

EL FÚTBOL COMO HERRAMIENTA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN
COLOMBIA: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
“PLAN DECENAL DE SEGURIDAD, COMODIDAD Y CONVIVENCIA EN
FÚTBOL”, INFLUENCIA DE LA COORDINACIÓN DE DIVERSOS NIVELES DE
GOBIERNO Y OTROS ACTORES EN EL CASO MEDELLÍN

WILSON ALIRIO BUITRAGO GIRALDO

Trabajo de grado

Asesora

Maria Eugenia Ramos

UNIVERSIDAD EAFIT

MEDELLÍN

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2019

CONTENIDO

RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.2. Diseño metodológico	8
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	9
3. COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN: RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
3.1. Coordinación.....	10
3.2. Implementación	11
4. CONTEXTO NORMATIVO	12
4.1. Estatuto del Aficionado.....	12
4.2. Política Pública Para La Cultura Del Fútbol	13
4.3. Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.....	14
5. LA COORDINACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DECENAL DE SEGURIDAD, COMODIDAD Y CONVIVENCIA EN EL FÚTBOL ..	15
5.1. Diseño.....	15
5.2. Implementación	16
5.3. Caso de estudio: Medellín	17
5.3.1. Factores de éxito en el trabajo con las barras en Medellín	19
6. CONCLUSIONES.....	21
7. RECOMENDACIONES.....	23
REFERENCIAS	24
ANEXOS.....	25
Anexo 1. Formato de entrevista.....	25
Anexo 2. Matriz Analítica.....	28

RESUMEN

El fútbol como deporte y como fenómeno social, tiene a su vez un gran potencial positivo y negativo. El Estado colombiano ha buscado regularlo a través de la creación de varias normas y políticas públicas, entre las cuales, la más relevante es el Plan Decenal de Seguridad y Convivencia en el Fútbol, pues busca servir como marco para las demás. El Plan Decenal, califica al fútbol como una herramienta de transformación social para fomentar la cohesión social, la convivencia y la paz.

Desde su promulgación en el año 2014, se han llevado a cabo acciones para la implementación del Plan Decenal, al ser una política pública impulsada por el nivel central pero cuya efectiva implementación depende en gran medida de la actuación de las autoridades locales, toma relevancia el concepto de coordinación, como acción armónica y coherente de la institucionalidad en sus distintos niveles para el logro de un objetivo común.

El objetivo de la investigación es entonces identificar la influencia de la coordinación de los distintos niveles de gobierno y otros actores en la implementación del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 en el municipio de Medellín. Se tienen como ejes conceptuales la coordinación y la implementación de políticas públicas, a través de referentes teóricos como Luis Aguilar, André-Noél Roth y Carlos Molina e Isabel Licha. Se hace uso de una metodología cualitativa para la recolección y análisis de los datos, mediante la revisión bibliográfica y la realización de entrevistas a informantes claves.

Palabras clave: Coordinación, Implementación, Políticas públicas, fútbol, Plan decenal de seguridad y convivencia en el fútbol. Colombia.

ABSTRACT

Football as a sport and as a social phenomenon has significant positive and negative potential. The Colombian Government has sought to regulate it through the creation of several rules and public policies, among which the most relevant is the Ten-Year Plan for Security and Coexistence in Football, since it seeks to serve as a framework for the others. The Ten-Year Plan, defines football as a tool of social transformation to promote social cohesion, coexistence and peace.

Since its enactment in 2014, actions have been taken to implement the Ten-Year Plan; it is a public policy promoted from the central level but its effective implementation depends on the actions of local authorities, and takes relevance the concept of coordination, as harmonious and coherent action of the institutions at different levels for the achievement of a common goal.

The objective of the investigation is to identify the influence of the coordination of the different levels of government and other actors in the implementation of the Ten-Year Plan for Safety, Comfort and Coexistence in Football 2014-2024 in Medellín. The conceptual axis is the coordination and implementation of public policies, through theoretical referents such as Luis Aguilar, André-Noél Roth, Carlos Molina and Isabel Licha. A qualitative methodology is used for the collection and analysis of the data, through bibliographic review and conducting interviews with key informants.

Keywords: Coordination, Implementation, Public policy, football, Ten-year plan for security and coexistence in football, Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

El fútbol como deporte y como fenómeno social, tiene a su vez un gran potencial positivo y negativo. El Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024, lo califica como una herramienta de transformación social para fomentar la cohesión social, la convivencia y la paz (Ministerio del Interior, 2014). Según cifras del Centro Nacional de Consultoría, para el 72% de los colombianos el fútbol es importante o muy importante, “[...] porque contribuye a alejar a los jóvenes del vicio y la violencia; les da oportunidades, recrea, une al país, contribuye al bienestar físico, enseña disciplina y superación y genera identidad.” (Centro Nacional de Consultoría, 2014, p.11).

Asimismo, el fútbol, especialmente en su faceta de espectáculo está asociado a distintas formas de violencia. La difusión de hechos violentos ocurridos dentro y fuera de los estadios ha formado la percepción de que “[...] ir a estos escenarios deportivos es inseguro, tal como lo expresan el 69% de la población general y el 73% de los vecinos de los estadios.” (Centro Nacional de Consultoría, 2014, p.86).

