

**IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios Socioculturales del  
Deporte (ALESDE)  
Deportes, prácticas democráticas y sociedad: nuevas encrucijadas y desafíos en las  
tramas regionales**

**(Des)ensamblando la colaboración intersectorial entre ministerios para la  
promoción de actividad física en las escuelas de Chile**

**(Des)montando a colaboraçãointersetorial entre ministérios para a promoçãoda  
atividade física nas escolas chilenas**

**Eje 1: Deporte, políticas públicas e inclusión social.**

**Autores:**

*Castillo Parada, Tatiana:*

Universidad de Santiago de Chile, Chile, [tatiana.castillo@usach.cl](mailto:tatiana.castillo@usach.cl)

*Pozo Gómez, Luiz Eduardo:*

Universidad de Santiago de Chile, Chile, [luiz.pozo@gmail.com](mailto:luiz.pozo@gmail.com)

**Resumen:**

Desde el Estado y sus instituciones, el fenómeno de la inactividad física ha sido abordado mediante la implementación de políticas públicas dirigidas a las escuelas, consideradas espacios estratégicos para incidir en este problema social. Por ello, la colaboración intersectorial entre tres ministerios: Salud, Deporte y Educación, ha sido clave para implementar estrategias multidimensionales que promuevan la actividad física. En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar los discursos de los burócratas de nivel calle, quienes implementan las políticas públicas en los territorios, desde los tres ministerios, para comprender la colaboración intersectorial dentro del Estado chileno en el abordaje de la inactividad física. A partir de una metodología cualitativa, se realizaron entrevistas activo-reflexivas y semiestructuradas. La información obtenida fue analizada mediante el análisis de discurso y el enfoque de ensamblajes socioecológicos. Los resultados revelan que existen estructuras institucionales rígidas y las relaciones competitivas fomentadas que llevan a una gobernanza fragmentada. A su vez, los discursos de los burócratas critican las prácticas estatales y abogan por una mayor colaboración intersectorial. Se sugiere que una revisión de las estrategias intersectoriales, a pesar de los gestos declarativos iniciales, puede transformar

los esfuerzos colaborativos entre los sectores gubernamentales. En conclusión, la comprensión de los discursos de los burócratas de nivel calle son cruciales para avanzar hacia un enfoque más integrado en la construcción e implementación de políticas públicas que mejoren la actividad física en las escuelas.

**Palabras clave:** Burócratas nivel calle- colaboración intersectorial - políticas públicas - inactividad física -ensamblajes socioecológicos

### **a) Introducción<sup>1</sup>**

Según la Encuesta Nacional de Salud realizada el año 2017 en Chile, un 86,7% de la población no realiza actividad física al menos 3 veces por semana. Esta tendencia es especialmente alta en el género femenino, y se observa también en un 96% de niños menores de 8 años de escolaridad (Soto-Lagos et al., 2022). Para la construcción de políticas públicas, se ha considerado el enfoque de la Organización Mundial de la Salud en torno a la inactividad física como un problema social e individual, lo cual se reflejó mayormente durante la pandemia del COVID-19 (Chen et al. 2022; OMS, 2004; 2010; 2018). A partir de aquellos diagnósticos, se ha considerado a las escuelas como un espacio estratégico para mejorar los índices de la actividad física a nivel mundial (OMS-UNESCO, 2021; OMS, 2022).

Desde el Estado y sus instituciones, se ha otorgado importancia a los esfuerzos colaborativos entre los sectores gubernamentales y sus distintos ministerios para construir enfoques más integrales al momento de enfrentar problemas públicos complejos e implementar políticas públicas en los territorios del país. En ese sentido, la colaboración intersectorial adquiere un mayor protagonismo al momento de considerar los problemas sociales desde una mirada multidimensional de las causas que influyen en la inactividad física en los establecimientos escolares.

