

LUCIANA CECILIA NOYA CASAS

**EL DERECHO A LA RECREACIÓN/OCIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
LAS CAPITALES DE LOS PAÍSES ANDINOS: posibilidades y limitaciones para su
concreción**

Belo Horizonte

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional / UFMG

2017

LUCIANA CECILIA NOYA CASAS

**EL DERECHO A LA RECREACIÓN/OCIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
LAS CAPITALES DE LOS PAÍSES ANDINOS: posibilidades y limitaciones para su
concreción**

Dissertação apresentada ao Colegiado de Pós-Graduação em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Estudos do Lazer.

Linha de Pesquisa: Formação, Atuação e Políticas de Lazer

Orientadora: Profa. Dra. Christianne Luce Gomes

Belo Horizonte

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional / UFMG

2017

N949d Noya Casas, Luciana Cecilia
2017 El derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de las capitales de los países andinos: posibilidades y limitaciones para su concreción. [manuscrito] / Luciana Cecilia Noya Casas – 2017.
189 f., enc.

Orientadora: Christianne Luce Gomes

Mestrado (dissertação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

Bibliografia: f. 161-174

1. Lazer – Aspectos sociais – Teses. 2. Recreação – Teses. 3. Políticas públicas – Teses. 4. Espaço urbano – Teses. I. Gomes, Christianne Luce. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8

Ficha catalográfica elaborada pela equipe de bibliotecários da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais.



Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer
Email: ppgiel@eeffto.ufmg.br Telefone: (31) 3409-2335

EEFFTO
ESCOLA DE EDUCAÇÃO
FÍSICA, FISIOTERAPIA
E TERAPIA OCUPACIONAL

UFMG

ATA DA 122ª DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LUCIANA CECILIA NOYA CASAS

Às 10h00min do dia 18 de julho de 2017 reuniu-se na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Programa para julgar, em exame final, o trabalho “*El derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de las capitales de los países andinos: posibilidades y limitaciones para su concreción*”, requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Estudos do Lazer. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Dra. Christianne Luce Gomes, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra para a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Membros da Banca Examinadora	Aprovada	Reprovada
Profa. Dra. Christianne Luce Gomes (Orientadora)	X	
Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama (UFMG)	X	
Profa. Dra. Vânia de Fátima Noronha Alves (PUC-MG)	X	

Após as indicações a candidata foi considerada: Aprovada

O **resultado final** foi comunicado publicamente, para a candidata pelo/a Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar a Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 18 de julho de 2017.

Profa. Dra. Christianne Luce Gomes Christianne Luce Gomes
Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama Helder
Profa. Dra. Vânia de Fátima Noronha Alves Vânia

A los compañeros y compañeras con quienes compartí tantas rondas, juegos, campamentos y fogones, momentos de trabajo y de ocio; porque estas vivencias me motivaron a transitar algunos caminos que, en parte, explican la opción por realizar este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por su presencia en mi vida, su infinita bondad, y por desafiarme a participar en la construcción de un mundo más justo e inclusivo.

A Thiago, mi compañero en el camino. Gracias por el apoyo, la paciencia y el amor abundante expresado de mil formas en la cotidianeidad compartida.

A mis padres, que me transmitieron el valor de estudiar de forma permanente y de elegir hacer aquello que me haga feliz. Gracias por su amor incondicional, y por estar siempre cerca, a pesar de la distancia.

A mi orientadora, Christianne Luce Gomes. Muchas gracias por acompañarme en este proceso con tanta confianza, dedicación, generosidad, cariño y enorme competencia.

A la CAPES, por el apoyo financiero para la realización de esta investigación.

A la REDE CEDES por el apoyo, y también por los espacios de intercambio y aprendizaje. Especialmente, agradezco a Iuri Cordeiro por la valiosa contribución realizada en algunas etapas de este trabajo.

A todas y todos los gestores entrevistados, por la disposición para recibirme y por haber contribuido con informaciones cruciales para esta investigación.

Al profesor Oscar Colque, por el tiempo que generosamente dispuso para conversar en Lima. Sus contribuciones me permitieron una mejor comprensión del campo de la recreación en Perú.

A los profesores que contribuyeron de diversas formas con mi formación, especialmente a Hélder Isayama y Fernando Starepravo, por sus pertinentes aportes en la cualificación. También agradezco a Luciana Assis, porque lo aprendido durante sus clases enriqueció este trabajo.

A mis colegas de la maestría y, especialmente, a aquellos que en este proceso se tornaron amigos, por el tiempo compartido, los buenos debates y el apoyo constante.

A los colegas del grupo de investigación LUCE - *Ludicidade, Cultura e Educação* por el compañerismo, el aprendizaje que nuestros encuentros me posibilitaron y por sus aportes a este trabajo.

A mi querida hermana, mi familia y amigos (los de acá y los de allá), que de distintas formas siempre me acompañan en los desafíos y en las alegrías que la vida nos permite compartir.

“Salgo a caminar
por la cintura cósmica del sur.
Piso en la región
más vegetal del viento y de la luz.
Siento al caminar
toda la piel de América en mi piel.
y anda en mi sangre un río
que libera en mi voz su caudal.

Sol de Alto Perú,
rostro Bolivia, estaño y soledad,
un verde Brasil
besa mi Chile cobre y mineral.
Subo desde el sur
hacia la entraña América y total,
pura raíz de un grito
destinado a crecer y estallar.

Todas las voces, todas,
todas las manos, todas,
toda la sangre puede
ser canción en el viento.

Canta conmigo, canta,
hermano americano.
Libera tu esperanza
con un grito en la voz.

Ciñe el Ecuador
de luz Colombia al valle cafetal
Cuba de alto son
 nombra en el viento a México ancestral.
Continente azul
en Nicaragua busca su raíz
para que luche el hombre
de país en país
por la paz”

“Canción con todos”
Armando Tejada Gómez y César Isella

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo comprender las posibilidades y limitaciones para la concreción del derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de recreación/ocio implementadas en las capitales de los países integrantes de la Comunidad Andina: Bogotá, La Paz, Lima y Quito, en relación con sus respectivos contextos nacionales. Es en la fase de implementación de una política pública que tiene lugar (o no) su materialización en acciones que pueden contribuir con la garantía de un derecho. El estudio de implementación de políticas públicas de recreación/ocio realizado buscó responder a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los objetivos de las políticas implementadas? ¿Cuál es la comprensión de la recreación/ocio que predomina en las mismas? ¿Qué contenidos culturales son privilegiados por estas políticas? ¿Las políticas públicas desarrolladas priorizan la atención de algún grupo de la población? ¿De qué manera estas políticas son implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos de recreación/ocio? La discusión conceptual realizada posibilita comprender a la recreación/ocio como un derecho social en su vinculación con la ciudadanía y la necesaria intervención del Estado por medio de políticas públicas para su garantía. La problematización del modelo del ciclo de políticas públicas y de los principales enfoques para el análisis de implementación, permiten realizar un estudio que considera las disposiciones de leyes y planes, las acciones desarrolladas, así como las ideas de los gestores responsables por la implementación. La metodología de este trabajo incluyó el análisis documental de leyes y planes que contienen orientaciones para la implementación de la política pública de recreación/ocio y entrevistas con gestores de dichas políticas públicas en los niveles nacionales y municipales. Los resultados evidenciaron que las políticas públicas de recreación/ocio se encuentran en todos los contextos analizados sectorialmente junto a las de deporte, lo que produce ciertos desafíos. Los significados atribuidos a la recreación/ocio no son unívocos, sino que abarcan concepciones que la consideran un nivel del deporte, la vinculan con la actividad física o la entienden como un proceso más complejo, que trasciende el nivel de actividad. En general, se verifica que su comprensión como derecho es tímida, y que las políticas públicas se orientan hacia objetivos tan diversos como promover la salud, mejorar la calidad de vida, fortalecer la convivencia, prevenir la violencia y el consumo de drogas, entre otros. Las políticas implementadas privilegian la atención prioritaria de ciertos grupos de la población, ya sea en función del ciclo de vida, de su identidad o condición, lo que varía según el contexto analizado. Se constata el predominio del contenido cultural físico-deportivo de la recreación/ocio en los programas y actividades desarrolladas, así como un número significativo de actividades de carácter eventual. Los equipamientos para la recreación/ocio contemplados por la política pública sectorial, consisten principalmente en infraestructura deportiva. Se evidencia el uso del espacio público como escenario para las actividades de recreación/ocio, mientras la excepción la constituye la participación del sector en la planificación del espacio público para favorecer el acceso a la recreación/ocio de la población.

