

CONGRESO IBEROAMERICANO DE INSTALCONES DEPORTIVAS Y RECREATIVAS

Barcelona, 19 al 22 de octubre de 2009

EL OBSERVATORIO DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANÍSTICO MUNICIPAL, INVESTIGACIÓN APLICADA A LA GESTIÓN PÚBLICA

Álvaro Córdoba Obando, Coordinador del Observatorio del Deporte y la Recreación, INDER –
Medellín, COLOMBIA

RESUMEN

El sector de deportes y recreación no está al margen de los problemas de planificación y ordenamiento territorial de las grandes ciudades latinoamericanas. Más aún expresan igual que en otras áreas de la gestión pública la falta de previsión y la ausencia de visiones estratégicas articuladas a un marco general del desarrollo y ordenamiento urbano de la ciudad.

La mayoría de los problemas de las ciudades está asociada a la falta de planeación, a la falta de investigación aplicada a la gestión y políticas públicas, de ahí derivan múltiples problemas sociales por la falta de espacio para la convivencia, la movilidad, la productividad, la competitividad, la comunicación y el disfrute de sus habitantes.

La administración municipal de Medellín, desde el año 2004 se propuso crear el Observatorio del Deporte y la Recreación como apoyo al direccionamiento estratégico de manera que contribuya a la transformación y reorganización urbanística de las comunidades especialmente en aquellas con más bajo índice de desarrollo humano, de calidad de vida, de espacio público por habitante y de escenarios deportivos y recreativos.

El Observatorio y la Recreación de Medellín integra y articula varias acciones institucionales del INDER para la evaluación y seguimiento de la política pública de deportes y recreación, construida bajo el enfoque de los derechos humanos, y coherente con los planes de desarrollo municipal del período 2004 – 2007 y 2008 – 2011.

En América Latina son aún escasas y recientes las experiencias de observatorios del deporte y la recreación, por lo tanto, es necesario el intercambio de las experiencias y aprendizajes, la generación y/o aprovechamiento de sinergias, tanto en aspectos conceptuales como en sus dimensiones metodológicas, técnicas, logísticas, políticas o presupuestales. Más aún escasa es la experiencia de la investigación aplicada a las políticas y la gestión pública que permita la toma de decisiones de manera oportuna y efectiva.

I. ANTECEDENTES

El Instituto de Deportes y Recreación, INDER Medellín, es una entidad pública constituida mediante el decreto municipal N° 270 del 5 de marzo de 1993 y es la encargada de la creación y puesta en marcha de los programas y proyectos para el fomento de la práctica del deporte y la recreación en el municipio de Medellín.

El Instituto tiene como misión “contribuir a la formación de la cultura ciudadana y la convivencia en el Municipio de Medellín garantizando el aprovechamiento del tiempo libre, mediante prácticas deportivas y recreativas, en espacios seguros y adecuados” y con ello responder al mandato constitucional que ordena reconocer y garantizar “el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.” (Constitución Política de Colombia. Art. 44).

Dentro de su estructura programática existe un proyecto dedicado específicamente a la evaluación y seguimiento de la Política Pública de Deportes y Recreación en la ciudad de Medellín. Tal proyecto es el **Observatorio del Deporte y la Recreación (ODRIM)**.

El Observatorio, es definido como “un centro de diagnóstico y consulta para el municipio de Medellín sobre los principales problemas sociales de la prestación de servicios en deporte y recreación”, nace con la Resolución N° 162 del 8 de Junio del año 2005 y actualmente pertenece al programa *Desarrollo del Sistema Municipal de Deporte y Recreación*.

II. EL OBSERVATORIO DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN (ODRIM) Y DESARROLLO URBANÍSTICO SOCIAL EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

En el periodo 2004 - 2007 la ciudad de Medellín inició un proceso de transformación urbanística que tiene continuidad para el periodo 2008 – 2011 y que se encuentra sustentado dentro del concepto de Urbanismo social:

“... Que aparece como un instrumento de inclusión social y como una herramienta para coser, conectar, integrar y articular a la ciudad para que

sea de “todos y para todos”. La concepción del urbanismo social parte de diseñar, planear, edificar y brindar, espacios, obras y construcciones con la mejor calidad, el mejor diseño y la mejor infraestructura en aquellos sectores que por sus menores índices de calidad de vida, lo requieren: construir lo mejor para los más vulnerables. No es hacer el puente, el colegio o el parque solo por hacerlos. Se trata de intervenir integralmente, con obras de gran calidad, que permitan a comunidades antes excluidas, sentirse orgullosas de los lugares que habitan y tener sentido de pertenencia hacia ellos. Este es otro de los grandes logros: además de cambiar entornos físicos, transformar estructuras mentales, aumentar la estima, fomentar la apropiación, se construyen lazos comunitarios, y se propician condiciones de seguridad". (Medellín: del Miedo a la Esperanza, 2007)¹

El Urbanismo Social que surge en Medellín es un eje central de transformación de las comunidades; a través de él se materializan y viabilizan las diferentes formas de desarrollo y se propende por intervenciones integrales que incluyan funcionalidad y estética con un propósito dignificante.