Gracias al reconocimiento de dicho potencial y la necesidad de crear un cuerpo normativo para regular al fútbol en sus distintas facetas, se crea en el año 2009 la Comisión Técnica Nacional de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CTNSCCF), que, en el 2012 en medio de unas capacitaciones a las comisiones locales, dispone de un espacio con las barras de los equipos profesionales para la discusión de la creación de un “Estatuto del aficionado”. En Pasto, Nariño, uno de los participantes manifestó la necesidad de generar políticas públicas de largo plazo sobre este asunto, proponiendo la construcción de un Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. (Ministerio del interior, 2014, p.21). La idea tuvo gran acogida por la Comisión y posteriormente por el gobierno central, pues recogía la expresión de una necesidad de los hinchas y aficionados, los clubes, las autoridades.

Lo anterior, permite plantear que el proceso de creación de esta política pública corresponde al enfoque *bottom-up* ya que es puesta en la agenda a partir de la expresión de una necesidad por parte de los interesados. Esto llevó a que se buscara que la política fuera lo más participativa posible, de modo que se garantizara, al involucrar la mayor cantidad de actores, un mayor éxito en la implementación.

Este ejercicio de investigación buscará hacer una evaluación del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024, debido a que el plazo de la implementación no ha terminado, la evaluación será de carácter parcial de sus resultados y avances y tendrá como fin proponer ajustes y recomendaciones al plan para que tenga mejores resultados finalizando el proceso. Para esto se tendrán en cuenta su diseño, su implementación en el municipio de Medellín y la coordinación de los distintos niveles de gobierno y otros actores en dichos procesos. Para conseguir ese objetivo, se usará una metodología cualitativa para la recolección y análisis de datos, teniendo como principales fuentes; la documentación existente acerca del diseño, la implementación y la coordinación y la información ofrecida por actores clave, correspondientes a un muestreo intencionado que represente al universo de los actores interesados en esta política, entre estos: la institucionalidad, representada en el ministerio del interior, la Comisión Técnica Nacional de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol, la alcaldía de Medellín y el INDER; los concejales impulsores de la política pública para la cultura del fútbol, la academia, los clubes, jugadores, los barristas y aficionados.

La pertinencia de la investigación puede evidenciarse en varios niveles. En un primer nivel, se encuentra el hecho de que, a partir de la entrada en vigencia del Plan, no se han llevado a cabo ejercicios de seguimiento y evaluación de su diseño e implementación. En segundo nivel, se observa que el caso de Medellín es paradigmático, no solo por ser la ciudad con los mayores niveles de asistencia a los estadios, un 34% seguido por un 17% en Bogotá (Carvalho, 2017, p. 3), sino por las diversas acciones llevadas a cabo por la administración municipal y las barras, que

han resultado en la creación de distintas iniciativas económicas, culturales y políticas, además de una política pública municipal acerca del tema. En el tercer nivel, se considera que esta reflexión cuenta con relevancia teórica, ya que permitirá la observación a través de un caso, de cómo la coordinación tiene influencia en el resultado de los procesos de diseño e implementación de una política.

Sobre lo último, Aguilar expresa que “[...] la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”. (Aguilar, 1993, p. 17).

La investigación busca responder entonces: ¿Cómo ha influido la coordinación de los distintos niveles de gobierno y otros actores en el diseño e implementación del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 en el municipio de Medellín? Para esto se parte de la construcción de la siguiente hipótesis de trabajo: La coordinación positiva de los distintos niveles de gobierno y otros actores es necesaria para un adecuado diseño y una efectiva implementación del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 en el municipio de Medellín.

Ésta se expresa en el siguiente mecanismo, en el que se plantea a la coordinación como variable independiente que tiene un efecto directo sobre la implementación, como variable dependiente.



Se busca identificar la influencia de la coordinación de los distintos niveles de gobierno y otros actores en la implementación del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 en el municipio de Medellín. Para esto, se caracterizar el proceso de implementación del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 en el municipio de Medellín; se

lleva a cabo una reconstrucción de la participación de los actores durante el diseño del Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024 en el municipio de Medellín y se evalúa cómo se ha llevado a cabo el proceso de coordinación en la implementación entre los distintos niveles de gobierno y otros actores.

1.2. DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología es cualitativa tanto en los elementos de recolección como en el análisis de los datos. Para esto se contó con una herramienta que sirve tanto para el diseño de los instrumentos como para el posterior análisis de los datos recolectados, ésta se nombrará “matriz analítica”. En la matriz, las variables contenidas en la hipótesis se desglosan en dimensiones, subdimensiones y observables, de las que posteriormente se derivan preguntas o categorías de observación para los instrumentos. Para esto, se toman en cuenta insumos teóricos, pero también algunos elementos empíricos obtenidos a partir de la revisión de la literatura¹.

El trabajo empírico consistió en la realización de 7 entrevistas semiestructuradas, de las cuales 4 fueron a actores institucionales, 3 de instituciones locales de la ciudad de Medellín y 1 a un representante de la institucionalidad nacional; los 3 restantes se realizaron a participantes de barras populares locales de los clubes Atlético Nacional y Deportivo Independiente Medellín.