Palabras-clave: Políticas públicas. Recreación. Ocio. América Latina. Comunidad Andina.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender as possibilidades e limitações para a concretização do direito à recreação/lazer nas políticas públicas de recreação/lazer implementadas nas capitais dos países integrantes da Comunidade Andina: Bogotá, La Paz, Lima e Quito, em relação a seus respectivos contextos nacionais. É na fase de implementação de uma política pública que acontece (ou não) sua materialização em ações que podem contribuir com a garantia de um direito. O estudo de implementação de políticas públicas de recreação/lazer realizado procurou responder aos seguintes questionamentos: Quais são os objetivos das políticas implementadas? Qual a compreensão da recreação/lazer que predomina nas mesmas? Quais os conteúdos culturais privilegiados por essas políticas? As políticas públicas desenvolvidas priorizam a atenção de algum grupo da população? Como essas políticas são implementadas e promovem o acesso a ações, espaços e equipamentos de recreação/lazer? A discussão conceitual realizada possibilita compreender à recreação/lazer como um direito social na sua vinculação com a cidadania e a necessária intervenção do Estado por meio de políticas públicas para a sua garantia. A problematização do modelo do ciclo de políticas públicas e dos principais enfoques para a análise de implementação, permitem realizar um estudo que considera as disposições de leis e planos, as ações desenvolvidas, assim como as ideias dos gestores responsáveis pela implementação. A metodologia deste trabalho incluiu a análise documental das leis e planos que contêm orientações para a implementação da política pública de recreação/lazer e entrevistas com gestores dessas políticas nos níveis nacionais e municipais. Os resultados evidenciaram que as políticas públicas de recreação/lazer encontram-se em todos os contextos analisados setorialmente junto às de esporte, o que produz certos desafios. Os significados atribuídos à recreação/lazer não são unívocos, senão que abarcam concepções que a consideram um nível do esporte, a vinculam com a atividade física ou a entendem como um processo mais complexo que transcende o nível de atividade. Em geral, se verifica que a sua compreensão como direito é tímida, e que as políticas públicas são orientadas para objetivos tão diversos como promover a saúde, melhorar a qualidade de vida, fortalecer a convivência, prevenir a violência e o consumo de drogas, entre outros. As políticas implementadas privilegiam a atenção prioritária de certos grupos da população já seja em função do ciclo de vida, da sua identidade ou condição, o que varia de acordo ao contexto analisado. Constata-se o predomínio do conteúdo cultural físico-esportivo da recreação/lazer nos programas e atividades desenvolvidas, assim como um número significativo de atividades de caráter eventual. Os equipamentos para a recreação/lazer contemplados pela política pública setorial, consistem principalmente em infraestrutura esportiva. Evidencia-se o uso do espaço público como cenário para as atividades de recreação/lazer, enquanto a exceção a constitui a participação do setor no planejamento do espaço público para favorecer o acesso à recreação/lazer da população.

Palavras-chave: Políticas públicas. Recreação. Lazer. América Latina. Comunidade Andina.

LISTA DE TABLAS

TABLA 1	Leyes y planes considerados para el análisis.....	21
TABLA 2	Función del órgano responsable por la política pública de recreación/ocio.....	24
TABLA 3	Grupos poblacionales contemplados en acciones implementadas.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CE - Constitución del Ecuador.
CPC - Constitución Política de Colombia.
CPE - Constitución Política del Estado
CPP - Constitución Política del Perú.
DUDH - Declaración Universal de Derechos Humanos.
GITR - Grupo Interno de Trabajo en Recreación
IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte
IPD - Instituto Peruano del Deporte
LDEFR - Ley del Deporte, Educación Física y Recreación.
LND - Ley Nacional del Deporte
LPDD - Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte
MML - Municipalidad Metropolitana de Lima
ONU - Organización de las Naciones Unidas
PB - Plan Bicentenario
PD - Plan Decenal
PDBMT - Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, Distrito Capital 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”
PDES - Plan de Desarrollo Económico y Social
PI - Plan Integral
PM - Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos
PMDOT - Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNBV - Plan Nacional para el Buen Vivir
PND - Plan Nacional del Deporte
PNR – Plan Nacional de Recreación
PNTNP - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”
PPDRAF - Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física
PRDCL - Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima
SISDEN - Sistema Deportivo Nacional
SND - Sistema Nacional del Deporte

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	12
Objetivo general	16
Objetivos específicos.....	16
Justificación y relevancia	17
Metodología	18
CAPÍTULO I	27
Derecho social a la recreación/ocio: su relación con la ciudadanía y la intervención del Estado por medio de políticas públicas para su garantía	27
1.1 Derechos sociales y ciudadanía en la teoría clásica de ciudadanía de Marshall	27
1.2 Derechos sociales y desigualdad en América Latina	32
1.3 Derechos sociales y diferencia en América Latina	35
1.4 Políticas públicas para la garantía del derecho social a la recreación/ocio	40
1.5 Particularidades de la gestión de las políticas sociales en América Latina.....	46
1.6 El foco de análisis en la implementación de políticas públicas	52
CAPÍTULO II	64
Leyes y planes que orientan la implementación: el punto de partida	64
2.1 Bolivia y La Paz	65
2.1 Ecuador y Quito	70
2.2 Perú y Lima	76
2.3 Colombia y Bogotá.....	81
2.4 Aproximaciones y distanciamientos entre los contextos estudiados.....	87
CAPÍTULO III	89
La recreación/ocio y los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio: las ideas de los gestores públicos	89
3.1 Concepto de recreación/ocio	91
3.2 Comprensión de la recreación/ocio en relación con el deporte y a la actividad física... 98	
3.3 Más allá de un derecho: objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio	104
CAPÍTULO IV	116
Lo dicho respecto a lo hecho: posibilidades y limitaciones para la concreción de un derecho	116
4.1 Acciones desarrolladas como política pública de recreación/ocio.....	116
4.1.1 <i>Contenidos culturales privilegiados</i>	117
4.1.2 <i>Carácter eventual o permanente de las acciones</i>	121
4.1.3 <i>Espacios y equipamientos para la recreación/ocio</i>	124
4.1.4 <i>Grupos poblacionales a los cuales se dirige prioritariamente la acción</i>	132

4.2 Desafíos para la gestión de políticas públicas de recreación/ocio	138
CONSIDERACIONES FINALES	153
REFERENCIAS	161
APÉNDICE I: Programas, proyectos y actividades desarrolladas en los contextos analizados	175
APÉNDICE II: Término de Consentimiento Libre e Informado	187
APÉNDICE III: Pauta de entrevista	189

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de la recreación/ocio como un derecho social en la Constitución de un país, presupone que el Estado garantice el ejercicio de ese derecho por medio de políticas públicas. No obstante, es posible afirmar que las políticas públicas de recreación/ocio son modestamente desarrolladas en las administraciones públicas, lo que puede ser reflejo de la comprensión que la sociedad tiene de la recreación/ocio (MUNHOZ, 2008). A su vez, puede ser derivado de la cultura de emergencia que caracteriza a las políticas sociales que, en un continente con niveles alarmantes de la población en condiciones de pobreza y exclusión, jerarquizan las necesidades humanas de acuerdo a la lógica de la supervivencia y no de la calidad de vida, en detrimento de la recreación/ocio (MELO, 2005; MUNHOZ, 2008).

