo ejercicios técnicos, sino campos de disputa.

Ilustra cómo opera la gobernanza en red en un sector específico. No se trata simplemente de afirmar que “hay red”, sino de ver cómo se distribuye el poder dentro de esa red: quién define metodologías, quién sistematiza, quién decide, quién se queda en la periferia. El caso permite ver, casi en cámara lenta, la construcción de un régimen de gobernanza del deporte en una ciudad intermedia latinoamericana, con sus nudos duros y sus márgenes.

Permite problematizar el discurso de la participación. El estudio muestra que pasar de la convocatoria masiva a la incidencia efectiva no es automático. Al poner en diálogo las voces institucionales y comunitarias con marcos como Arnstein y Fung, queda claro que la participación puede ser al mismo tiempo real (en términos de presencia y expresión) y limitada (en términos de poder decisorio). Esa ambivalencia es clave para cualquier balance honesto del proceso.

Visibiliza la tensión entre derecho y mercado en la política deportiva. La coexistencia de enfoques de derecho social y de clúster económico dentro de una misma política refleja dilemas más amplios de la gestión urbana contemporánea. El deporte aparece como un campo privilegiado para ver cómo se cruzan lógicas redistributivas, identitarias y de competitividad económica en la escala local.

Por supuesto, el estudio tiene limitaciones claras: se trata de un solo caso, con tres entrevistas en profundidad y una fuerte dependencia de documentos oficiales. Las entrevistas son retrospectivas y están condicionadas por las posiciones de los actores en el campo. Todo esto relativiza el alcance de las conclusiones.

En últimas, la discusión deja una idea de fondo: más allá de la retórica, “Cali Ciudad Deportiva” es un buen laboratorio para pensar cómo se negocian, en una ciudad concreta, los significados del deporte, quién se beneficia de ellos y qué tipo de ciudadanía se construye (o no) alrededor de una política que dice garantizar el derecho al deporte, la recreación y la actividad física.

9. Conclusiones

La investigación tuvo como propósito analizar el proceso de formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física de Santiago de Cali, “Cali Ciudad Deportiva”, adoptada mediante el Acuerdo 0560 de 2022, poniendo el foco en la participación de actores institucionales y comunitarios y en la manera como sus aportes se plasmaron —o no— en el contenido final de la política. A partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas, es posible plantear un conjunto de conclusiones que dan respuesta a la pregunta de investigación y a los objetivos específicos, pero que también dejan abiertas varias tensiones y preguntas para el futuro del sector deportivo en la ciudad.

De manera sintética, la tesis sostiene que la Política Pública “Cali Ciudad Deportiva” es el resultado de un proceso de formulación técnicamente robusto y participativamente amplio, en el que confluyen un acumulado previo de diagnósticos y planes sectoriales, un dispositivo de participación híbrido (territorial, poblacional y sectorial) y una apuesta política por consolidar a Cali como distrito deportivo. Sin embargo, la participación de actores comunitarios y organizaciones de base se ubica, en términos de incidencia, más cerca de la consulta intensiva que de la cogobernanza, en el sentido de que sus aportes son recogidos, sistematizados y parcialmente incorporados, pero sin que lleguen a disputar en igualdad de condiciones la definición final de prioridades, recursos e instrumentos.

Dicho de forma un poco más directa: sí hubo participación real y no meramente simbólica; sí se escuchó a actores comunitarios y se integraron varias de sus preocupaciones

en los ejes de la política; pero el peso de la decisión se mantuvo concentrado en la burocracia técnica de la Secretaría del Deporte y en el Concejo Distrital, en un marco de gobernanza en red marcado por fuertes asimetrías entre actores.

El proceso de formulación de “Cali Ciudad Deportiva” se inscribe en una trayectoria más larga de planeación del deporte en la ciudad, que incluye el Plan Local del Deporte, ejercicios coordinados con INDERVALLE y un primer intento de política pública que no se consolidó. La formulación entre 2019 y 2022 no surge “de cero”, sino como una recalibración de agenda que articula ese acumulado técnico con el mandato del Plan de Desarrollo y con el nuevo estatus de Cali como Distrito Especial Deportivo.

Metodológicamente, la formulación combinó un diagnóstico técnico y participativo, el diseño de una ruta metodológica ajustada a los lineamientos distritales, la realización de talleres territoriales y sectoriales, y la consolidación de un texto de política estructurado en ejes, componentes y acciones. Desde la lógica del ciclo de las políticas públicas, la investigación permite reconstruir con claridad las fases de diagnóstico, formulación y decisión; lo que queda más abierto —y casi en suspenso— es el desarrollo consistente de las fases de implementación y evaluación.

El estudio identificó un entramado de actores que pueden leerse como parte de una red de gobernanza del sistema DRAF: la Secretaría del Deporte y la Recreación (con el Observatorio como nodo clave), otras dependencias de la Alcaldía, INDERVALLE,

universidades, ligas y clubes deportivos, cajas de compensación, fundaciones y organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, colectivos juveniles, entre otros.