¹ La matriz analítica es una tabla en la que se pueden observar la relación directa entre las variables y los datos. De modo que se evita la desconexión entre lo teórico y lo metodológico. Para esto se desprenden unas dimensiones, subdimensiones y observables de cada variable, teniendo como base la teoría y lo empírico.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En su tesis de maestría acerca de los hábitats y las formas de habitar el fútbol en la ciudad de Medellín, Raúl Eduardo Martínez Hoyos, toca tangencialmente el tema del Plan decenal y sostiene que, aunque es una excelente política pública desde su formulación, no se establecieron adecuadamente las actividades y recursos para su implementación. El autor expresa que el plan:

Es un documento de avanzada en trabajo internacional sobre fútbol y convivencia, pero al realizar un acercamiento al Plan decenal se observa un gran problema, es que no dice quién se va a encargar de la implementación del plan. Así que El plan, como política pública es un muerto de varios años con algunos dolientes en regiones, desde las cuales se intenta la implementación de temas parciales de éste. (Martínez, 2018, p. 174)

Por su parte, Juan Pablo Cabo en su tesis de grado de Ciencia Política, realiza una comparación de las políticas desarrolladas por el Estados colombiano y el inglés para el control de la violencia en el fútbol dentro de los escenarios deportivos. Para esto desarrolla 10 criterios comparativos, de los cuales resalta la efectividad de la aplicación en Colombia de las multas y sanciones para establecimientos comerciales aledaños; la unificación de criterios de seguridad en los estadios y la tecnología especial de vigilancia; la carnetización de los hinchas. Además, resalta el “carácter retórico” es decir, la deficiente implementación de otros criterios como la identificación de la violencia como problema sociocultural; la tipificación de delitos especiales; la especialización logística de los clubes. Sobre el Plan decenal, el autor expresa que: “Está implementado con una serie de instituciones, normas, marcos legales, programas y planes con sus debidos objetivos y estrategias, que se apoyan mutuamente para ejercer un mayor control sobre el mencionado fenómeno.” (Cabo, 2016, p. 22)

Santiago Preciado en su tesis de maestría, Fútbol, hinchadas y política, resalta dos elementos del Plan decenal a) La realización de los espectáculos en los estadios y

b) la determinación del fútbol como herramientas de transformación social. (Preciado, 2017, p. 70) El autor resalta la importancia de que la coordinación para la implementación del Plan, no solo se dé entre distintos niveles institucionales, sino también con las barras, clubes y organizaciones comunitarias, señalando que se deben

[...] articular y activar los mecanismos formales con los informales para que coexisten legalmente y se alimentan; en una suerte de replantear las relaciones de poder político y poder social pasando de las relaciones de confrontación a las relaciones de negociación y participación [...] (2017, p. 74)

De estos trabajos se puede observar que desde su proceso de diseño y a partir de su promulgación, el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol ha sido observado con interés en los resultados de su implementación, sin embargo, a 5 años de tener vigencia no se han realizado ejercicios sistemáticos de evaluación de su implementación en el país, aunque ésta sea parcial.

3. COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN: RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente ejercicio investigativo se tendrán como categorías conceptuales principales los conceptos de coordinación y de implementación de las políticas públicas. Se buscará que las definiciones y desarrollos teóricos considerados sean los que permitan una instrumentalización que derive en la identificación de dimensiones, subdimensiones y observables, de modo que se establezca una conexión entre lo teórico y el diseño metodológico y de instrumentos de investigación.

3.1. COORDINACIÓN

Para Isabel Licha y Carlos Gerardo Molina la coordinación es un [...] proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de objetivos estratégicos. (Molina y Licha, 2006, p. 1). Este proceso tiene como principal objetivo la maximización de la asertividad y eficiencia de las políticas, promoviendo una acción gubernamental más consistente y armoniosa.

Los autores identifican que la coordinación se observa a través de las distintas asociaciones y colaboraciones que promueve, a las que llaman sinergias y que separan en 4 tipos, a saber:

(i) cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; (ii) de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; (iii) de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; y (iv) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. (2006, p. 1).

La coordinación, que no es un fin en sí misma, sino que se centra en la búsqueda de la integralidad de las políticas. Es un proceso que puede presentarse en las distintas fases de las políticas públicas, siendo especialmente relevante en el proceso de diseño e implementación. Ésta se constituye como una herramienta para la gobernanza, entendida como la “[...] realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público [...]” (Whittingham, 2010, p. 222), ya que permite la descentralización del gobierno y promueve la intersectorialidad de las intervenciones, al involucrar también actores no gubernamentales.

3.2. IMPLEMENTACIÓN

La implementación es “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de

discursos” (Meny, Thoening, 1992, p-. 159) por lo que es crucial seguir el desarrollo de este proceso para observar los resultados de las decisiones.

Aunque existen distintos postulados sobre los elementos que son necesarios para que el proceso de implementación se lleve a cabo de manera exitosa, se puede resaltar la concurrencia de la coordinación como un factor relevante para esto. Sin embargo, esta relación no se da de forma directa ni armónica. Siguiendo a Luis F. Aguilar:

Asimismo, la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. (Aguilar, 1993, p. 17).

4. CONTEXTO NORMATIVO

En Colombia existen varias normas para regular el fútbol. De manera sumaria, se pueden contar la Ley 1270 del 2009, que crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol entre otras disposiciones; el Decreto 1717 de 2010, por el cual se adopta el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones, que busca que se implemente y ejecute un protocolo por todas las alcaldías municipales a través de las Comisiones Locales para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol; el Decreto 1007 de 2012 que presenta el Estatuto del Aficionado al Fútbol. que tiene como finalidad promover la convivencia en el Fútbol profesional, así como la protección de los derechos de los aficionados y el cumplimiento de sus deberes.