La opción por discutir esta temática traduce una preocupación en relación con las desiguales oportunidades de acceso a la recreación/ocio en el contexto latinoamericano, así como de la poca atención que la recreación/ocio recibe del Estado en comparación con otros derechos sociales (MUNHOZ, 2008). Esta preocupación deviene del entendimiento de la recreación/ocio como un derecho de toda la población, y de la consecuente necesidad de democratizar el acceso a las oportunidades de recreación/ocio propias de cada realidad (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Se prefirió utilizar en este trabajo la expresión “recreación/ocio” para abarcar el campo temático a ser investigado. El término ocio en los países latinoamericanos hispanohablantes, posee mayormente un sentido negativo asociado a la inactividad y a la pereza, y todavía es poco utilizado en los países objeto de este estudio. En cambio, el término recreación predomina ampliamente en las leyes y planes estudiados.

Cabe destacar que las principales comprensiones de la recreación vigentes en América Latina “se basan en el empirismo y se mezclan con la idea de actividad operacional, generalmente desarrollada como un servicio que requiere de la actuación de un líder, sea profesional o voluntario” (GOMES; ELIZALDE, 2012, p. 237). Este tratamiento operacional de la recreación, pocas veces es acompañado de reflexiones sistemáticas y consistentes. Si bien existen en el continente esfuerzos teóricos por resignificar el concepto de recreación, esta es entendida en muchos países latinoamericanos predominantemente como actividad realizada en el tiempo libre, voluntaria y placentera con potencial educativo (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Esta investigación privilegia el entendimiento del ocio como necesidad humana y dimensión de la cultura por su complejidad y alcance (GOMES, 2014), por lo que la recreación

es comprendida como un satisfactor de la necesidad humana de ocio, lo que no ocurre inversamente (GOMES; ELIZALDE, 2012).¹

La presente investigación tiene como antecedente fundamental el trabajo final de maestría realizado por Ramos (2012) en el Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, titulada “Os significados de *ocio/recreación* nas Constituições de países latino-americanos de língua espanhola”. De acuerdo con el estudio desarrollado por la autora, el derecho a la recreación/ocio es reconocido por al menos 18 constituciones de países de América Latina, lo que no implica necesariamente su materialización en una política pública, ni garantiza la concreción de los derechos cuando esta existe.

Ramos (2012) seleccionó las constituciones que presentaban alguna referencia a la recreación o términos afines y, posteriormente, escogió aquellas que entraron en vigor a partir de 1990, período en el cual varios países de la región restablecieron sus democracias. A partir de este criterio, la autora analizó los significados atribuidos a la recreación/ocio en siete constituciones: Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y República Dominicana (2010).

El presente trabajo propone un nuevo objeto a ser investigado: estudiar de qué forma el derecho social a la recreación/ocio es abordado por las políticas públicas de las capitales de los cuatro países que integran la Comunidad Andina, en relación con sus respectivos contextos nacionales, y se vuelve pertinente porque son incipientes las investigaciones sobre esta temática en los países latinoamericanos (GOMES *et al.*, 2012).

La Comunidad Andina contempla a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en un proceso de integración regional, constituyendo una “comunidad de países que se une voluntariamente para alcanzar un desarrollo integral” (COMUNIDAD ANDINA, 2015). En 2007, en el marco de una Cumbre Presidencial, los jefes de Estado de los países de la Comunidad Andina expresaron la necesidad de profundizar el proceso de integración con el objetivo de:

[...] lograr la unidad en la diversidad al servicio del buen vivir de nuestros pueblos
[...] [y] forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales. (COMUNIDAD ANDINA, 2015).

¹ Si bien la expresión “recreación/ocio” es adoptada para abarcar el campo temático a ser investigado, se optó por mantener los términos originales que son utilizados en libros, documentos, denominación de los órganos, entrevistas con gestores, etc., cuando se hace referencia a estos. Para la traducción de referencias bibliográficas del portugués al español, se utiliza la palabra “ocio” para la palabra “*lazer*”, y “recreación” para “*recreação*” por considerarlos los términos más apropiados.

En esta misma línea, la Carta Social Andina aprobada por el Parlamento Andino en 1999, reafirma la importancia de intercambiar experiencias como parte fundamental del proceso de integración. Al respecto destaca la necesidad de consolidar “espacios para el encuentro de experiencias en los que sea posible la construcción multilateral de esfuerzos, recursos y acciones, en materia de educación, ciencia, cultura, comunicación, deportes y recreación” (CARTA SOCIAL ANDINA, 1999, p. 15).

Como ejemplo de una iniciativa que busca favorecer el intercambio de experiencias y saberes entre los países de la Comunidad Andina, es posible destacar la firma de un acuerdo² en diciembre de 2014 entre el Ministerio de Deportes de Bolivia y el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) de Colombia, el cual tiene como objetivo establecer un marco que facilite y promueva el desarrollo conjunto de programas deportivos entre ambos países.³

El documento también prevé que Colombia brinde asesoramiento y apoyo jurídico a Bolivia, sobre todo con relación a la Ley del Deporte, como parte de la “política internacional establecida por el director de Coldeportes y en la que se han determinado ciertos mecanismos en los cuales Colombia sigue siendo líder y modelo a seguir de otros países” (COLDEPORTES, 2015). Teniendo en cuenta esta afirmación del órgano responsable de la política pública de deporte y recreación en Colombia por medio de la cual Coldeportes se reconoce a sí mismo como un modelo para otros países, se considera pertinente estudiar esta política que puede estar siendo compartida con otros países de la región, especialmente para los países fronterizos que forman una comunidad de integración regional.

Los países de la Comunidad Andina reconocen expresamente el derecho social a la recreación/ocio en sus constituciones. No obstante, se considera pertinente focalizar el análisis en las capitales porque es en el municipio donde la vida del ciudadano tiene lugar, donde se concretiza el ejercicio del derecho a la recreación/ocio (MARCELLINO, 2007). De acuerdo con Ramos (2012), las constituciones de Perú y de Bolivia atribuyen a los gobiernos locales la responsabilidad de desarrollar servicios relacionados con la recreación en el marco de la descentralización administrativa. Sin embargo, los cuatro países poseen estados unitarios, por

² La noticia se refiere a la firma del documento “Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Deportiva”. Disponible en: <<http://coldeportes.gov.co/index.php?idcategoria=69552>> Acceso: 20 marzo 2017.

³ Se consideran en este trabajo órganos, documentos y leyes vinculadas al deporte, aspecto que deviene de la estrecha relación que la recreación y el deporte poseen en América Latina. De acuerdo con Gomes y Elizalde (2012), el área de educación física, junto con el deporte, están fuertemente vinculadas con la recreación, “tanto en la vida cotidiana como en los estudios, cursos, propuestas de formación sobre el tema, campo de actuación profesional, en el sector privado, en las organizaciones del tercer sector y también en el ámbito de las políticas públicas de varios países latinoamericanos” (p. 236).

lo que resulta necesario considerar la relación entre la capital y su contexto nacional a fin de comprender el escenario para la configuración de las políticas municipales de recreación/ocio, y también para los “no actos” (MENICCUCCI, 2006, p. 141).

Además de incluir el derecho a la recreación/ocio para todas las personas, algunas constituciones determinan grupos sociales específicos que demandan una acción prioritaria del Estado, como niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, indígenas y trabajadores. ¿Acaso estos sujetos son contemplados en las políticas públicas de recreación/ocio implementadas en las capitales de los países andinos?

Menicucci (2006) establece que las políticas públicas de recreación/ocio requieren una intervención gubernamental activa derivada de su reconocimiento como derecho y como un asunto relevante. La participación de diferentes segmentos de la sociedad en la política pública es imprescindible y resulta necesario considerar: (a) los parámetros orientadores de la política (conceptos adoptados, visión sobre la recreación/ocio); (b) la garantía del acceso, utilización de espacios y equipamientos; (c) el abordaje de las acciones que puede ser focalizado o universal; (d) un énfasis sectorial o transversal, buscando formas de integración con otros sectores, y (f) posibilidades de englobar actividades y contenidos diferenciados.