En el año 2006, el municipio de Medellín modificó y actualizó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), mediante el acuerdo 46 del mismo año, a través de un reconocido proceso de gestión participativa, en el cual se convocó a la población, los representantes cívicos, las empresas, los gremios y las universidades, y se estableció el modelo de ocupación y el imaginario de la ciudad, junto con las políticas territoriales y los objetivos estratégicos que contribuyen a generar impactos significativos en la estructura espacial y a orientar favorablemente el desarrollo. Estos elementos se constituyeron en el marco territorial para la determinación de políticas, estrategias y planes de desarrollo Municipal con programas y metas específicos que son componentes del mejoramiento integral de las zonas y corregimientos de la ciudad.

El INDER – Medellín no es ajeno a este proceso, y teniendo en cuenta su misión ha venido participando activamente de este proyecto, en el que finalmente se busca “una ciudad para el encuentro ciudadano, que supere el encerramiento y el aislamiento y cuente con nuevos escenarios y espacios públicos de calidad para todos.”² Una ciudad

¹ **Libro Medellín: Del Miedo a la Esperanza**, recoge una síntesis del trabajo realizado en Medellín por el movimiento *Compromiso Ciudadano*, en cabeza de Sergio Fajardo como alcalde entre los años 2004 y 2007.

² Ibid.

que a través de sus políticas urbanas, inicia el camino para recuperar la paz y la equidad, participando y promoviendo Proyectos Urbanos Integrales en las zonas más pobres y excluidas del derecho a la ciudad como derecho al espacio público, donde las obras de arquitectura y urbanismo van de la mano con cambios sociales y culturales profundos en las comunidades.

En este sentido, la contribución del Instituto ha sido realizada por medio del cumplimiento de su objeto social y a través de la aplicación de la Política Pública³ (construida desde el enfoque de los derechos humanos y coherente con los Planes de Desarrollo Municipal de los períodos 2004 – 2007 y 2008 – 2011), y aporta al direccionamiento estratégico y a la transformación y reorganización urbanística de las comunidades, especialmente en aquellas que cuentan con los más bajos índices de desarrollo humano, de calidad de vida, de espacio público por habitante y de escenarios deportivos y recreativos, así como el desarrollo y el esfuerzo por la reivindicación y protección de los derechos de los ciudadanos, la atención de sus demandas, y la inclusión social, específicamente en los temas competentes al deporte y la recreación.

Así las cosas, el Instituto ha propuesto nuevos modelos de gestión y formas de relacionarse con la ciudadanía, a través de enfoques como el de *derechos*, el *poblacional*, el *territorial* y el de *urbanismo social*; tal y como se encuentran consignados en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Medellín Es Solidaria y Competitiva”.

El desafío y quehacer del Observatorio radica en la investigación social, el monitoreo y evaluación de la gestión pública que aporten soluciones a problemas concretos, incorporando las perspectiva de los actores sociales afectados en la búsqueda y aplicación de soluciones.

³ “El concepto de política pública asumido por el INDER se refiere a la manera de orientar esfuerzos y recursos institucionales y de la comunidad hacia la solución de problemas, la satisfacción de necesidades y la garantía del derecho al deporte y la recreación de todos(as) los(as) habitantes de Medellín. Ello implica que la política de deporte y recreación se fundamenta en enfoques y modelos teóricos específicos de la ciencia política, tales como el análisis de los problemas sociales y políticos de la ciudad asociados a las prácticas del deporte y la recreación, en sus dimensiones educativa y comunitaria, sin que ello signifique desconocer o evadir los debates sobre conceptos, modelos teóricos y enfoques metodológicos para su construcción, aplicación seguimiento y evaluación .(Plan estratégico del Deporte y la recreación 2007- 2017)

Este seguimiento y monitoreo específico permanente, agiliza los procesos del Instituto y garantiza una mayor efectividad en las acciones, a su vez, contribuye a la disminución en los costos de ejecución, ya que se responde según las necesidades específicas de cada sector social o poblacional y de cada territorio (Aplicación de los principios de la Política Pública del Deporte y la Recreación)

Mediante los resultados de las investigaciones realizadas por el Observatorio, se han generado nuevas propuestas y estrategias para la ejecución de los programas, proyectos y acciones institucionales según las circunstancias, condiciones, problemáticas, necesidades y/o expectativas de la población en sus territorios específicos, y con esto mejorar los alcances, resultados e impactos y la articulación efectiva y oportuna a las demás acciones institucionales del municipio en temas como convivencia, seguridad, inclusión social, bienestar, salud, nutrición o educación.