4.1. Estatuto del Aficionado

El Decreto 1007 de 2012 tiene como finalidad promover la convivencia en el Fútbol profesional, así como la protección de los derechos de los aficionados y el cumplimiento de sus deberes. Este parte del reconocimiento de que la prevención

de la violencia y la promoción de la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol es una responsabilidad del Estado, que debe ser ejercida a través de las autoridades locales, de la Federación Colombiana de Fútbol y la División Mayor de Fútbol, las barras organizadas, los aficionados y los medios de comunicación. Para su aplicación propone un glosario, donde se define a varios de los anteriores actores. Cabe resaltar que el Estatuto define al “Barrismo Social” como:

[...] las acciones encaminadas a redimensionar las formas de expresión y las prácticas de los integrantes de las barras de fútbol que inciden negativamente en los ámbitos individual, comunitario y colectivo, y de potenciar los aspectos positivos que de la esencia del barrismo deben rescatarse. Esta propuesta se fundamenta en procesos formativos tales como el diálogo de saberes, que recogen valores sociales, normas, creencias, ideales y sentimientos, y le permiten a los barristas resignificar la realidad que los sumerge en su pasión por el mundo del fútbol, y asumir así su identidad como sujetos sociales y participativos (2012, p.8)

Lo cual establece una perspectiva novedosa en cuanto a la comprensión que se tiene de las barras populares en el país, ofreciendo un marco para la comprensión de su accionar como algo con un potencial positivo para la transformación social.

El estatuto establece un conjunto de derechos y deberes para los aficionados. Y abre la posibilidad de su participación en instancias como las Comisiones Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. El estatuto postula la necesidad de la creación de una política pública de barrismo social en el país y de un Plan Decenal para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol en el que el aficionado tendría derecho a participar de su elaboración. Por esto último, el Estatuto del Aficionado es un precedente importante para la creación del Plan.

4.2. Política Pública Para La Cultura Del Fútbol

Mediante la promulgación del Acuerdo 075 de 2017, el municipio de Medellín busca fortalecer los atributos sociales, artísticos, económicos, creativos y culturales para la construcción de capital social, confianza y la promoción de la convivencia alrededor del fútbol y lo que representa para la ciudad de Medellín. Esta política

pública busca consolidarse como un entorno preventivo contra las diferentes violencias asociadas y no asociadas al fútbol más allá del escenario del estadio. Aunque establece como responsable de su implementación a la Secretaría de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín, y como corresponsable al Instituto de Deportes y Recreación de Medellín –INDER-, resalta en su artículo 6to la importancia de la coordinación y articulación de la administración municipal con las autoridades nacionales competentes para la implementación de los lineamientos del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol 2014-2024.

La política define 4 componentes en los cuales se enmarcan sus acciones: un componente territorial, un componente de convivencia y confianza ciudadana, un componente formativo y un componente de memoria.

Cabe resaltar que la política pública fútbol establece como mecanismos para su evaluación la creación de un componente dedicado a la Cultura del Fútbol dentro del Observatorio del Inder, además del desarrollo de un indicador sobre este mismo tema dentro del Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia –SISC-

4.3. Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol

El Plan Decenal parte de la exposición de sus antecedentes, entre los cuales están el marco normativo previo para la regulación del fútbol en Colombia. El establecimiento de unos principios: la autonomía deportiva, el enfoque de derechos humanos, la ética deportiva, el enfoque diferencial, la participación comunitaria y la universalidad. Y la descripción de su proceso de construcción, en donde hace especial énfasis en las actividades participativas en donde se incluyó a los distintos actores interesados. Posteriormente se exponen los datos más relevantes de la Encuesta Nacional “El poder del fútbol” realizada por el Centro Nacional de Consultoría.

A partir del tercer apartado se establece el alcance de la política. El Plan tiene como objetivo estratégico el:

Hacer del fútbol profesional y recreativo un deporte integrador, cohesionador y transformador de la comunidad, que se desarrolle de manera pacífica, segura y en convivencia; contribuya a fomentar el desarrollo social y comunitario, promueva la profesionalización y el alto desempeño de los jugadores y sea una herramienta de construcción de ciudadanía para la paz y la democracia. (2014, p.77)

Para la consecución de dicho objetivo propone 2 líneas programáticas: Hacer del fútbol un espectáculo integrador, cohesionador y transformador de la comunidad, que se desarrolle de manera pacífica, segura y en convivencia; y fomentar el desarrollo social y comunitario, haciendo uso del fútbol recreativo como herramienta de construcción de ciudadanía para la paz y la convivencia.