A partir de estos aspectos citados, las siguientes preguntas guiaron la investigación: ¿Cuáles son los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio que están siendo implementadas? ¿Cuál es la comprensión de la recreación/ocio que predomina en las políticas públicas de recreación/ocio? ¿Cuáles son los contenidos culturales⁴ privilegiados en esas políticas? ¿Las políticas públicas desarrolladas priorizan la atención de algún grupo de la población específico conforme establece el texto constitucional del país? ¿De qué manera esas políticas son implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos de recreación/ocio propiciando el ejercicio de este derecho para todos los ciudadanos?

Estos aspectos son examinados por medio del análisis documental de leyes y planes que estructuran la implementación de la política pública de recreación/ocio y a partir de la perspectiva de los gestores públicos de estas políticas. Según expresa Menicucci (2008), especialmente en aquellos casos en los que todavía no existe un marco legal que estructure la garantía del derecho a la recreación/ocio –definiendo principios, directrices, objetivos, mecanismos y reglas institucionales de una política pública de recreación/ocio–, las acciones

⁴ La literatura considera que los contenidos culturales se refieren a los intereses o motivaciones buscadas por el sujeto en la recreación, que pueden ser clasificadas para fines analíticos en intereses físico-deportivos, artísticos, manuales, sociales, intelectuales (clasificación elaborada por Dumazedier en 1976), turísticos (incorporado por Camargo en 1980) (GOMES; PINTO, 2006) y virtuales (incorporado por Schwartz en 2003).

son desarrolladas a partir de las iniciativas y elecciones casi autónomas de los gestores. Se vuelve pertinente conocer las ideas que están por atrás de las preferencias de los gestores porque, de acuerdo a la autora, son expresión “de intereses, cuadros normativos o ideologías, por lo que es necesario comprender el recorrido de las ideas (y fundamentalmente de los actores que las expresan) y cómo estas afectan el proceso de construcción de políticas públicas” (p. 191).⁵

Debido a que Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú reconocen expresamente el derecho a la recreación/ocio para todas las personas en sus constituciones, y por el hecho de conformar una comunidad de integración regional que se propone facilitar el intercambio de experiencias sobre políticas públicas –incluso con relación a la recreación como determina la Carta Social Andina–, se considera pertinente estudiar cómo el derecho a la recreación/ocio es objeto de acción del Estado en las capitales de los países andinos con relación a sus respectivos contextos nacionales.

Objetivo general

Comprender las posibilidades y limitaciones para la concreción del derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países integrantes de la Comunidad Andina: La Paz⁶, Bogotá, Quito y Lima, con relación a sus respectivos contextos nacionales, estableciendo aproximaciones y distanciamientos entre los mismos.

Objetivos específicos

- Analizar el concepto de recreación/ocio que predomina en los documentos que orientan la política pública de recreación/ocio y el significado atribuido por los gestores de dichas políticas.

⁵ Traducción propia del original: “interesses, quadros normativos ou ideologias, sendo necessário compreender o percurso das ideias (e fundamentalmente dos atores que as expressam) e como elas afetam o processo de construção de políticas públicas”.

⁶ Aunque la capital constitucional de Bolivia es la ciudad de Sucre, de acuerdo al artículo 6 de la Constitución Política del Estado (2009), se optó por realizar esta investigación en la ciudad de Nuestra Señora de La Paz, capital administrativa, sede del Poder Ejecutivo y Legislativo del país. La elección consideró la relevancia que la ciudad de La Paz tiene en el contexto nacional y el hecho de que las otras capitales objeto de esta investigación poseen ambos niveles de gobierno en el mismo territorio, incluyendo el administrativo.

- Identificar en las leyes y planes que contemplan el derecho a la recreación/ocio, cuales son los objetivos, grupos poblacionales y contenidos culturales priorizados por las políticas públicas de recreación/ocio.
- Comprender, junto con los gestores de las políticas públicas de recreación/ocio, de qué manera las políticas son implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos de recreación/ocio en el contexto en el que actúan.

Justificación y relevancia

Gomes *et al.* (2012), al estudiar si, y de qué forma, las políticas públicas de recreación/ocio son discutidas e investigadas por las maestrías de recreación/ocio en América Latina, constataron que son “incipientes las investigaciones y los estudios sobre esa temática en este contexto. Esta realidad destaca la urgencia de problematizar y profundizar conocimientos teóricos-prácticos en este ámbito” (p. 26).⁷

Si bien la producción académica con relación a la recreación es significativa en Colombia, no se encontró una amplia producción específica de las políticas públicas de recreación. El trabajo realizado por Osorio (2009) detalla los grupos de investigación sobre la recreación en Colombia, pero no identifica ningún grupo que estudie específicamente las políticas públicas de recreación, situación que puede haber cambiado en los últimos años, pero no se encontraron evidencias al respecto. No se citan autores que abordan la temática de políticas públicas de recreación en los otros países porque no fueron encontrados estudios con producción académica en este campo.

No obstante, en Brasil en la década de 1990 se desarrollaron diversos estudios e investigaciones sobre políticas públicas de ocio, mientras que en los últimos años la producción ha aumentado de forma significativa (AMARAL, 2014). A pesar de que Brasil no es un país considerado en esta investigación, la producción de conocimiento que ha desarrollado sobre la temática, en un contexto que se aproxima de la realidad a ser estudiada, contribuye con el análisis realizado.

Es posible identificar iniciativas recientes que estudian la recreación/ocio desde una perspectiva latinoamericana, sobre todo vinculada con la producción de conocimiento en la región, con la intención de distanciarse de la incorporación acrítica y descontextualizada del

⁷ Traducción propia del original: “incipientes as pesquisas e os estudos sobre essa temática neste contexto. Esta realidade destaca a urgência de problematizar e aprofundar conhecimentos teórico-práticos neste âmbito” (p. 26).

conocimiento producido en otros contextos que no se adapta a la realidad de la región (GOMES; ELIZALDE, 2012). De esta forma, se considera pertinente estudiar las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países de la Comunidad Andina a partir de la producción teórica de autores mayoritariamente latinoamericanos, lo que posibilita adoptar marcos referenciales y metodológicos coherentes y pertinentes a los contextos investigados (BEDOYA; FERNANDEZ, 2012).

Analizar las políticas públicas de recreación/ocio en relación con las determinaciones y mediaciones que las impactan, reconociendo lo que las aproxima y las distingue, posibilita problematizar y profundizar conocimientos en esta temática con una perspectiva regional, ámbito en el cual los estudios son todavía incipientes. De acuerdo con Gomes *et al.* (2012), es urgente ampliar y problematizar la producción de conocimiento sobre políticas públicas de recreación/ocio en la región para que “movilicen intervenciones estatales e integren las agendas políticas gubernamentales. Acciones como estas pueden contribuir para la garantía de una vida ciudadana activa y participativa para los latinoamericanos” (p. 26).⁸

Metodología

El objeto de esta investigación son las políticas públicas municipales de recreación/ocio en las capitales de los cuatro países integrantes de la Comunidad Andina, con relación a sus respectivos contextos nacionales. Tanto en el ámbito municipal como en el nacional, diversos órganos públicos de diferentes sectores gubernamentales pueden desarrollar acciones que contribuyan a garantizar el derecho a la recreación/ocio.

