

CONGRESO IBEROAMERICANO DE INSTALACIONES DEPORTIVAS Y
RECREATIVAS

Barcelona, 19 al 22 de Octubre de 2009

**LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS Y RECREATIVAS EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO Y ESPACIO PARA EL EJERCICIO Y
DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Andrés Felipe García Betancur, Director General, Instituto de Deportes y Recreación
INDER – Medellín, Colombia.

RESUMEN

Las instalaciones deportivas no son únicamente espacios físicos para la realización de actividades lúdicas, o físicas deportivas, son también territorios de relaciones entre personas, organización y de estas con el Estado, sean de cooperación y corresponsabilidad o de conflicto y competencia.

En tal sentido los escenarios deportivos y recreativos deben ser espacios y medios para el desarrollo de procesos pedagógicos para la ciudadanía, basados en los derechos y deberes ciudadanos, no únicamente como ordenamiento jurídico o marco normativo, sino como marco ético entre las personas y como garantía de convivencia y equidad.

En Medellín, por la ausencia de una acción institucional orientada a la solución de problemas históricos y estructurales, la construcción, administración, adecuación, mantenimiento, uso y disfrute de los escenarios no ha contado con criterios claros que prevengan o resuelvan los conflictos derivados del déficit y la calidad de los mismos; por tal razón se desarrollaron prácticas informales, ilegales y delincuenciales alrededor de las instalaciones o escenarios, ligadas a la corrupción, el clientelismo y la politiquería expresada en el manejo y aprovechamiento de bienes públicos en beneficio de particulares y no de la ciudadanía en general.

Dichas prácticas dieron origen a imaginarios y creencias en las personas de comunidades marginadas o con escasa presencia institucional, de que los escenarios e instalaciones deportivas y recreativas se pueden usar de cualquier manera y para cualquier fin, sin procedimientos, sin compromisos ni corresponsabilidades claras.

Esas prácticas irregulares e ilegales también influyeron en las organizaciones y actores del deporte que se convirtieron en estructuras jerárquicas y autoritarias, excluyentes apropiadas y empoderadas en los escenarios como poseedores y propietarios.

La Política Pública que se diseñó de manera participativa y concertada con la comunidad y se aplica desde el año 2004 en el Municipio de Medellín, ha permitido transformar las estructuras del deporte y la recreación social y comunitaria, como los actores y formas de relación con el Estado, lo que contribuye a reivindicar la condición de bien público y promueve la gratuidad y universalidad de los derechos.

ANTECEDENTES

En Colombia, el deporte y la recreación no han logrado un nivel de desarrollo aceptable por ausencia de políticas y acciones coherentes y sostenidas, el sector ha sido dirigido sin reconocimiento ni valoración de los gobernantes, sin suficiente presupuesto para la gestión, sin investigación ni el soporte científico de las instituciones y procesos, por esa razón la mayoría de los logros deportivos en torneos nacionales e internacionales se deben a la voluntad y esfuerzo de organismos privados y de los propios atletas antes que como consecuencia de una gestión pública efectiva y duradera, en una infraestructura escasa e inadecuada.

Las acciones que se realizan desde el gobierno central (nacional) están marcadas por la falta de planificación y coherencia con las necesidades reales de la población y de las regiones, se actúa más por conveniencia política y de manera improvisada que ajustados a planes de largo alcance y a visiones estratégicas construidas colectivamente. Por esa razón los equipamientos y escenarios deportivos construidos para la realización de eventos internacionales acusan deterioro por falta de cuidado por parte de la población (atletas, usuarios, espectadores) como de planes de mantenimiento por parte del estado; luego de las competencias no hay continuidad, ni sostenibilidad en las acciones del gobierno central y los planes que se formularon recientemente no tienen control en su ejecución ni compromisos claros para los actores¹.

En ese marco situacional la gestión local del deporte y la recreación, depende casi absolutamente de la capacidad económica de los municipios y de la voluntad y compromiso de los gobernantes locales. Las leyes de “ajuste fiscal² y reestructuración administrativa” promulgadas por el Congreso de la República a solicitud del gobierno nacional en los primeros años de este siglo, han estrangulado presupuestalmente y aniquilado a casi el 70% de los institutos municipales. En el 2001 en Colombia había

¹ Se puede revisar la versión corta, como el documento completo del Plan Decenal de Deportes, 2009 - 2019 presentado recientemente por Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes para darse cuenta que no tiene metas, ni presupuesto, mucho menos responsabilidades específicas para los actores involucrados.

² Eufemísticamente se refería al recorte de presupuesto y recorte de la planta de cargos de carrera administrativa o nómina permanente.

más de 1000 institutos municipales; al 2005, había un poco más 500 y para la fecha quedan solo 320, según datos oficiales de Coldeportes.