El abordaje de la inactividad física requiere intervenciones integrales, por lo que se ha propuesto la colaboración intersectorial como forma de elaborar e implementar políticas públicas y que permite incluir contribuciones de todos los sectores del Estado con el propósito de integrar otras dimensiones y conceptos para abordar la problemática desde sus complejidades como salud, educación, transporte y planificación urbana (Muzenda et al.,

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación Fondecyt n°1231837 “Ensamblajes socio ecológicos para comprender la inactividad física, las prácticas corporales y deportivas en las escuelas públicas y privadas de Chile”.

2022). El fenómeno de la intersectorialidad comprende procesos en constante construcción que van más allá de simples conexiones o la agregación de sectores (Cunill-Grau et al., 2013). Al aproximarnos a la comprensión de la formulación e implementación de las políticas públicas sobre la inactividad física en el mundo contemporáneo, debemos considerar que estas normas son traducidas por los trabajadores públicos y la población durante la formulación y la implementación de las políticas públicas, lo cual está en constante disputa, por lo que no es posible pensar los procesos políticos como una práctica homogénea, sino como una serie de particularidades ensambladas.

Para la colaboración intersectorial resulta vital la figura del burócrata nivel calle como trabajadores del Estado que tienen como función modular y traducir las políticas públicas en los territorios (Sisto, 2013). En ese sentido, se busca comprender los discursos de los burócratas nivel calle en torno a la colaboración intersectorial entre los ministerios de Educación, Salud y Deporte al momento de implementar las políticas públicas en torno a la actividad física en los recintos escolares.

## **b) Desarrollo**

### **Fundamentación teórica**

La colaboración entre sectores gubernamentales se presenta como una estrategia esencial para enfrentar los problemas públicos con una mayor complejidad a nivel nacional, regional y provincial, permitiendo la adaptación local de las políticas y el fortalecimiento de las colaboraciones intersectoriales (Omidvar et al., 2021). En el ámbito del deporte y la actividad física, esta colaboración implica la comunicación, coordinación y gestión de la implementación de políticas públicas (Parjanen y Hyypiä, 2018). Dentro del fenómeno de la colaboración intersectorial, los "burócratas de nivel calle" generan acciones y resistencias basadas en su interacción directa con los ciudadanos y su capacidad de decisión (Lipsky, 1980). Estos burócratas, según Præst y Skovgaard (2022), están influidos por motivaciones personales y recursos limitados, enfrentando demandas laborales contradictorias (Cerderbom et al., 2020) y barreras institucionales (Agergaard y Lenneis, 2023). El ámbito subjetivo de los burócratas es esencial para entender la implementación de políticas en contextos sociales, ya que sus conocimientos ayudan a comprender las dinámicas de poder y agencia que estructuran los textos institucionales y su traducción en lo público (Hayday et al., 2019; Adams, 2011). El Estado se alinea con el New Public Management (NPM), que introduce ideas del sector privado en los servicios públicos, promoviendo eficiencia y efectividad mediante la privatización, la vigilancia del desempeño, la descentralización y una gobernanza con

características de mercado (Lapuente y Van de Walle, 2020; Young et al., 2020). Complementariamente, el ensamblaje socioecológico, basado en un giro ontológico y epistemológico, proporciona un lente de análisis para examinar problemas sociales mediante las redes de conexiones entre actantes (humanos y no humanos) en los niveles del enfoque socioecológico y los entramados resultantes (Bauman et al., 2012; McLeroy, 1988). Estos actantes, según Latour (2005), son elementos materiales y semióticos en constante movimiento y transformación. Este enfoque permite considerar las acciones intersectoriales entre sectores gubernamentales como ensamblajes de actantes con conexiones variables que generan efectos en la realidad.

### **Metodología**

El estudio adopta una perspectiva de investigación cualitativa (Ibáñez y Iñiguez, 1996; Iñiguez y Antaki, 1994), que busca comprender la voz de los sujetos como actores y actrices en los fenómenos sociales, tal como lo plantean Fullagar (2017) y Smith y McGannon (2017). Desde un punto de vista ontológico y epistemológico, se reconoce la importancia de lo no humano y su relación con lo humano (Haraway, 2015 en Lupton, 2020), siguiendo un enfoque horizontal que contempla los ensamblajes que se crean en relación con la inactividad física en el entorno escolar.