Teniendo en cuenta que el urbanismo social es un eje central en la transformación de la ciudad y que dentro de las necesidades referidas por sus habitantes para el ejercicio en pleno del Derecho al deporte y la recreación, se encuentra la falta de espacios apropiados para el ejercicio de los mismos, el Observatorio del Deporte y la Recreación y su Sistema de Información Geográfica realiza desde el año 2006 el censo de escenarios deportivos y recreativos públicos con el fin de orientar la planificación de la inversión pública en infraestructura según los índices de pobreza, desarrollo humano, calidad de vida, déficit de escenarios deportivos y recreativos, déficit de espacio público y problemas reiterados de seguridad y convivencia ciudadana, articulando así las obras e instalaciones deportivas y recreativas a los modelos de intervención integral sobre el territorio. A partir de dicho censo se ha venido consolidando el Plan Maestro de Escenarios⁴ como una herramienta del plan de ordenamiento territorial y de la recuperación, y modernización del espacio público.

Desde sus inicios el Observatorio del Deporte y la Recreación ha puesto al servicio del INDER Medellín, de otros centros de investigación y observatorios de políticas públicas

⁴ Año tras año, este documento se convierte en la herramienta fundamental para la priorización de la intervención en aquellos escenarios que necesitan con más urgencia las obras de mantenimiento y adecuación y aquellos que hacen necesarios nuevas intervenciones

vinculados o articulados a la Administración Pública sus hallazgos y análisis para el trabajo de coordinación y articulación con otras dependencias del Municipio para una intervención integral y coherente. Con los propósitos y criterios del desarrollo urbanístico de la ciudad desde la perspectiva de la inclusión, la participación y la formación ciudadana, que asume la ciudad como un ambiente de aprendizajes y de crecimiento, en donde las características sociales y culturales interactúan con los elementos físicos para incidir en la transformación de estructuras mentales y prácticas de relación de las comunidades.

La consolidación del Observatorio, permite que el Instituto cuente con un sistema de información actualizado, desagregado por sectores, problemáticas sociales atendidas y existentes en el municipio, indicadores del impacto social generado por las acciones del INDER, y la ubicación geográfica de cada uno de los puntos de atención y usuarios según las condiciones y capacidades de los escenarios e instalaciones deportivas existentes, como la carencia de los mismos.

La labor del observatorio, sin embargo, no se limita únicamente a la recopilación de información sobre aspectos deportivos o arquitectónicos, sino que busca también, desde las ciencias aplicadas, la ciencia política, las ciencias económicas, las ciencias sociales y humanas y la estadística, dar elementos que permitan realizar un análisis interdisciplinario de los problemas asociados a las prácticas y a los escenarios deportivos.

En tal sentido se ha elaborado la guía de monitoreo social y territorial, que permite un acercamiento a la realidad de la comunidad, a su entorno, entendido este como el medio ambiente físico, social, económico, cultural y político, que incide de manera positiva o negativa en la garantía de los derechos al Deporte y a la Recreación; así como el análisis de la configuración territorial de la población en condición de vulnerabilidad. Algunos de los trabajos adelantados son:

- Elementos para la medición de impacto social de los escenarios deportivos y recreativos de Medellín.
- Evaluación del impacto de la Política Pública enfocada en infraestructura deportiva y recreativa.

- Elementos para la formulación de una propuesta metodológica para la valoración económica del impacto social de los escenarios deportivos y recreativos.
- Evaluación del impacto social del proyecto Planeación y Presupuesto Participativo.
- Monitoreo social de la acción Ludotecas para Medellín en territorios de conflicto y construcción de estrategias para la convivencia.
- Monitoreo social de las acción Núcleos recreativos.

Asimismo se ha construido la Guía de manejo socio ambiental para obras de infraestructura implementadas por el instituto. Con esta guía se valora el impacto social y ambiental de cada proyecto antes, durante y después de su desarrollo; se establecen acciones que verifiquen y evalúen el desempeño social y ambiental, y se toman medidas correctivas en aquellos casos en que se presente un desempeño no satisfactorio.