5. LA COORDINACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DECENAL DE SEGURIDAD, COMODIDAD Y CONVIVENCIA EN EL FÚTBOL

5.1. DISEÑO

La mayor parte de los entrevistados considera que la etapa de diseño del Plan fue participativa por haber incluido distintos actores como los clubes, las barras, las comunidades aledañas a los estadios. Sin embargo, algunos de ellos expresan que se quedó corto porque se centró en las principales ciudades del país y en las barras más grandes, dejando por fuera a un número importante de equipos y sus aficionados en todo el país. En palabras de Alirio Amaya, exintegrante de la Comisión Nacional de Seguridad y Convivencia en el fútbol:

Fue participativo porque vinculó a todos los que hacen posible el fútbol en Colombia [...] Pudo ampliarse para hacer participativo a los 32 departamentos y no solo en las ciudades que se juega fútbol profesional. (Entrevista Alirio Amaya, Comisión Nacional de Seguridad y Convivencia en el fútbol, 2019)

Este punto de vista es atenuado por la perspectiva de algunos líderes de barras populares que expresan que la participación se limitó, excluyendo algunos actores territoriales, Juan David Vargas, líder de la barra popular “Los del Sur” indica que el diseño del Plan fue:

Medianamente participativo, puesto que solo fueron tenidas en cuenta solo las barras más representativas del país, dejando de lado a las de menos categoría o de sitios apartados del interior del país. (Entrevista Juan David Vargas Salazar, Barra Los del Sur, 2019)

José David Castrillón, líder de la barra popular “Resistencia Norte”, recalca que la participación se llevó a cabo a través de representantes y no se contó con espacios amplios.

Por medio de los líderes de la barra, dos o tres líderes y se expuso preocupaciones, problemáticas y soluciones. No fue abierta al público, se dirigió a representantes de las barras. (Entrevista José David Castrillón, barra Resistencia Norte, 2019)

5.2. IMPLEMENTACIÓN

Se reconocen como acciones más relevantes de implementación del plan: la creación de una oficina especializada dentro de las personerías municipales para atender asuntos de los aficionados o hinchas; el cambio en los procedimientos para el ingreso a los estadios, la disposición de un “enlace de barras” para la coordinación de asuntos como los desplazamientos a otras ciudades y la creación de las mesas de seguridad y convivencia en donde se reúnen varios actores.

Es importante tener en cuenta que varios actores expresan que el proceso de implementación no se ha desarrollado de manera efectiva desde el nivel central, en cabeza del Ministerio del interior, sino que ha sido por la iniciativa de instituciones y actores locales. Alirio Amaya, exintegrante de la Comisión Nacional de fútbol enuncia que:

Desde el nivel central no, todo quedó quieto una vez fue aprobado el Plan. Ha sido más por las administraciones municipales de algunas ciudades; Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Pasto, Ibagué, entre otras. Obviamente, falta medir el impacto en la población. (Entrevista Alirio Amaya, Comisión Nacional de Seguridad y Convivencia en el fútbol, 2019)

Por su parte, José David Castrillón, miembro de la barra popular “Resistencia Norte” refuerza esta idea al calificar como lenta la implementación o inexistentes las acciones de implementación y resaltar la gestión de la Alcaldía de Medellín.

Muy lento. Hay mucho por realizar. Creo que es por las barras y la alcaldía que Medellín ha mejorado tanto en el tema. No por el Plan. [...] Ninguna. No hay referencia de alguna. Cultura del Fútbol de la alcaldía de Medellín: pero creo que es más por voluntad de esta alcaldía que del Plan en sí. (Entrevista José David Castrillón, barra Resistencia Norte, 2019)

Estas iniciativas locales se han concretado en la inclusión de elementos propios del Plan en los Planes de Desarrollo locales, y a través de la elaboración de políticas públicas locales.

Solo el dinamismo de algunas alcaldías que incluyeron el Plan Decenal o el Barrismo Social en los planes de desarrollo. Participé en actividades en Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá y Medellín. (Entrevista Alirio Amaya, Comisión Nacional de Seguridad y Convivencia en el fútbol, 2019)

5.3. CASO DE ESTUDIO: MEDELLÍN

En el caso de Medellín, se identifica un liderazgo de la ciudad en los temas de la seguridad y convivencia del fútbol por los relacionamientos de la alcaldía con las barras populares.

A nivel central es la comisión nacional en cabeza del Ministerio del Interior, no ha tenido efecto, aunque se han presentado propuestas. En el territorio varias alcaldías agendaron el tema y hoy se ven los resultados. Ejemplo Medellín con el liderazgo del Alcalde. Debe ser un tema de prioridad en los alcaldes. (Entrevista Alirio Amaya, Comisión Nacional de Seguridad y Convivencia en el fútbol, 2019)

Además de la promulgación de varias políticas públicas locales, resaltando la de Cultura del Fútbol en el año 2017. Sin embargo, estos procesos no han estado ligados al Plan decenal y han surgido por iniciativa de actores locales tanto públicos

como privados. Daniel Carvalho, concejal de Medellín y barrista aficionado al fútbol, fue el impulsor de la política pública y manifiesta lo siguiente con relación a la política pública local y el Plan decenal nacional:

La motivación de la política pública Cultura de Fútbol es local, obviamente ya una vez metido en ella ya hay que ir a estudiar el plan. En mi mente estaba mucho más enfocado a lo que yo había visto aquí en Medellín, la gente nunca hablaba del plan. (Entrevista Daniel Carvalho, Concejal de Medellín, 2019)

Por otra parte, se observa una fuerte influencia de las barras populares en el diseño del Plan y en su posterior implementación. En el tema del diseño, porque las barras venían desarrollando proyectos sociales y culturales que fueron tenidos en cuenta como insumos para la elaboración del Plan y que, le dieron contenido al concepto de “barrismo social” del que trata el plan. Según éste, el barrismo social:

Son acciones encaminadas a redimensionar las formas de expresión y las prácticas de los integrantes de las barras de fútbol que inciden negativamente en los ámbitos individual, comunitario y colectivo, y de potenciar los aspectos positivos que de la esencia del barrismo deben rescatarse. Esta propuesta se fundamenta en procesos formativos tales como el diálogo de saberes, que recogen valores sociales, normas, creencias, ideales y sentimientos, y le permiten a los barristas resignificar la realidad que los sumerge en su pasión por el mundo del fútbol, y asumir así su identidad como sujetos sociales y participativos. (Ministerio del Interior, 2014, p.8)

Frente a la implementación, se puede evidenciar que no se hizo mucho, mejor, casi nada, desde el Ministerio del Interior desde su formulación, aunque se reconoce un esfuerzo inicial al apoyar con 10 millones de pesos la ejecución de proyectos sociales y culturales por parte de las barras populares, a través del programa Hinchas Responsables, pero esto se hizo en la etapa de formulación. Además de esto, a pesar de no haber recibido recursos adicionales, líderes de la barra popular “Los del Sur” expresan que han enmarcado sus acciones dentro del Plan. En palabras de Raúl Martínez, líder de la barra y participante en distintas instancias del diseño del Plan:

En el marco del Plan se han hecho actividades particulares de actores que tienen que ver con el Plan, pero no desde el ministerio. La barra puede hacer algún evento o proyecto y enmarcarlo o justificarlo en el Plan, con eso se está aportando al cumplimiento del plan, desde lo poco que puede aportar. [...]con recursos de la alcaldía, o gestionados con entidades privadas como Atlético Nacional, pero no desde la entidad central del ministerio. (Entrevista Martínez, 2019)

Lo anterior se evidencia en el trabajo constante de algunas barras locales que han articulado esfuerzos para mejorar condiciones de sus miembros y en general de la ciudad, llegando a publicar 11 libros de fútbol y comics, cuentos, fotografías y varios discos compactos con canciones de convivencia, además de la consolidación de espacios de formación en liderazgo comunitario.

En relación a las teorías de las políticas públicas, el Plan Decenal podría categorizarse como una política bottom-up, o de abajo hacia arriba, tanto en su diseño como en su implementación. Siguiendo a André-Noël Roth (2009) ante la ineficiencia que presentan los procesos de implementación tradicionales top-down o de arriba hacia abajo,

[...] se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente. (Roth, 2009, p. 109-110)

ya que su diseño se dio a partir del reconocimiento de unas prácticas ya existentes entre los actores interesados que debían ser potenciadas. Sin embargo, su implementación no se ha dado de manera efectiva, por lo que se ha convertido en un marco discursivo para las mismas prácticas previas a él.

5.3.1. Factores de éxito en el trabajo con las barras en Medellín

En la Ciudad de Medellín se han adelantado procesos que han consolidado un modelo de trabajo con Barras, reconocido en varios países, dado que se antepone al modelo inglés, el cual es predominantemente represivo y que ha sido adaptado a países como Perú, Chile y Argentina; pero el modelo local, por el contrario, se basó en el trabajo articulado entre entidades públicas, clubes deportivos, universidades y barras populares y organizadas bajo objetivos comunes: Convivencia, inclusión social y laboral y generación de espacios artísticos y culturales. Esto permitió aunar esfuerzos en la ciudad y en los diversos sectores para reducir drásticamente los actos violentos, pero también, permitió resignificar el barrismo, ya no bajo el concepto

de Barra Brava argentino, sino como Barrismo Social, potenciando capacidades hacia el interior, con los hinchas.

En consecuencia, se propone un protocolo de buenas prácticas para la replicabilidad del caso Medellín de barrismo, el cual podría direccionar acciones a nivel local en otras ciudades donde se quiera iniciar este proceso, algunos aprendizajes y condiciones importantes para lograrlo, serían:

- Madurar internamente la idea de trabajo social en las barras: De nada sirve un proceso participativo si en las Barras a incluir no hay una postura decidida y generalizada a favor de la Convivencia, la inclusión Social y Laboral y el respeto por los demás actores. En Medellín esto se logró y evidenció en procesos como la realización de conciertos con ambas barras, charlas de barrismo dictadas por sus líderes, y, especialmente, un compromiso claro en no incitar violencias.
- Fortalecer la relación de las barras, los clubes y las entidades territoriales: Se debe manifestar interés real en este trabajo conjunto, afianzar la confianza y consolidar y concertar objetivos comunes. En Medellín se apoyaron iniciativas de Barras, se incluyó en las administraciones a las barras como nicho importante para canalizar oferta (educación y empleo) y los clubes, a través de sus dirigentes, fortalecieron la relación proactiva y respetuosa con las barras.
- Disponer planes, programas y proyectos de manera participativa dentro de los planes de desarrollo local: Si no hay recursos explícitos en los instrumentos de planeación es muy difícil fortalecer el proceso, en Medellín, en el Plan de Desarrollo Municipal -PDM-, Medellín Cuenta con vos 2016-2019, hay un programa exclusivo y claro sobre fortalecimiento del Barrismo.
- Incluir a las personas cercanas a los escenarios deportivos en proceso con las barras: Hacer parte de las decisiones y actividades a los comerciantes y habitantes de los sectores aledaños a los estadios, pues son quienes

normalmente perciben con mayor fuerza los efectos negativos de la masiva asistencia a los partidos.