El trabajo realizado por Munhoz (2008) evidencia esta posibilidad al estudiar de qué forma la Prefeitura de Belo Horizonte (por medio de la Secretaría Municipal Adjunta de Deportes, la Fundación de Parques Municipales, la Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A y la Fundación Municipal de Cultura) contribuye a la promoción del ocio en la ciudad al ofertar posibilidades o facilitar indirectamente su vivencia. Lo que puede suceder, incluso cuando las acciones de esos órganos no estén definidas en función de la garantía del derecho al ocio, y cuando sus intervenciones no respondan a una “única política articulada y

⁸ Traducción propia del original: “mobilize intervenções estatais e integre as agendas políticas governamentais. Ações como estas podem contribuir para a garantia de uma vida cidadã ativa e participativa para os latino-americanos”.

bien delimitada, formulada a partir de directrices específicas y de una concepción mínimamente homogénea”⁹ (MUNHOZ, 2008, p. 90) del ocio.

A pesar de concordar con esta perspectiva, la presente investigación busca comprender las posibilidades y limitaciones para la concreción del derecho a la recreación/ocio en las políticas sectoriales de recreación/ocio que buscan la garantía de este derecho, y no de otros sectores que puedan estar desarrollando acciones que contribuyan a la promoción de la recreación/ocio. En los casos en que la política pública de recreación/ocio prevé la integración con otros sectores y otras políticas, la intersectorialidad es contemplada.

La metodología de esta investigación cualitativa contempla búsqueda bibliográfica, análisis documental y entrevista. La búsqueda bibliográfica fue realizada a lo largo de todo el proceso, por medio del estudio de libros, tesis y artículos que abordan el tema de este trabajo, especialmente de autores latinoamericanos y de otros autores que brindaron importantes elementos para la reflexión.

La búsqueda de documentos, como leyes y planes, se realizó en las páginas web oficiales de las diferentes instituciones responsables por la política (como ministerios, secretarías, institutos y parlamentos). En cada contexto nacional se consideró para el análisis la Constitución de cada país, la ley que dicta disposiciones para el sector de la recreación, así como los planes nacionales de desarrollo a los cuales debe alinearse la política pública de recreación/ocio implementada. En el caso de Colombia y de Perú, existen planes específicos que estructuran la política pública sectorial, por lo que estos fueron considerados. A nivel municipal, se consideraron los planes municipales de desarrollo que establecen los lineamientos para la política pública municipal, y en el caso de Bogotá también se consideró la política pública específica para el sector. Cabe destacar que esta ciudad es la única de las estudiadas que presenta un documento específico para la política pública sectorial municipal. En la Tabla 1 se detallan las leyes y planes considerados para el análisis documental, vigentes en el segundo semestre de 2016, período en que se realizó la búsqueda documental así como las entrevistas con los gestores.

Conforme fue mencionado, varios documentos analizados son del área de deporte, porque contienen significativas referencias a la recreación. A modo de ejemplo, Bedoya y Fernández (2011) identifican como parte del sistema normativo que orienta la política pública de deporte y recreación en Colombia, la Constitución Política de 1991 que consagra en el artículo 52 el derecho para todos los ciudadanos y la ley 181 de 1995, conocida como Ley del

⁹ Traducción propia del original: “única política articulada e bem delimitada, formulada a partir de diretrizes específicas e de uma concepção minimamente homogênea”.

Deporte, que contiene las disposiciones para la promoción del deporte, educación física, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, así como también crea el Sistema Nacional de Deporte, responsable de brindar a la población oportunidades de participar en los procesos de formación y práctica del deporte y la recreación.

Por otro lado, la información disponible en las páginas web oficiales de los órganos municipales y nacionales responsables de la política pública de recreación fue considerada para el análisis de los programas, proyectos y actividades desarrolladas. En algunos casos, se consideraron informes y memorias anuales, cuando estuvieron disponibles en las páginas web oficiales. Estos datos, junto con la información obtenida por medio de las entrevistas con los gestores, permitieron elaborar el Apéndice I, en el cual se detallan los programas y proyectos implementados, así como el análisis de los mismos que se realiza en el Capítulo IV.

TABLA 1: Leyes y planes considerados para el análisis

	Bolivia / La Paz	Colombia / Bogotá	Ecuador / Quito	Perú / Lima
Constituciones	Constitución Política del Estado (2009)	Constitución Política de Colombia (1991)	Constitución del Ecuador (2008)	Constitución Política del Perú (1993)
Leyes nacionales de Deporte y Recreación	Ley Nacional del Deporte N.º 804 (2016)	Ley 181 de 1995	Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (2010)	Ley N.º 28.036 de 2003 - Ley de Desarrollo y Promoción del Deporte
Planes de desarrollo (nacionales)	Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el marco del desarrollo integral para vivir bien.	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Plan Nacional por el Buen Vivir 2013-2017	Plan Bicentenario 2011-2021
Planes sectoriales (nacionales)		Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019 Plan Nacional de Recreación 2013-2019		Plan Nacional del Deporte 2011-2030
Planes de desarrollo (municipales)	Plan Integral La Paz 2040 ¹⁰	Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2025	Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025
Planes sectoriales (municipales)		Política Pública de Deporte, Recreación, y Actividad Física 2009-2019 Plan maestro de equipamientos deportivos y recreativos. Bogotá 2006-2019		

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Cabe destacar que el Plan Integral “La Paz 2040” es el único documento al cual no se obtuvo acceso a su versión integral, por lo tanto, se consideró el contenido extraído de dicho plan, que se encuentra disponible en el área de la Dirección de Deportes del sitio web Gobierno Municipal de la Paz. Disponible en: <<http://www.lapaz.bo>> Acceso en: 10 dic. 2016.

Con el objetivo de conocer cómo las políticas públicas de recreación/ocio están siendo implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos para la recreación/ocio, fueron realizadas **entrevistas** con gestores de estas políticas. Asimismo, las entrevistas permitieron reconocer y analizar el concepto que los gestores públicos le atribuyen a la recreación/ocio y a los objetivos perseguidos por las políticas públicas de recreación/ocio.

En un primer momento, fueron seleccionados los órganos de nivel nacional y municipal que tienen entre sus principales funciones la de desarrollar políticas o programas con relación a la recreación/ocio, función que es adjudicada a una división específica. En la Tabla 2 se detalla el órgano responsable de la política pública de recreación a nivel nacional y municipal, donde se desempeñan los gestores que fueron entrevistados.

Por medio de la búsqueda en las páginas oficiales de estos órganos, fue posible identificar a los gestores públicos responsables de la división encargada de implementar políticas públicas de recreación/ocio, tanto nacionales como municipales, información que fue verificada por medio de llamadas telefónicas. Fue enviada una carta oficial por correo electrónico para cada gestor responsable y se realizaron llamadas telefónicas con la intención de invitar a los gestores a participar en la investigación y explicar el objeto de la misma.

Es importante destacar que en el caso de Colombia, además de las entrevistas con gestores públicos de nivel nacional y municipal, también se realizó una entrevista con los responsables de una organización de la sociedad civil que participa en el diseño e implementación de la política pública de recreación de nivel nacional.

En total fueron entrevistadas 15 personas por medio de 10 entrevistas semiestructuradas realizadas de forma presencial en las ciudades de Bogotá, La Paz, Lima y Quito, entre los meses de setiembre y octubre de 2016. Fueron programadas 10 entrevistas individuales, pero en algunos casos los gestores participaron con otros miembros de su equipo, por lo que en total fueron entrevistadas 15 personas por medio de 10 entrevistas. Todos los entrevistados firmaron el Término de Consentimiento Libre e Informado, aprobado por el Comité de Ética de la Universidade Federal de Minas Gerais en julio de 2016.

De los 15 sujetos entrevistados, 13 son gestores públicos, cinco de nivel nacional y ocho de nivel municipal. Los otros dos gestores participan en el diseño de la política pública. De los 15 gestores entrevistados, cinco son mujeres y diez son hombres. Todos los gestores entrevistados ocupan cargos de dirección, gerencia o coordinación, o son asesores de los mismos dependiendo de la estructura administrativa de cada órgano, conforme se detalla a continuación:

En **Bolivia** fue realizada una entrevista con la Dirección de Actividades Físicas y Recreación del Viceministerio de Formación Deportiva del Ministerio de Deportes. Esta entrevista fue programada con el director, pero también asistió un asesor de la Dirección de Deporte Formativo y Estudiantil que integra el mismo Viceministerio. En la ciudad de **La Paz**, la entrevista fue realizada con el responsable de la Dirección de Deportes, de la Secretaría Municipal de Salud Integral y Deportes del Gobierno Autónomo de La Paz, en la cual también participó la coordinación general.