En ese contexto se desenvuelven los municipios de Colombia para garantizar de manera efectiva y material el derecho al deporte y la recreación de todos los/as colombianos/as, como lo establece la Constitución Colombiana y lo reclama la ciudadanía. Algunas excepciones son las grandes ciudades, capitales de departamento que tienen mejores condiciones presupuestales, seguridad y autonomía jurídica y administrativa y algunas cuentan con institutos municipales o secretarías con presupuestos aceptables como Bogotá y Medellín principalmente.

En el Municipio de Medellín, la segunda ciudad más importante de Colombia, después de Bogotá, atravesada durante décadas por múltiples fenómenos de violencia y delincuencia, ligados al narcotráfico que se expresaron de la manera más bárbara como el terrorismo lo que dejó un alto saldo de víctimas en homicidios y personas con lesiones físicas.

Medellín es la capital del Departamento de Antioquia y se ubica a 400 kilómetros al noroccidente de Bogotá, tiene 2'246.000 habitantes y una extensión de 380,6 Kilómetros cuadrados, su asiento en el Valle de Aburrá junto a otros 10 municipios configuran una gran área metropolitana caracterizada también por un “crecimiento” desordenado por la conurbación y la alta densidad habitacional y poblacional que llega al extremo de 15 o más personas por metro cuadrado³ en contraste con otros que alcanza a tener casi dos metros cuadrados por habitante, es decir menos de una persona por metro cuadrado como el caso de Envigado que en una extensión de 248,8 kilómetros cuadrados habitan un poco más de 175.000 personas, debido a que cuenta con un parque

³ Como en el caso del Municipio de Itagüí, al sur del Valle de Aburrá en el que se “apretujan más de 285.000 personas en solo 17 kilómetros cuadrados de territorio”, convirtiéndose en el segundo municipio más pequeño y con más alta densidad poblacional, lo que significa que 16.7 personas ocupan un metro cuadrado de espacio. Para ello consultar: www.eltiempo.com, fecha de publicación 15 de febrero de 2006, Autor: Juan David Correa en: <http://www.eltiempo.com/archivo/buscar?producto=eltiempo&q=itagui&x=1&pagina=5>, consultado el 24 de septiembre de 2009, 4;35 p.m.

ecoturístico y Reserva Natural de más de 170.000 metros cuadrados⁴. Esto expresa también la inequidad social y las condiciones de vida de los habitantes según el territorio, de una de las regiones con mayor riqueza natural y diversidad de la actividad económica del país.

la gestión pública del deporte y la recreación estuvo marcada por profundos factores de corrupción política, de las organizaciones, dirigentes y servidores públicos, que aprovecharon, por una parte, las situaciones de crisis para favorecer grupos políticos y grupos ilegales que controlaban los microterritorios, y por otra, las dificultades que presenta la geografía y la expansión urbana desordenada, para asignar e invertir recursos en infraestructura de manera indiscriminada y sin respetar los requerimientos mínimos de las normas legales y técnicas de los planes de ordenamiento territorial o de desarrollo urbanístico del municipio, lo que generó nuevos focos de violencia y delincuencia en los barrios, dejando a merced de organizaciones y grupos ilegales el manejo de las prácticas y escenarios deportivos como símbolo de autoridad o poder sobre la población o el territorio, quienes determinaban la destinación y uso de dichos espacios llegando al extremo de permitir el establecimiento de circos o parqueaderos de vehículos en canchas y placas polideportivas para el usufructo en beneficio económico de particulares.

Es por esta situación, entre muchas otras, que la ciudadanía se moviliza en procura de un proyecto político y de una opción de gobierno que ofrezca garantías para la transformación social y logra vencer el poder de las maquinarias del clientelismo y elige como alcalde a un académico, docente universitario, independiente de los partidos tradicionales, que realiza su campaña y formula su programa de gobierno como un proceso de pedagogía cívica para la recuperación de la confianza y la esperanza de los habitantes en sus gobernantes y estimula la conciencia cívica, crítica y vigilante frente al gobierno y la gestión de los servidores públicos, que le ayuda a acceder, en el año 2004, al gobierno de la segunda ciudad más importante de Colombia.

⁴ ver: <http://www.cotelcoantioquiachoco.org>, consultado el 24 de septiembre de 2009, 4:42 p.m.

La independencia, y el alto nivel de coherencia ética de la acción política le permiten gobernar durante cuatro años, sin mayor incidencia ni presión de la “clase política” y enfrentar con decisión y perseverancia los grandes y graves problemas de la ciudad como la seguridad, la mala calidad de la educación, el reordenamiento urbanístico de la ciudad, la generación de nuevas y mejores oportunidades para la población, especialmente para la juventud y los grupos sociales marginados o en condición de exclusión y vulnerabilidad.