Con la georeferenciación de los usuarios de los proyectos del instituto, se establecen las áreas de influencia de cada una de las acciones y la tipificación y clasificación de acuerdo con algunas variables como etnia, edad, género. Desde el año 2007 se incorporó la base de datos espacial del Instituto al Sistema de Información Territorial para la Equidad del Municipio de Medellín (SITE), y se registra la información de los usuarios de las diferentes acciones del Instituto en el Sistema Único de Beneficios (SUB) de la Alcaldía de Medellín. Y permanentemente se actualiza la georeferenciación de los puntos de atención y de los usuarios, incluyendo las iniciativas realizadas por la comunidad en el marco del Presupuesto Participativo, de esta manera se controla y orienta la inversión en infraestructura física o en programas sociales hacia los territorios y grupos poblacionales con más necesidades insatisfechas.

Las acciones emprendidas por el Observatorio se enmarcan dentro de las directrices de la ciudad educadora como parte de la pedagogía social que busca promover el aprendizaje de nuevas maneras de ser ciudadano; es así como desde el momento de su creación el observatorio ha desarrollado diferentes procesos que apunten a la promoción del deporte y la recreación como campos propicios para que la administración mejore los niveles de vida en la ciudad a partir de la intervención sobre amplios territorios caracterizados hasta hace poco como zonas subnormales o de poblamiento informal,

incorporándolas en el ordenamiento territorial y en los polígonos de desarrollo urbanístico de la ciudad.

En este sentido el Observatorio aporta a la consolidación de escenarios deportivos orientados a trascender su dimensión físico espacial a la de espacio social, en el que se integra lo cognoscitivo, las interacciones, usos, acciones y experiencias grupales, lenguajes, apropiaciones y vivencias que propician la creación y potenciación de vínculos y relaciones activas para la convivencia entre los individuos y colectivos, entre los miembros de un mismo grupo e incluso entre grupos distintos y opuestos de las comunas y corregimientos que viven la violencia en la ciudad, en la región o en el país.

Los escenarios deportivos y recreativos se configuran en centralidades y lugares de encuentro para los niños, niñas, jóvenes y adultos que habitan el sector y son espacios sociales integrados en el planeamiento urbanístico de la ciudad; dotados de significados e identidades compartidas. De ahí que se conviertan en espacios públicos multiculturales que favorecen el intercambio, la integración e intercambio cultural, el contacto de diferentes grupos poblacionales.

En ese sentido el observatorio ha incrementado el uso de metodologías de investigación cualitativa de tipo etnográfico para acercarse a las evidencias que confronten o complementen los datos estadísticos, o incluso contribuyan a la revisión de los instrumentos para la captura y sistematización de la información cuantitativa, lo que ofrece un amplio panorama para las ciencias sociales y humanas y desafío para la investigación inter o transdisciplinar desde ellas o hacia ese campo.

A razón de ello, el Observatorio adelanta diagnósticos de la población vulnerable habitante del Municipio, el papel que juega el deporte y la recreación en relación con ello y cómo el Instituto ha sido garante de derechos mediante su intervención.

La transformación espacial, acompañada de acciones y actividades recreo-deportivas, para todos los géneros y edades en estos lugares, aporta a la recuperación del tejido social en la medida que éstos se configuraron como espacios con sentido y son cargados de referentes al interior de las comunidades por ser lugares en los que se ofrecen otras alternativas para el ocio y tiempo libre, lo que posibilita el tratamiento creativo de los

conflictos y permite a la Administración Municipal acercarse y acompañar directamente a la comunidad. Los escenarios deportivos y recreativos son referentes para las comunidades urbanas y rurales en la medida que se potencia el uso comunitario de los espacios, convergen imaginarios, las personas lo apropian y desarrollan en estos espacios acciones y actividades que refuerzan y crean arraigos.

Una evidencia del impacto de la infraestructura y programas del Inder Medellín en las comunidades, es el grado de recordación que la institución tiene entre las personas, y la percepción positiva de su desempeño en la gestión y servicio al usuario, siendo el INDER la entidad pública Municipal que mas genera confianza entre los ciudadanos.⁵

En esa perspectiva se inscribe el esfuerzo que realiza el observatorio, desde el año 2004, en procura de construir indicadores para la evaluación del impacto social, acercándose a corrientes y escuelas internacionales que se asumen como un nuevo campo del conocimiento y de la investigación social.