En **Colombia** la entrevista a nivel nacional se realizó con la coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, de la Dirección de Fomento y Desarrollo, del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - Coldeportes. Además, fue realizada una entrevista con la presidencia y la dirección de una organización de la sociedad civil que participa en la construcción e implementación de la política pública nacional de recreación. En **Bogotá**, la entrevista se realizó con la jefatura del Área de Recreación y con la coordinación del Programa de Recreación Incluyente del Instituto Distrital de Recreación y Deportes de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte del Alcaldía Mayor de Bogotá.

En **Ecuador**, fue realizada una entrevista con la Dirección de Recreación del Ministerio del Deporte. En **Quito**, se entrevistó a la Dirección y a un asesor de la Dirección Metropolitana de Deporte y Recreación de la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte del Distrito Metropolitano de Quito.

En **Perú**, la entrevista fue realizada con la coordinación nacional del Programa Deporte para Todos de la Dirección Nacional de Recreación y Promoción del Deporte del Instituto Peruano del Deporte, del Ministerio de Educación. En **Lima**, la entrevista se realizó con la Dirección y un asesor de la Subgerencia de Deportes y Recreación, de la Gerencia de Educación y Deportes de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

TABLA 2: Función del órgano responsable por la política pública de recreación/ocio

País/ Ciudad	División donde se desempeñan los gestores entrevistados, e inscripción en el órgano responsable por la política pública	Competencia del órgano con relación a la recreación/ocio
Bolivia	Dirección de Actividades Físicas y Recreación (Viceministerio de Formación Deportiva - Ministerio de Deporte)	“Promover y desarrollar políticas y programas que fomenten el acceso al deporte, la cultura física y la recreación de las bolivianas y los bolivianos”. ¹¹
La Paz	Dirección de Deportes (Secretaría Municipal de Salud Integral y Deportes - Gobierno Autónomo Municipal de La Paz)	“Planificar, organizar, coordinar y promover la masificación de la práctica deportiva, formativa, recreativa, competitiva y de la actividad física, así como gestionar la construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de centros deportivos y recreativos”. ¹²
Colombia	Grupo Interno de Trabajo de Recreación (Dirección de Fomento y Desarrollo - COLDEEPORTES)	“Asistir a la Dirección de Fomento y Desarrollo, en la formulación de políticas y programas relacionados con el desarrollo de la Recreación”. ¹³
Bogotá	Área de Recreación (Subdirección Técnica de Recreación y Deportes - Instituto Distrital de Recreación y Deporte - Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte - Alcaldía Mayor de Bogotá)	“Planea, dirige y supervisa la ejecución de programas y eventos deportivos y recreativos que fomenten la participación de todos los grupos poblacionales de Bogotá”. ¹⁴
Ecuador	Dirección de Recreación (Subsecretaría de Deporte y Actividad Física - Viceministerio de Deporte - Ministerio de Deporte)	“Órgano rector y planificador del deporte, educación física y recreación; le corresponde establecer, ejercer, garantizar y aplicar las políticas, directrices y planes aplicables en las áreas correspondientes para el desarrollo del sector [...]”. ¹⁵
Quito	Dirección Metropolitana de Deporte y Recreación (Secretaría de Educación, Recreación y Deporte - Distrito Metropolitano de Quito)	“Promueve la actividad física, deportiva, recreativa [...] a través de la elaboración y ejecución de planes, programas, proyectos y alianzas estratégicas con diferentes entidades. Es la responsable de la planificación, y coordinar la construcción y mantenimiento de escenarios, espacio público e infraestructura deportiva y recreativa”. ¹⁶
Perú	Subdirección de Deporte para Todos (Dirección Nacional de Recreación y Promoción del Deporte - Instituto Peruano del Deporte - Ministerio de Educación)	“Promover la práctica de actividad física, recreativa y deportiva a nivel nacional y para todos, gestionando programas”. ¹⁷
Lima	Subgerencia de Deportes y Recreación (Gerencia de Educación y Deportes - Municipalidad Metropolitana de Lima)	“Órgano responsable del desarrollo del deporte y la recreación en el ámbito vecinal de la provincia de Lima”. ¹⁸

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Atribuciones del viceministerio de Formación Deportiva. Decreto supremo N.º 1.868 de 2014. Disponible en: <http://www.mindeportes.gob.bo/publicacion/Marco_Normativo/Decreto_Supremo_N_1868> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹² Misión de la Dirección de Deportes. Disponible en: <http://mi.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=376&Itemid=890> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹³ Funciones del Grupo Interno de Trabajo en Recreación. Disponible en: <http://www.coldeportes.gov.co/coldeportes/quienes_somos/direcciones_tecnicas/fomento_desarrollo/62413> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹⁴ Competencia de la Subdirección Técnica de Recreación y Deportes. Disponible en: <<http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/?q=node/2112>> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹⁵ Atribuciones del Ministerio del Deporte. Ley del Deporte, Educación Física y Recreación de 2010. Disponible en: <<http://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-del-Deporte.pdf>> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹⁶ Misión de la Dirección Metropolitana de Deportes y Recreación. Disponible en: <<http://www.educacion.quito.gob.ec/index.php/direcciones-metropolitanas/deporte-y-recreacion>> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹⁷ Misión de la Dirección Nacional de Recreación y Promoción del Deporte. Disponible en: <<http://www.ipd.gob.pe/index.php/que-es-la-dnrpd>> Acceso en: 10 jul. 2016.

¹⁸ Función de la Subgerencia de Deportes y Recreación. Disponible en: <<http://www.munlima.gob.pe/gerencia-de-educacion-y-deportes/subgerencia-de-deportes-y-recreacion>> Acceso en: 10 jul. 2016.

El análisis de las informaciones se orientó en función de algunas categorías temáticas que buscaron comprender las posibilidades y limitaciones para la concreción del derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de recreación/ocio vigentes en las capitales de los países andinos, correlacionándolas con las políticas nacionales vigentes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú: (a) identificación del concepto de recreación/ocio y los objetivos de las políticas públicas; (b) acciones desarrolladas por la política pública –contenidos culturales privilegiados, grupos poblacionales abarcados y promoción del acceso a espacios y equipamientos de recreación/ocio–; (c) características de la gestión de estas políticas.

El análisis cualitativo fue realizado por medio del método de análisis de contenido temático. De acuerdo a Laville y Dionne (1999) supone recortar el contenido en temas, es decir, en fragmentos que se corresponden con una idea. Los autores sostienen que: “la investigación de los temas puede aproximar mejor al investigador del sentido del contenido, porque se ve obligado [...] a construir sus unidades de análisis a partir de su comprensión de ese contenido” (p. 217).¹⁹ Si bien las unidades de análisis son palabras, expresiones o frases que se refieren a ciertos temas, estos no son medidos o enumerados, ni el análisis se limita al análisis gramatical, sino que son “vistos en función de su situación en el contenido, en función del conjunto de otros elementos a los cuales se ven ligados y que les brindan el sentido y el valor” (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 217)²⁰ por lo que posibilita acceder su significado, inclusive a los matices de este significado. El *pattern-matching*, como método de análisis cualitativo de contenido, permite relacionar los datos recogidos con la teoría pertinente (LAVILLE; DIONE, 1999), buscando aquellos aspectos que permiten aproximarlos (o distanciarlos) de la literatura específica.