Se realizó un muestreo teórico de sujetos siguiendo a lo postulado por Glaser y Strauss (1967), lo cual implicó seleccionar a las personas participantes de acuerdo a su rol y experiencia para obtener información correspondiente para la investigación. El estudio se enfocó en tres ministerios, en 7 regiones del país, por lo que se entrevistaron a 3 personas por cada ministerio y región, dando una muestra general de 21 personas.

La producción de datos se realizó a partir del uso de entrevistas activo-reflexivas y semiestructuradas (Hostein y Gubrium, 1995). El análisis de discurso fue utilizado para analizar las entrevistas, las cuales proviene de las Escuelas de Barcelona (Iñiguez y Antaki, 1994; Ibáñez e Iñiguez, 1996) y de Loughborough (Potter y Wetherell, 1987; Wetherell et al., 2001). Otro aspecto del análisis de las entrevistas es la aplicación del enfoque de ensamblajes socioecológicos, el cual identifica los actantes que comprenden los niveles del modelo socioecológico.

### **c) Reflexiones finales/conclusiones**

A partir de los discursos de los burócratas nivel calle, se revela un ensamblaje que facilita la comprensión de las conexiones entre los ministerios de Educación, Salud y Deporte en la

implementación de políticas públicas para promover la actividad física en las escuelas del país. De acuerdo a ello, los ciclos de la política gubernamental y sus intereses tienen la capacidad de promover o no políticas públicas, lo cual relación con una estructura institucional rígida que ha construido una desarticulación intersectorial entre los sectores gubernamentales. La “propia agenda” se refleja como un Estado descentralizado en búsqueda de una supuesta mejora en la gestión (Young et al., 2020). Esta forma de burocratización segregada resuena con los ideales del NPM que establece relaciones competitivas entre los ministerios, resultando en una forma de gobernar que contiene características del mercado y genera una fragmentación del Estado que individualiza las acciones de acuerdo a los intereses de cada sector.

En este contexto, un hallazgo clave de la investigación es el cuestionamiento de las prácticas estatales por parte de los burócratas, quienes critican sus motivaciones hacia las metas institucionales que enfatizan la dimensión económica en lugar de fomentar la colaboración intersectorial. Se relaciona con la propuesta de Præst y Skovgaard (2022) sobre cómo el trabajador público está constituido por una dimensión personal que guía sus acciones. Esto puede llevar a que sus motivaciones o deseos se encuentren enfrentadas a barreras y demandas institucionales que dificulten la implementación de cambios (Agergaard y Lenneis, 2023).

Considerando lo anterior, este análisis de la desarticulación intersectorial revela cómo interactúan los actantes en los diversos niveles del modelo socioecológico. Esta interacción no se limita al nivel de las políticas públicas, sino que muestra una intersección entre los diferentes niveles del modelo. Esto está relacionado con la propuesta de los ensamblajes socioecológicos, que destaca la complejidad y la interdependencia de los diferentes niveles en la implementación de políticas públicas. En ese sentido, los resultados de la investigación otorgan importancia al entendimiento de la relación entre los actantes humanos y no humanos (Delanda, 2016; Deleuze y Guattari, 1987; Latour, 2005; Lupton, 2020).

Las mesas intersectoriales son actantes no humanos que influyen en la colaboración intersectorial, pero que enfrentan desafíos al momento de trabajar colectivamente. Esto resuena con lo planteado por Bizzozero-Peroni et al. (2018), acerca del poco énfasis que tiene la colaboración intersectorial para implementar las políticas públicas, dado que, en la práctica, las mesas intersectoriales a menudo se quedan en la mera intencionalidad, bajo una conceptualización puramente simbólica de su supuesta potencialidad. En la cotidianidad, esto se traduce en la elaboración de informes y la realización de prácticas que no adquieren un sentido significativo para los burócratas involucrados.