La unidad e identificación del equipo de gobierno con los principios asumidos para la gestión pública permiten formular un Plan de Desarrollo Municipal estructurado en líneas estratégicas con niveles de coordinación y corresponsabilidad entre las dependencias para el diseño y aplicación de alternativas para la intervención integral sobre territorios o situaciones problemáticas del municipio.

El Plan de Desarrollo Municipal para Medellín, en el período 2004 – 2007 llamado “*Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía*” logró promover, estimular, desarrollar y consolidar procesos de participación ciudadana organizada en torno a las líneas estratégicas definidas que hicieron posible que las metas, objetivos, enfoques se lograran sin mayor dificultad , además de lograr impactos tempranos en la corresponsabilidad, la transparencia en la gestión de gobierno y en la gobernabilidad y credibilidad que elevaron el índice de desarrollo humano y de calidad de vida de todos los habitantes del territorio.

En este período se inicia también un proceso de transformación profunda de la gestión pública del deporte y la recreación, por medio de varias acciones simultáneas de orden administrativo y político, como el rediseño de la estructura y funcionamiento del Instituto de Deportes y Recreación – INDER, la planificación institucional con alto nivel de participación y concertación con la ciudadanía, la incorporación del enfoque de los derechos humanos para la formulación y aplicación de una política pública de deportes y recreación y el diseño de un plan estratégico a diez años con la concertación de todos los actores involucrados, además de la formulación de un plan maestro de

equipamientos deportivos coherente con la revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial y al modelo intervención integral sobre territorios para el desarrollo urbanístico y social de varias zonas de la ciudad. De esta manera se logra articular el sector de deporte y recreación a otros aspectos del desarrollo social y humano de la ciudad como vivienda, educación, salud, transporte y medio ambiente en lo que se conoce como Planes Urbanísticos Integrales – PUI, para una intervención sostenida y coherente en los territorios con mayores carencias y sin condiciones básicas para la vida digna de sus habitantes.

Esta estrategia de intervención integral sobre el territorio requirió intensificar y formalizar los procesos e instancias de participación ciudadana de manera que se haga efectiva la *corresponsabilidad* frente a las obras y proyectos, incrementando los comités de concertación, las mesas para la generación de empleo en mano de obra no calificada para mejorar los ingresos de las familias más pobres del sector, las veedurías ciudadanas a la calidad, cantidad, presupuesto y programación de obras, la rendición pública de cuentas y la transparencia en la contratación pública, entre otras.

Este saldo pedagógico se expresa en la legitimidad y representatividad de las organizaciones como en la actitud responsable, proactiva y crítica de los líderes y organizaciones lo que facilita la asignación, priorización y focalización de los recursos y las intervenciones del estado. Así se construyó un marco de relaciones basadas en la confianza mutua y la corresponsabilidad que permitieron avanzar en la definición de estrategias orientadas a la recuperación del espacio público para la garantía efectiva de los principios de *universalidad* y *gratuidad* del enfoque de los derechos humanos en la gestión y las políticas públicas.

Para lograr este salto cualitativo en el modelo de gestión administrativa del deporte, fue necesario primero consolidar una oferta institucional de programas, servicios y puntos de atención dirigidos a toda la población, con especial énfasis y con enfoques diferenciales para grupos de población y personas en condición de vulnerabilidad y exclusión social, como niños y niñas de y en situación de calle, personas privadas de la

libertad, población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado, personas en situación de discapacidad, madres cabeza de familia, adultos/as mayores, excombatientes y jóvenes entre otros, garantizando para ello los recursos suficientes para que las acciones tuvieran permanencia durante el año y las condiciones mínimas para una atención suficiente, adecuada y de calidad.

En este propósito el Instituto de Deportes y Recreación – INDER, logró la participación y el apoyo financiero de otras dependencias del municipio como corresponsables en proyectos de deportes y recreación que contribuyen a la educación, la salud, el bienestar, la movilidad, la convivencia de las personas, lo que permitió además incrementar el presupuesto de inversión, la cobertura territorial y poblacional, como la sostenibilidad y consolidación de las acciones en todo el territorio y para todos los grupos poblacionales más vulnerables.