El presente trabajo se estructura en cuatro capítulos, además de la introducción y las consideraciones finales. El primer capítulo parte de la comprensión de la recreación/ocio como un derecho social y de las particularidades que presentan estos derechos como componente de la noción de ciudadanía en un contexto como el de América Latina marcado por la desigualdad y la diversidad étnico-racial. Se aborda también la necesidad de la intervención del Estado por medio de políticas públicas para la garantía del derecho social a la recreación/ocio, y las principales características de la

¹⁹ Traducción propia del original: “a pesquisa dos temas pode melhor aproximar o pesquisador do sentido do conteúdo pois ele se vê obrigado [...] a construir suas unidades de análise a partir de sua compreensão desse conteúdo”.

²⁰ Traducción propia del original: “[...] vistos em função de sua situação no conteúdo, em função dos outros elementos aos quais vêm-se ligados e que lhes fixam o sentido e o valor”.

gestión de las políticas sociales en América Latina. Por último, este capítulo presenta una discusión que permite ubicar el presente estudio como un análisis de implementación de políticas públicas de recreación/ocio.

En el segundo capítulo se presentan los resultados del análisis de las leyes y planes que constituyen el punto de partida para la implementación, en tanto establecen directrices y orientaciones para la política pública para cada contexto estudiado. En el tercer capítulo se analizan las ideas de los gestores públicos respecto a la recreación/ocio y a los objetivos de las políticas públicas que desarrollan.

Por último, en el capítulo cuarto se analizan las principales características que adquieren las políticas públicas de recreación/ocio desarrolladas por los gobiernos municipales y nacionales estudiados, y los desafíos que enfrenta la gestión de estas políticas, a partir de la información brindada por los gestores en las entrevistas.

CAPÍTULO I

Derecho social a la recreación/ocio: su relación con la ciudadanía y la intervención del Estado por medio de políticas públicas para su garantía

El derecho social a la recreación/ocio es reconocido en las constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú²¹. Como derecho social, integra la noción de ciudadanía moderna al posibilitar el acceso al bienestar, fundamental para el ejercicio ciudadano. En un primer momento, el presente capítulo a partir de la noción de ciudadanía de Marshall (1967) profundiza en la conceptualización de los derechos sociales, y destaca algunos desafíos que esta noción presenta en un contexto como el de América Latina, caracterizado por la pobreza, la desigualdad y la diversidad étnico-racial.

Posteriormente, se aborda la necesidad de la intervención activa del Estado por medio de políticas públicas para favorecer el acceso a la recreación/ocio, en un contexto cuyo acceso reproduce el *statu quo* en materia de inequidades sociales. Enseguida se exponen las principales características que adquieren las políticas sociales en las décadas de 80 y 90 –que fueron similares en todos los países latinoamericanos–, y algunos cambios que tienen lugar desde comienzo del siglo XXI con relación al bienestar social.

Por último, se discute el modelo del ciclo de políticas públicas, así como los principales enfoques para el análisis de su implementación, lo que permite su aproximación desde una perspectiva flexible y considerar variables que tradicionalmente han sido negligencias en los estudios de implementación.

1.1 Derechos sociales y ciudadanía en la teoría clásica de ciudadanía de Marshall

Los derechos sociales son constitutivos de la noción de ciudadanía moderna, para la cual fue relevante el clásico trabajo de T. H. Marshall de 1967 titulado *Ciudadanía, clase social y estatus*. Para el autor, la ciudadanía es un estatus igualitario otorgado a los individuos que son miembros plenos de una comunidad. De acuerdo a su perspectiva, la ciudadanía se compone de tres tipos de derechos que en diferentes momentos históricos del Estado-Nación inglés comienzan a universalizarse: los civiles en el siglo XVIII, los políticos en el siglo XIX y los sociales en el siglo XX. Según la teoría de Marshall, cada

²¹ Cabe destacar que en el caso de Perú se reconoce el derecho al “disfrute del tiempo libre” en el artículo 2, numeral 22 de la Constitución Política del Perú de 1993, por lo que no se utiliza el término recreación. Sin embargo, como será analizado más adelante, estos conceptos en el idioma español y en el contexto de América Latina muchas veces son utilizados como sinónimos.

clase de derecho se constituye como una condición en la dirección de los otros, cuya expresión máxima sería alcanzada en el Estado de Bienestar (DAIN, 2008).

De acuerdo con Marshall (1967), los derechos civiles son los relacionados con las libertades individuales como son la libertad de ir y venir, de prensa, de pensamiento y fe, de propiedad, de contratación, de justicia. Las instituciones que están más relacionadas con estos derechos son los tribunales de justicia. Los derechos políticos son aquellos relacionados a las libertades políticas que permiten participar como miembro y elector del gobierno en la sociedad, por lo que las instituciones más relacionadas a estos derechos serían el parlamento y los consejos del gobierno local. A pesar de que es posible afirmar que esta tendencia universalizadora tiene lugar en el siglo XIX, “recién en el siglo XX se asiste a una condición de igualdad política absoluta a través de la universalización del sufragio y la conocida doctrina de un hombre, un voto” (MOREIRA; PELLEGRINO, 2001, p. 113), dado que la clase social y el género implicaron exclusiones para la extensión del voto en diferentes momentos de la historia.

Los derechos sociales suponen “todo lo que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo a los estándares que prevalecen en la sociedad”²² (MARSHALL, 1967, p. 63/64). Las instituciones más relacionadas con estos derechos son el sistema educacional y los servicios sociales. Los derechos sociales son el punto neurálgico del trabajo de Marshall y su incorporación a la noción de ciudadanía moderna constituye un aporte notable.

A pesar de que Marshall no define los derechos sociales de forma clara, ni tampoco específica cuales son estos derechos, se refiere a los derechos que son expresión de conflicto distributivo, como la salud, la educación, la habitación, la asistencia social, entre otros, que constituyen necesidades humanas. Estos derechos le permiten a los individuos participar de la vida civilizatoria, al “establecer mecanismos básicos de integración social y simultáneamente crear las condiciones para el ejercicio de los otros derechos” (MIDAGLIA, 2001, p. 167).

Los derechos sociales se basan más en el principio de igualdad que en el principio de libertad como caracteriza a los derechos civiles y políticos, y requieren de la intervención activa del Estado. Los derechos sociales “presentan la capacidad de poder

²² Traducción propia del original: “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar económico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.

ser ampliados y redefinidos constantemente, en función de cambios en la sociedad [...] su objeto y naturaleza pueden variar significativamente en diferentes contextos”²³ (MENICUCCI, 2006, p. 139). El derecho social depende de las concepciones sobre el bienestar que predominan en una sociedad, así como de factores políticos y económicos que pueden redefinir y ampliar esos derechos (MENICUCCI, 2006).

Dain (2008) sostiene que no es posible comparar la igualdad formal promovida por los derechos civiles, los cuales suponen, por ejemplo, que todos tienen igual derecho a la propiedad, con los derechos sociales que implican una igualdad sustantiva, como el derecho a la salud, que requiere brindar prestaciones que contrarresten los efectos negativos del mercado. El aspecto social de la ciudadanía, al implicar una redistribución luego de la repartición que realiza el proceso de producción capitalista: “tiene como objetivo central lograr una mayor igualdad material entre los ciudadanos, con independencia de sus logros en el mercado” (DAIN, 2008, p. 11). Por lo tanto supone un Estado con mayor protagonismo que, por medio de prestaciones y políticas distributivas, busca atender las consecuencias de la participación de los individuos en el mercado, lo que no significa que los derechos sociales tengan el potencial para afectar la producción.