De acuerdo a los discursos de los trabajadores públicos, las mesas intersectoriales cumplen un rol importante como vía de comunicación entre actores gubernamentales, siguiendo un enfoque top-down entre los burócratas de nivel de calle y la comunidad escolar, con el objetivo de transmitir las orientaciones técnicas para la realización de tareas. En este sentido, se reduce la capacidad de acción para llevar a cabo un trabajo colaborativo y desarrollar estrategias que vayan más allá de lo meramente informativo. Esto contrasta con lo planteado por Murphy et al. (2021), quienes sostienen que la colaboración intersectorial busca transformar o reinventar el sistema.

A su vez, surgen nuevos significados en torno al trabajo intersectorial por parte de los burócratas de nivel calle. A través de las prácticas intersectoriales, los trabajadores públicos se ven interpelados, lo que les permite cuestionar las estrategias gubernamentales y construir propuestas para mejorar la colaboración entre ministerios. Esto refleja el análisis de Clarke et al. (2020), quien postula que los procesos de implementación de las políticas públicas en la comunidad tienden a subestimar el rol y los conocimientos de los burócratas de nivel calle.

Esta resignificación de la intersectorialidad por parte de los trabajadores públicos representa una forma de reterritorializar y desbordar el trabajo colaborativo entre ministerios mediante propuestas de mejora. Según Deleuze y Guattari (1987), esto es posible solo a través de un proceso de desterritorialización, que facilita el cambio y la adaptación de fenómenos existentes. En conclusión, la colaboración intersectorial, aunque inicialmente sean gestos declarativos, podrían transformarse mediante una nueva conceptualización del trabajo colaborativo entre los sectores gubernamentales. En definitiva, estas comprensiones de los burócratas de nivel calle son fundamentales para avanzar hacia una perspectiva más integral en la construcción e implementación de políticas públicas que fomenten una mayor actividad física en los establecimientos educativos del país.

#### **d) Referencias bibliográficas**

Adams, A. (2011). Between modernization and mutual aid: The changing perceptions of voluntary sports clubs in England. *International Journal of Sport Policy*, 3(1), 23–43. <https://doi.org/10.1080/19406940.2010.544663>

Agergaard, S., y Lenneis, V. (2023). Rethinking the Vulnerability of Groups Targeted in Health-Promoting Sports and Physical Activity Programs. *Social Sciences*, 13(1), 6. <https://doi.org/10.3390/socsci13010006>

Bauman A., Reis R., Sallis J., Wells J., Loos R. y Brian M. (2012). Correlates of physical activity: why are some people physically active and others not? *Physical Activity*, 380(9838), 258-271. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60735-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60735-1)

Bizzozero-Peroni, B., Fernández-Giménez, S., Pintos-Toledo, E., Corvos, C. A., Díaz-Goñi, V., y Brazo-Sayavera, J. (2022). Physical activity-related indicators in children and adolescents in Uruguay: a scoping review based on the Global Matrix initiative. *Frontiers in Public Health*, 10, 954621. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.954621>

Clark, H., Coll-Seck, A. M., Banerjee, A., Peterson, S., Dalglish, S. L., Ameratunga, S. y Costello, A. (2020). A future for the world's children? A WHO–UNICEF–Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224), 605-658. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32540-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32540-1)

Cunill-Grau, N., Fernández, M., y Thezá Manríquez, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, (36).

DeLanda, M. (2016). *Assemblage Theory*. Edinburgh University Press.

Deleuze, G., y F. Guattari. (1987). *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. University of Minnesota Press

Fullagar, s. (2017). Post-qualitative inquiry and the new materialist turn: implications for sport, health and physical culture research. *Qualitative research in sport, exercise and health*, 9(2), 247–257. <https://doi.org/10.1080/2159676x.2016.1273896>

Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine de Gruyter.