LAS INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS COMO CONDICIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS

Coherente con los procesos de planificación y organización de la gestión institucional se levantó un censo de escenarios deportivos y recreativos que diera como resultado un diagnóstico detallado del estado de cada uno para luego con base en los índices de desarrollo humano y de calidad de vida de la ciudad, teniendo en cuenta el déficit de escenarios y de espacio público por habitante en cada territorio, formular y ejecutar un plan maestro de equipamientos que facilitó la distribución y asignación de recursos por medio de procedimientos técnicos, sencillos y claros para la administración y para los ciudadanos de manera que las decisiones tomadas conjuntamente entre la municipalidad y las comunidades respetara los principios de equidad e inclusión social entre los territorios y los habitantes.

Estos ejercicios de planificación y presupuestación participativa con base en criterios técnicos de evaluación técnicos y conforme con los propósitos políticos que inspiraron el modelo de gestión pública de Medellín en el período 2004 – 2007, estimularon las

prácticas de participación ciudadana para definir horizontes estratégicos que fueron consignados como compromisos del gobierno y la comunidad en el plan de deportes y recreación a diez años⁵.

El siguiente paso fue recuperar la administración de los escenarios por parte de la municipalidad como factor indispensable para la garantía efectiva y material de los derechos humanos en condición gratuidad e igualdad para todos los habitantes. Ello requirió el apoyo de la administración municipal para la aplicación de de lineamientos de política pública respecto del espacio público, las instalaciones y edificios públicos para el acceso gratuito de todas las personas que habitan en el Municipio.

En ese proceso, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Social se construyó una comisión para la revisión de los contratos de arrendamiento y comodato por medio de los cuales se entregó en el pasado la posesión y manejo de los escenarios a organizaciones privadas, sociales o comunitarias, construyen a partir de ahí nuevos acuerdos o pactos para el uso equitativo y el cuidado de las instalaciones.

Esta decisión generó en primera instancia el rechazo y la resistencia de personas y organizaciones que tenían el manejo absoluto y hegemónico de los escenarios e instalaciones deportivas, involucrando la participación y beligerancia de algunos grupos políticos que argumentaban la vulneración de los derechos de los comodatarios, desconociendo el principio y la prevalencia del bien común sobre el beneficio particular o privado lo que motivó la movilización de los ciudadanos y ciudadanas en defensa de las medidas de la administración municipal y los acuerdos de uso compartido y equitativo.

Este conflicto permitió elevar la discusión al nivel de problema de política pública, obligando a todos los actores involucrados a participar en la discusión y concertación del procedimiento para el manejo y uso de los escenarios conforme con los lineamientos

⁵ Plan Estratégico de Deportes y Recreación para Medellín, 2007 – 2017, “Para que Nadie Juegue con Tus Derechos”, INDER, Medellín.

de la municipalidad como a los principios de los derechos humanos en lo referente a espacio público y bienes de uso público, lo que requirió un gran esfuerzo del municipio y del INDER en comunicación pública y corresponsabilidad ciudadana en relación con el tema o problema público y la construcción de acuerdos según la condición de los escenarios, la diversidad de ofertas y oportunidades para las prácticas deportivas y recreativas en el territorio y las necesidades o demandas de las comunidades y de las organizaciones del sistema del deporte, tanto en su dimensión educativa, recreativa y comunitaria, como en el deporte amateur, profesional y de competición.

Esta situación permitió poner a prueba los avances de la política pública, la formación y empoderamiento de la ciudadanía y evaluar la identificación y respaldo a las medidas del gobierno conforme con los acuerdos, pactos y compromisos definidos concertadamente.

La regulación de la administración y uso de escenarios barriales se insertó como contribución a la construcción de la cultura ciudadana respetuosa y corresponsable que permite avanzar en la aplicación de la política pública, como en la valoración y compromiso por parte de los ciudadanos.

La presencia institucional del INDER, la incorporación de la política pública, la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía y la comunicación oportuna y efectiva de los acuerdos y decisiones, constituyen el factor más importante para que la ciudadanía reconozca en las encuestas de opinión y en la evaluación de la gestión pública como reconocimiento y garantía de los derechos de todas las personas y la señalan como buena práctica de gobernabilidad y soberanía sobre el territorio, sostenida y sostenible por el gobierno en los dos períodos mencionados (2004 – 2007 y 2008 – 2011) entendiendo de esta manera que se disminuyen los riesgos de retorno a prácticas desordenadas, informales, ilegales y delincuenciales⁶.

⁶ Los resultados de encuestas de percepción ciudadana y la aplicación de instrumentos de investigación con enfoque cualitativo y etnográfico realizados desde el Observatorio del Deporte y la Recreación del INDER - Medellín, así como de evaluaciones realizadas por entidades especializadas e independientes como Gallup, “Medellín cómo Vamos” y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia le otorgan un alto nivel de favorabilidad a la gestión institucional del sector en comparación con otros.