Para lograr un acercamiento a las acciones institucionales desde una lectura crítica y revelar sus aprendizajes se creó la acción Recopilación, Sistematización y Difusión de Experiencias, La acción se orienta hacia la recolección, ordenamiento y análisis de información específica sobre las acciones institucionales desde las cuales se implementa la Política Pública del Deporte y la Recreación, ello permite la deconstrucción de la experiencia (historia-método-alcances y circunstancias problemáticas asociadas), al tiempo que posibilita el seguimiento de la Política Pública.

Garantizar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a oportunidades de deporte y recreación requiere de la identificación de las principales barreras que impiden su desarrollo, es por eso que entre los meses de octubre de 2008 a marzo de 2009 se indagó por las condiciones actuales de la niñez y la infancia en el municipio de Medellín en relación con las barreras que se presentan en el accesos a los derechos del deporte y la

⁵ En la Encuesta de percepción Ciudadana, Medellín 2009. El Instituto de Recreación y Deportes (Inder) es la entidad de la Administración Municipal que tiene el primer lugar de favorabilidad, para los ciudadanos en la entidad pública Municipal que tiene mejor gestión, servicio al usuario y confianza institucional.

recreación teniendo en cuenta la interrelación existentes entre factores como: familia, sociedad , infraestructura física, seguridad y movilidad entre otras.

Este proceso se realizó a través de un enfoque cuali-cuantitativo, articulando en el trabajo de campo técnicas cuantitativas como la encuesta y sondeos de opinión y las cualitativas como la observación participante, entrevistas y talleres. La integración de enfoques evidenció que la garantía del derecho al deporte y la recreación se configura como un escenario donde confluyen factores personales, sociales, políticos económicos y culturales, que no deben ser vistos por separado ya que a modo de sistema estos se interrelacionan en un continuo proceso de mutua afección.

Lo anterior indico que la existencia de una infraestructura y el deseo a realizar actividades deportivas o recreativas no es garante de que la población pueda acceder al goce pleno de este derecho. Se necesitan procesos que logren configurar unas mediaciones reguladas y orientadas que sirvan como marco de referencia a la comunidad sobre cómo ser, hacer y estar para la garantía del derecho.

En la actualidad Observatorio viene abordando el análisis y la evaluación de la Política Pública en Recreación y Deporte, en el periodo 2004 - 2009, a partir del análisis de los diferentes componentes. Este proceso está ligado al interés por acercarse de manera científica al accionar del Estado y a la relación entre éste, las sociedades y el territorio.

Este proceso evaluativo consta de dos componentes interrelacionados: por un lado, la contribución del INDER Medellín al mejoramiento de la calidad de vida de las personas beneficiarias de los servicios en relación a la atención de demandas y mínimo otorgable, y por el otro lado, ponderar, los servicios ofertados, la contribución a la formación de una ciudadanía desde de la concepción del deporte y la recreación como un derecho que compromete la acción de las personas para reivindicar ante el Estado la satisfacción de sus necesidades y la transparencia en la gestión pública.

Interesa puntualmente para este ejercicio: La idoneidad de las acciones realizadas por el Instituto para alcanzar los fines de la política y la trascendencia social y política de la propuesta, es decir, la capacidad de la política pública para producir impacto en tres

niveles básicos: los destinatarios, las instituciones y organizaciones involucradas y el medio social donde se desarrolla la acción pública.

El “modelo” implementado por el observatorio está aún en construcción, revisión y ajustes y por lo tanto está sujeto a las críticas y observaciones de los conocedores y expertos, no obstante a partir de la integración y la articulación de acciones como la investigación aplicada, los sistemas de información y bases de datos geográficas, y la sistematización de experiencias, se empieza a producir conocimiento útil tanto para la toma de decisiones como para la reflexión académica a partir de la racionalización y teorización de la gestión pública lo que es novedoso en el sector, pues se tenía la creencia de que la academia daba la “línea” a la gestión pública, nunca al revés.

Es por esta razón que los observatorios tienen un gran desafío en el diseño de ciudades lúdicas, como ciudades educadoras a partir de la investigación científica, que orienten y se articulen a las políticas públicas, en tiempo real, en el nivel estratégico del direccionamiento del sector, no como elemento o dispositivo para justificar o disimular la improvisación y la politiquería en la gestión pública, como la mediocridad en los resultados.

De esa manera se puede avanzar hacia el cumplimiento de lineamientos internacionales que plantean lo que se llama “más que deporte”, “deporte para todos/as”, “Deporte para el Desarrollo y la paz” o mejor “Desarrollo por medio del deporte”; y que define como propósitos del deporte contribuir al desarrollo, la disminución de la pobreza, la inclusión social, la paz y la democracia, además de los objetivos y propósitos específicos del sector.