Hayday, E. J., Pappous, A. y Koutrou, N. (2019). The role of voluntary sport organisations in leveraging the London 2012 sport participation legacy. *Leisure Studies*, 38(6), 746–761. <https://doi.org/10.1080/02614367.2019.1662829>

Holstein, J. y Gubrium, J. (1995). *The Active Interview*. Sage.

Ibáñez, T. y Iñiguez, L. (1996). Aspectos metodológicos de la Psicología Social aplicada. En: J.L.Alvaro, J.R. Torregrosa y A. Garrido (Eds.). *Psicología Social Aplicada*. McGraw-Hill.

Iñiguez-Rueda, L., y Antaki, C. (1994). El análisis del discurso en psicología social. *Boletín de psicología*, 44(1), 57-75.

Lapiente, V. y Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>

Latour, B. (2005). *Assembling the Social. An Introduction to Actor-network Theory*. Oxford University Press.

Lipsky, M. (1980). *The Critical Role of Street-Level Bureaucrats*. Russell Sage Foundation.

Lupton, D. (2020). *Data Selves: More-than-Human Perspectives*. Polity.

McLeroy, K. R., Bibeau, D., Steckler, A., y Glanz, K. (1988). An ecological perspective on health promotion programs. *Health education quarterly*, 15(4), 351-377.  
<https://doi.org/10.1177/109019818801500401>

Murphy, J. J., Mansergh, F., Murphy, M. H., Murphy, N., Cullen, B., O'Brien, S., Finn, S., O'Donoghue, G., Barry, N., O'Shea, S., Leyden, K. M., Smyth, P., Cooper, J., Bengoechea, E. G., Cavill, N., Milat, A. J., Bauman, A. E., y Woods, C. B. (2021). "Getting Ireland active"-Application of a systems approach to increase physical activity in Ireland using the GAPPA framework. *Journal of Physical Activity and Health*, 18(11), 1427-1436.  
<https://doi.org/10.1123/JPAH.2020-0864>

Muzenda, T., Shung-King, M., Lambert, E. V., Brugulat Panés, A., Weimann, A., McCreedy, N., Tatah, L., Mapa-Tassou, C., Govia, I., Were, V., y Oni, T. (2022). Three growth spurts in global physical activity policies between 2000 and 2019: A policy document analysis. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(7), 3819.  
<https://doi.org/10.3390/ijerph19073819>

Parjanen, S., y Hyypiä, M. (2018). Innovation platforms as a solution to the proximity paradox. *European Planning Studies*, 26(7), 1312-1329.  
<https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1476469>

Potter, J. y Wetherell, M. (1987). *Discourse and Social Psychology*. Sage.

Præst, C. B., y Skovgaard, T. (2022). Physical Activity for Children and Youth with Physical Disabilities: A Case Study on Implementation in the Municipality Setting. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(10).  
<https://doi.org/10.3390/ijerph19105791>

Sisto, V., y Zelaya, V. (2013). La etnografía de dispositivos como herramienta de análisis y el estudio del managerialismo como práctica local. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1345-1354.  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy12-4.edha>

Smith, B., y McGannon, K. R. (2018). Developing rigor in qualitative research: Problems and opportunities within sport and exercise psychology. *International review of sport and exercise psychology*, 11(1), 101-121. <https://doi.org/10.1080/1750984X.2017.1317357>

Soto-Lagos, R., Cortes-Varas, C., Freire-Arancibia, S., Energici, M. A., y McDonald, B. (2022). How Can Physical Inactivity in Girls Be Explained? A Socioecological Study in Public, Subsidized, and Private Schools. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(15). <https://doi.org/10.3390/ijerph19159304>

Wetherell, M., Taylor, S. y Simeneon Y. (2001): *"Discourse as Data: A Guide for Analysis"*. Sage.

Young, S., Wiley, K. y Searing, E. (2020). "Squandered in real time": How public management theory underestimated the public administration-politics dichotomy. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 480-488. <https://doi.org/10.1177/0275074020941669>