No obstante, la posición de estos actores dentro de la red es desigual. El núcleo decisorio se concentra en la institucionalidad pública y en determinados actores sectoriales con alto capital técnico, mientras que organizaciones de base y JAC ocupan posiciones más periféricas. La participación comunitaria se canaliza a través de talleres y mesas, pero la traducción final de esos insumos al lenguaje de la política depende, en buena medida, de los equipos técnicos y de sus criterios de priorización.

A lo largo del proceso, los actores comunitarios y de base no se limitaron a expresar quejas generales, sino que formularon aportes concretos en al menos cinco dimensiones:

- el estado y uso de la infraestructura deportiva comunitaria, enfatizando problemas de mantenimiento, seguridad e iluminación;
- la necesidad de fortalecer el capital humano comunitario (monitores, entrenadores, gestores) más allá de contratos precarios y temporales;
- el reconocimiento y apoyo estable a fundaciones, clubes y colectivos que sostienen procesos deportivos en los barrios;
- la importancia de la articulación intersectorial del deporte con políticas de seguridad, educación, empleo y cultura, para abordar de manera integral las problemáticas territoriales;

- la doble condición del deporte como derecho social y como oportunidad económica, reclamando que los grandes eventos y la industria deportiva generen legados tangibles en los territorios y no solo impactos simbólicos.

En otras palabras, la voz comunitaria introdujo una mirada situada, anclada en la experiencia cotidiana de los barrios, que complejiza la visión puramente técnica del sector.

Al comparar los núcleos de aportes con el texto del Acuerdo, se observa una mezcla de correspondencias fuertes, correspondencias parciales y zonas grises. Hay correspondencias fuertes en ámbitos como la ampliación de la cobertura, el reconocimiento de la infraestructura como eje central y la incorporación explícita de la industria deportiva y los eventos como componentes de la política. También se reconoce, al menos en el plano normativo, la necesidad de una gobernanza participativa a través de instancias como el Consejo Asesor del Deporte.

Sin embargo, la correspondencia es más parcial cuando se trata de asegurar financiamiento estable y transparente para organizaciones de base, de aterrizar la articulación intersectorial más allá del enunciado, y de convertir los dispositivos participativos en mecanismos efectivos de poder ciudadano y control social. Aquí la política adopta el lenguaje de la participación y de la transversalidad, pero todavía es pronto para afirmar que tales principios se traduzcan en transformaciones concretas en la gestión cotidiana del deporte en Cali.

Como todo estudio de caso, esta investigación tiene limitaciones que es importante reconocer abiertamente. En términos empíricos, el trabajo se basa en un número limitado de entrevistas (dos institucionales y una comunitaria) y en un corpus documental fuertemente concentrado en fuentes oficiales. Aunque esto es coherente con el objetivo de reconstruir la formulación de una política concreta, restringe la posibilidad de captar la diversidad de experiencias y lecturas presentes en la ciudad.

Las entrevistas se realizaron de manera retrospectiva, varios años después del proceso de formulación (2019–2022), lo que implica posibles sesgos de memoria y reinterpretaciones a la luz de cambios políticos y administrativos posteriores.

El estudio se concentra en la fase de formulación y solo de forma indirecta toca la implementación temprana de la política. No es posible, entonces, derivar conclusiones sobre el impacto efectivo de la política en términos de acceso al deporte, reducción de brechas o transformación de prácticas institucionales; ese será un campo de investigación necesario en los próximos años.

Finalmente, la investigación se centra en un solo territorio: Cali. Esto limita la generalización de los hallazgos, aunque sí permite plantear hipótesis comparativas para futuros estudios con otras ciudades que estén formulando o ajustando sus políticas deportivas. A partir de los hallazgos y de las tensiones identificadas, es posible plantear algunas recomendaciones generales, tanto para la implementación de “Cali Ciudad Deportiva” como para futuras investigaciones.

1. Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política, con indicadores claros, información accesible y espacios de devolución a las comunidades. No basta con tener un documento bien elaborado; es necesario construir una cultura de evaluación que permita responder, en serio, a la pregunta de si la política está agregando valor frente a la situación de partida.
2. Profundizar la articulación intersectorial, más allá del discurso, a través de programas concretos que vinculen deporte, educación, seguridad, cultura y empleo juvenil en territorios priorizados. La política ofrece el marco; la clave está en traducirlo en dispositivos programáticos y presupuestales que “se hablen” entre sí.
3. Reconocer de manera más explícita el rol de las organizaciones de base, diseñando herramientas de financiamiento y acompañamiento que combinen transparencia, fortalecimiento organizativo y estabilidad mínima para procesos comunitarios de largo plazo.
4. Cuidar el equilibrio entre la agenda económica y la agenda de derechos, garantizando que los grandes eventos y la industria deportiva dejen legados concretos en infraestructura, empleo y capacidades locales, especialmente en los barrios que históricamente han sido periferia de la “ciudad deportiva”.

10. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Santiago de Cali – Concejo Distrital. (2007). *Acuerdo 227 de 2007, por medio del cual se adopta el Plan Local del Deporte, la Recreación y la Educación Física del Municipio de Santiago de Cali como política pública municipal para el fomento de la recreación, la práctica del deporte, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física*.
- Alcaldía de Santiago de Cali – Concejo Distrital. (2022). *Acuerdo 0560 de 2022, “por el cual se adopta la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física ‘Cali Ciudad Deportiva’ y se dictan otras disposiciones”*.
- Alcaldía de Santiago de Cali – Secretaría del Deporte y la Recreación. (2019). *Política pública del deporte, la recreación y la actividad física de Santiago de Cali. Extracto del documento metodológico del proceso de formulación*. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali – Secretaría del Deporte y la Recreación. (s. f.). *Metodología de participación en la formulación de la Política Pública del Deporte, la Recreación y la Actividad Física* [Documento interno].
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Caicedo Capera, A. (2020). *Análisis de la política pública del deporte, la recreación y la actividad física en Santiago de Cali 2016–2018* [Trabajo de grado de pregrado]. Universidad Santiago de Cali.
- Ceballos Pantoja, R. M. (2022). *Diagnóstico situacional para la formulación de una política pública del deporte, la actividad física y la recreación en Cali, 2022–2032* [Trabajo de especialización]. Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.
- Coldeportes. (2018). *Política Pública Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre: Hacia un territorio de paz 2018–2028*. Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). *Observación general N° 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

- Congreso de la República de Colombia. (1994a). *Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (1994b). *Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (1995). *Ley 181 de 1995, por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, y se crea el Sistema Nacional del Deporte*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial.
- De Bosscher, V., Bingham, J., Shibli, S., Van Bottenburg, M., & De Knop, P. (2010). Developing a method for comparing the elite sport systems and policies of nations: A mixed methods approach. *European Sport Management Quarterly*, 10(2), 197–215. ([Repositorio UMNG](#))
- Dunn, W. N. (2017). *Public policy analysis: An integrated approach* (6.^a ed.). Routledge.
- Fuertes Viveros, A., et al. (2025). *Diseño propuesta de política pública del deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre para el municipio de San Pablo, Nariño* [Trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75.
- Gómez, R. A. L. (2020). *Políticas públicas del deporte, la recreación y la actividad física en Colombia: Un análisis desde la consolidación sectorial* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.
- Guapacha Orozco, A. F. (2021). *Diagnóstico a la Política Pública de Santiago de Cali – Cali Distrito Deportivo: Una visión amplia del fenómeno deportivo, social y económico*. Secretaría del Deporte y la Recreación de Santiago de Cali.
- Hills, S. (2018). Sport as an analogy to teach life skills to child and youth learners. *Journal of Sport for Development*, 6(10).
- Houlihan, B. (2002). *Sport, policy and politics: A comparative analysis*. Routledge.
- Houlihan, B., & Green, M. (Eds.). (2008). *Comparative elite sport development: Systems, structures and public policy*. Butterworth-Heinemann.
- Hoye, R., & Cuskelly, G. (2007). *Sport governance*. Butterworth-Heinemann.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 7–22.
- Melo, V. A. de. (2022). Sport and authoritarianism in Latin America: An introduction. En V. A. de Melo (Ed.), *Sport and authoritarianism in Latin America* (pp. 1–24). Routledge.

- Olarte, C. E. V. (2011). Enfoque de gestión pública y deporte: Una aproximación al caso colombiano. *Criterio Libre Jurídico*, 8(1), 73–88.
- Ordoñez-Saavedra, N., Carrillo-Barbosa, R. L., Arias-Castaño, A. M., Gómez-Solano, J. H., Sánchez-Rodríguez, D. A., & Rodríguez-Buitrago, J. A. (2023). Formulación de la política pública del deporte y la actividad física, desde el enfoque participativo en un municipio colombiano. *Revista Digital: Actividad Física y Deporte*, 9(1), e2321. <https://doi.org/10.31910/rdafd.v9.n1.2023.2321>
- Ortiz M., A. F., Espinal Ruiz, D. J., & Echeverry, F. (s. f.). *Gobernanza y políticas públicas para el desarrollo deportivo de Santiago de Cali. Fase 1 de fortalecimiento en la implementación del Observatorio del Deporte, la Recreación y la Actividad Física en Santiago de Cali: Clúster del deporte* [Informe de consultoría]. Universidad del Valle & Secretaría del Deporte y la Recreación de Santiago de Cali.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Roth Deubel, A.-N. (2004). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Secretaría del Deporte y la Recreación de Santiago de Cali. (2021). *Diagnóstico a la Política Pública de Santiago de Cali – Cali Distrito Deportivo: Una visión amplia del fenómeno deportivo, social y económico*. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (ONU Mujeres). (2022). *Lineamientos de política pública para la equidad de género en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre*. ONU Mujeres Colombia.
- World Health Organization. (2018). *Global action plan on physical activity 2018–2030: More active people for a healthier world*. World Health Organization.