- Articular acciones con el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia: Tomar el Plan como ese documento de referencia importante para direccionar acciones en lo local.

6. CONCLUSIONES

- En el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, la coordinación se presentó de manera positiva en la etapa de diseño, sin embargo, no ha sido así en la implementación, por lo que puede observarse una sinergia cognitiva, pero no de recursos, de procesos y actividades ni de autoridad.
- No se observa una coordinación positiva entre la implementación del Plan Decenal como Política Pública nacional y la Política Pública para la cultura del fútbol de la ciudad de Medellín, en lo que se evidencia la poca sinergia y articulación entre las autoridades del Estado.
- El Plan Decenal no estableció unas rutas para la implementación que incluyan responsables y recursos, por lo que este proceso no se ha llevado a cabo efectivamente. Para algunos actores, lo que se ha desarrollado como implementación son acciones de actores ajenos a la institucionalidad, que por voluntad propia enmarcan sus acciones dentro del Plan, usándolo como documento de referencia y favoreciendo desde su convicción un proceso de cultura del fútbol basado en el mejoramiento de la convivencia, la generación de espacios deportivos, culturales, educativos y de emprendimiento.
- Este ejercicio de investigación es útil y se espera que aporte al proceso de implementación del Plan decenal, ya que al proponerse realizar una reflexión y evaluación parcial durante su implementación, puede realizar recomendaciones y servir como insumo a los tomadores de decisiones para que las etapas pendientes de implementación puedan llevarse a cabo de manera más efectiva.

- Es claro que la mayoría de los actores entrevistados exaltan el “modelo” Medellín de trabajo con barras en pro de la convivencia porque tiene un enfoque social y de emprendimiento, y esto se opone directamente al modelo inglés, donde se diseñó un plan totalmente represivo, que buscaba desaparecer la violencia con medidas de choque, incluso violentas.

- La principal perspectiva para investigaciones futuras sería la realización de una evaluación de impacto del Plan Decenal posterior a su tiempo proyectado de ejecución. También podría aportar al conocimiento del tema, la comparación de los procesos de implementación de las distintas normativas y políticas públicas que se han desarrollado sobre el tema del fútbol en Colombia, como lo son el Estatuto del aficionado y la Política pública de la Cultura del Fútbol de la ciudad de Medellín, la cual es un gran salto en el tema, ofrecido en Medellín, dado que el Concejal Daniel Carvalho, emprendió un proceso por reconocer lo positivo de las barras populares en Medellín y blindarlo mediante acuerdo, el 075 de 2017. Gracias a este se crea el programa Cultura del Fútbol, el cual invierte 745 millones de pesos al año en apoyar estrategias de convivencia y cultura con las barras de la ciudad. Este ejercicio ha sido muy bien recibido desde las barras, equipos e hinchada en general, dado que ha logrado avanzar en la seguridad, pero también en temas culturales y de emprendimiento entre las barras. En este sentido, la administración y las barras concuerdan en que los grandes avances en Medellín se han dado por la voluntad de las partes y por poder contar con una norma local, cercana al ciudadano y de fácil apropiación y promoción, en otras palabras, más eficiente la norma desde lo local.

- Aunque el Plan contempla elementos de seguridad, que se ocupa de prevenir actos de violencia asociada al fútbol y al barrismo, comodidad, dando unas garantías mínimas a los asistentes a los estadios, esto incluye baños dignos, zonas de alimentación e hidratación apropiados, asientos cómodos y, en general, espacios aptos para el disfrute del espectáculo, y convivencia en el fútbol, lo cierto es que los esfuerzos se han centrado principalmente en la seguridad, dejando de lado otros

elementos de la comodidad de los usuarios de los estadios y la prevención de riesgos en los mismos; riesgos relativos a fallas estructurales pero también a accidentes al interior de los espacios, además del potencial social, cultural y económico que tiene el fútbol y los actores relacionados con éste.

- La buena participación en la formulación del Plan Decenal, ayudó a que los actores locales siguieran en contacto para articular esfuerzos. Esto se evidencia en varias iniciativas que se han realizado entre ambas barras, clubes y administración.

7. RECOMENDACIONES

- Se recomienda a los gobiernos locales interesados en proponer políticas públicas y acciones locales enmarcarlas en el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, de modo que se armonicen las acciones estatales frente al fútbol.
- Debe propenderse por una homogenización de las políticas de seguridad y convivencia en los estadios del país. Lo que permita a los aficionados tener unas reglas de juego claras sobre sus derechos, deberes y restricciones en todos los escenarios deportivos que visiten.
- Con el fin de mejorar los resultados de la implementación en los 5 años restantes, se recomienda al Ministerio del Interior, fortalecer el trabajo de los actores locales, tanto los institucionales como las barras organizadas, a través de recursos y acciones concretas.
- Se debe contar con voluntad política desde el ámbito nacional para poder dinamizar programas y proyectos tendientes al desarrollo de los objetivos del Plan, dado que hoy se concibe éste como un documento de referencia, pero no como un gran jalonador de las acciones en materia de seguridad, comodidad y convivencia

en las ciudades donde hay fútbol profesional, salvo dos o tres municipios que adelantan esfuerzos de manera independiente.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas. México D.F: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Carvalho, D. (2017) Política pública para la cultura del fútbol. Concejo de Medellín. Medellín.

Centro Nacional de Consultoría. (2014). El poder del fútbol. Bogotá.

Cobo, J. (2016) Estudio comparativo entre las políticas públicas dirigidas al control de la violencia directa en los escenarios deportivos futbolísticos en Inglaterra y Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

Martínez, R. (2018) Hábitats y formas de habitar el fútbol en Medellín. El paso de la ciudad industrial a la ciudad de servicios 1990-2015. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. Antioquia.

Meny, Y. y Thoenig J.C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Ministerio del Interior (2014) Plan decenal de seguridad comodidad y convivencia en el fútbol 2014-2024. Bogotá.

Molina, C y Licha, I (2006) Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar. Washington D.C.: Documentos de trabajo del Indes I-58.

Preciado, S. (2017) Fútbol, hinchadas y política. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. Antioquia.

Roth, A. N. (2009) Políticas pública. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Whittingham, M. V. (2010) ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional. Bogotá: Universidad Tadeo Lozano Número 2, Año 2010. p. 219-235.

ANEXOS

ANEXO 1. FORMATO DE ENTREVISTA.

MODELO PARA ENTREVISTA

FICHA DE IDENTIFICACIÓN			
Nombre			
Organización o Institución			
Años de participación en la organización o institución			
Sector social		Fecha	
Municipio residencia		Lugar	
Edad		Hora inicio	
Sexo		Hora finalización	

1. ¿Conoce el Plan decenal?
2. ¿Sabe qué acciones se han realizado en el marco del Plan?

3. ¿Qué piensa del Plan?
4. ¿Usted pertenece a alguna institución u organización?
5. ¿Cuál es su rol en dicha organización o institución?
6. ¿Usted participo del diseño del plan decenal?
7. ¿Considera que el diagnóstico del Plan fue participativo? ¿Por qué?
8. ¿Qué criterio se usó para convocar actores al diseño del Plan?
9. ¿Durante el diseño o la implementación del plan se abrieron espacios de trabajo intersectorial?
 - 9.1. Si la respuesta es si:
 - 9.1.1. ¿cuáles son los principales resultados del trabajo intersectorial?
 - 9.1.2. ¿Qué haría hoy diferente y qué mantendría dentro de esa intersectorialidad?
 - 9.2. Si la respuesta es no:
 - 9.2.1. ¿Cree que fue acertado que no se hiciera?
 - 9.2.2. ¿Hoy lo haría igual o qué cambiaría?
10. ¿Ese trabajo intersectorial se ha mantenido?
11. ¿Ha trabajado con instituciones u organizaciones distintas a la suya en algo referido al plan decenal? ¿Cuáles han sido los principales resultados?
12. ¿De quién ha sido la iniciativa? ¿Suya (personal)? ¿Institucional?
13. ¿Su organización o institución ha aportado algún recurso financiero para el diseño o la implementación del Plan?
 - 13.1. Si la respuesta es si:
 - 13.1.1. ¿Cuál fue la fuente de esos recursos?
14. ¿y algún otro tipo de recursos?

15. ¿La entrada en vigencia del plan modifico alguno de los procedimientos de su organización o institución? ¿Cuáles?
16. ¿En general, qué actores son relevantes para llevar a cabo el Plan?
17. ¿Cómo se ha relacionado con esos actores?
18. ¿Cuáles han sido los principales puntos de encuentro y desencuentro?
19. ¿Se han desarrollado acciones conjuntas entre varios actores para la implementación del plan? ¿Ha participado de alguna?
20. ¿Cuáles son los espacios para decidir sobre temas concernientes al Plan? ¿Ha participado de alguno?
21. ¿Después del proceso de diseño del Plan, se han tenido en cuenta nuevos actores para la implementación?
22. ¿Algunos se han dejado de tener en cuenta?
23. ¿Quiénes toman las decisiones con respecto a la implementación del plan?
24. ¿Qué acciones ha llevado a cabo la institucionalidad para la implementación del Plan? ¿Ha participado de alguna?
- 22.1 ¿Cuál ha sido su rol?
- 22.2 ¿Cree que las acciones están bien diseñadas e implementadas?
- 22.3 ¿Podrían mejorar?
25. ¿Qué acciones han llevado a cabo los demás actores para la implementación del Plan? ¿Ha participado de alguna?
- 25.1. ¿Cree que las acciones están bien diseñadas e implementadas?
- 25.2. ¿Podrían mejorar?
26. ¿Ha visto algún elemento para difundir el plan?

26.1. Si la respuesta es no:

26.1.1. ¿Cree que es importante?

27. ¿Lo que va de implementación del plan ha sido participativo?

28. ¿Usted o su organización/institución han sido incluidos en alguna acción llevada a cabo en el marco del Plan?

29. El objetivo principal del plan decenal es erradicar la violencia dentro y fuera de los estadios, además busca resaltar el papel integrador de este deporte para la sociedad y las nuevas generaciones; ¿Cree usted que se está cumpliendo?

29.1 ¿Cree que se cumplirá al finalizar los diez años de horizonte de implementación? ¿Por qué?

ANEXO 2. MATRIZ ANALÍTICA.