En la perspectiva de Marshall: “el estatus de ciudadano se traduce en asegurar un tratamiento igualitario a los integrantes de una sociedad, independientemente de su condición socioeconómica” (MIDAGLIA, 2001, p. 167), lo que entiende posible en el ámbito del estado liberal democrático (KYMLICKA; NORMAN, 1997). Así, la vigencia de la ciudadanía sucede por medio de la garantía de los tres tipos de derechos de forma simultánea, lo que puede reducir la desigualdad al asegurar ciertos mínimos de bienestar social, pero que no la elimina, porque presupone una igualdad jurídica con cierta desigualdad socioeconómica. Es en este sentido que Marshall considera que la ciudadanía y la clase social configuran “conflictos entre principios opuestos” (1967, p. 76), mientras la ciudadanía apunta a la igualdad entre los miembros de la comunidad, la clase social, como sistema de desigualdad inherente al capitalismo, no es transformada por medio de la garantía de los derechos sociales.

Para Marshall hay dos tipos de clase social, una que deviene de las diferencias de estatus –como patricios, plebeyos, esclavos–, que está en función de privilegios heredados y otra, que es producto de las transferencias que resultan de la interacción entre diversos

²³ Traducción propia del original: “apresentam a capacidade de poder ser ampliados e redefinidos constantemente, em função de mudanças na sociedade [...] seu escopo e natureza podem variar significativamente em diferentes contextos”.

factores como la propiedad, la educación y la economía (SILVA, 2014). De esta forma, la ciudadanía democrática como sistema de igualdad no es compatible con la desigualdad del primer tipo de diferencia que deviene del estatus y de privilegios heredados (SILVA, 2014). Sin embargo, Marshall entiende que la ciudadanía es compatible con las diferencias de clase: “desde que no sean muy profundas, pero ocurran en una población unida en una civilización única; y desde que no sean expresión de privilegio hereditario”²⁴ (MARSHALL, 1967, p. 108).

Diversas críticas surgieron en relación con la teoría clásica de ciudadanía de Marshall. Sobre los derechos sociales es posible identificar al menos dos posturas.²⁵ Críticos vinculados a sectores liberales parten del supuesto de que todas las personas tienen potencialmente igualdad de oportunidades, y argumentan que los derechos sociales desestimulan a las personas a movilizarse para satisfacer sus necesidades básicas en el mercado, produciendo pasividad. Critican también la falta de deberes y obligaciones vinculadas a los derechos sociales, por lo cual proponen que el acceso a la prestación que garantiza el derecho sea condicionado a una contraprestación de trabajo (workfare). La contraprestación, como condición para el acceso al derecho, también suscita diversas críticas porque transforma los derechos sociales en mercancías que pueden ser compradas con trabajo en el mercado (FREIJEIRO, 2008).

Por otro lado, para los sectores de izquierda, la ciudadanía requiere necesidades básicas satisfechas por medio de la garantía de derechos sociales, pero reclaman una mayor participación e involucramiento de los ciudadanos en la vida pública (KYMLICKA; NORMAN, 1997). Ambos sectores coinciden en la crítica a la ineficiencia de los Estados de Bienestar, así como con el clientelismo que provocaron las prestaciones que tenían como objetivo la garantía de derechos sociales.

Estas críticas que producen los derechos sociales y las políticas sociales que buscan su garantía, continúan vigentes. Es posible visualizar estos debates agudizados, por ejemplo, con relación a las políticas de transferencia de renta. La garantía de estos derechos siempre ha generado tensiones porque, en definitiva, lo que está en juego es la comprensión sobre la igualdad y la justicia social, así como la relación entre Estado, mercado y sociedad en la provisión del bienestar.

²⁴ Traducción propia del original: “desde que não sejam muitos profundas, mas ocorram numa população unida numa civilização única; e desde que não sejam uma expressão de privilégio hereditário”.

²⁵ Ver trabajo de Kymlicka y Norman (1997) que analiza en profundidad las dos principales posturas con relación a los derechos sociales.

Otro aspecto que suscitó diversas críticas en la concepción de ciudadanía de Marshall, es que si bien menciona que la ciudadanía supone derechos y deberes, no profundiza en la responsabilidad de participar en la vida pública. Marshall entiende que los deberes deben ser consecuencias del reconocimiento de los derechos sociales y no condiciones para su garantía (FREJEIRO, 2008). Kmylicka y Norman (1997) llaman la atención sobre el hecho de que Marshall definió la ciudadanía casi que exclusivamente como posesión de derechos que el Estado debe asegurar a fin de que el ciudadano se sienta un miembro pleno de la sociedad. Por lo que la denominan “ciudadanía pasiva” o “ciudadanía privada”, en tanto la misma supone titularidad de derechos y protección legal, pero hay ausencia de “ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas” (p. 5). La “ciudadanía activa”, en cambio, implicaría participación activa de los ciudadanos en la vida pública de su comunidad, pero esta no forma parte del modelo de ciudadanía liberal (BELLO, 2012).

Es importante destacar que Marshall no tenía pretensiones de universalización con su teoría que fue realizada en el contexto y dentro de los límites del Estado-Nación inglés. Sin embargo, su teoría fue reconocida y adoptada como referencia, y muchas veces trasladada de forma acrítica a contextos muy diferentes del que le dio origen. Si bien la multidimensionalidad del concepto resulta una contribución importante para el análisis de la ciudadanía en la región, la evolución de estos derechos de forma lineal no es una regla histórica universal. En América Latina es posible visualizar una lucha simultánea por las tres dimensiones de la ciudadanía (AQUIN, 2003; JELIN, 1996). Además, el proceso de sucesión de derechos presentado por Marshall de forma armónica, evolutiva y lineal, ignora que los derechos son muchas veces conquistas producto de luchas políticas, de tensiones y conflictos, y que están en profunda dependencia de los procesos históricos y las características de la sociedad en un momento dado, sin un destino determinado de antemano (DAIN, 2008).

Por lo tanto, a continuación se busca problematizar la concepción de ciudadanía de Marshall, teniendo en consideración el contexto de pobreza y desigualdad, así como la diversidad étnico-racial, rasgos característicos de las sociedades de América Latina, para poder identificar las posibilidades y limitaciones de su concepto en este contexto.

1.2 Derechos sociales y desigualdad en América Latina

La igualdad entre los ciudadanos, pilar de la ciudadanía universal, encuentra serias dificultades para ser asegurada en una región como América Latina, caracterizada por la pobreza y la desigualdad socioeconómica. Conforme expresa Dain (2008):

[...] el reconocimiento formal de una ciudadanía universal en los sistemas políticos latinoamericanos, no ha logrado sobreponerse –ni mucho menos, superar– las grandes desigualdades económicas que fragmentan y excluyen a importantes sectores de la población. En este sentido, parece sostenible afirmar que la tendencia a la igualdad supuesta por la ciudadanía en los países centrales [...] no se ha expresado en nuestra región a pesar de la formal proclamación de numerosos derechos ciudadanos (civiles, políticos, e incluso, sociales) (p. 2).

La brecha entre el reconocimiento formal de derechos y su concreción en América Latina, lleva a cuestionar la posibilidad de asumir acriticamente la concepción de ciudadanía de Marshall. La igualdad que se pretendía alcanzar en los Estados de Bienestar europeos mediante la vigencia de los tres tipos de derechos, especialmente por la amplitud de cobertura de los derechos sociales –a la cual se contribuyó significativamente pero sin eliminar las desigualdades–, quedó lejos de ser una realidad en América Latina.

Pereira (2000) sostiene que la formación de una nueva clase de trabajadores en el siglo XIX provocó la creación de legislación social y de acciones de protección social que conformaron los pilares de los Estados de Bienestar desarrollados en Europa entre los años 1940 y 1970. Los pilares de estos estados son: “políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía, y el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado merecido por la sociedad, debajo del cual nadie podría vivir” (PEREIRA, 2000, p. 150). A pesar de las diferencias entre países, es posible afirmar que el papel del Estado en el continente europeo se transforma radicalmente y se redimensiona cuando comienza a intervenir por medio de políticas sociales para garantizar condiciones mínimas de bienestar para los individuos con independencia de su relación con el mercado, a la vez que comienza a adquirir un mayor protagonismo en la intervención en la economía.

La relación entre la ciudadanía como tendencia igualitarista y la clase social como sistema de estratificación adquiere nuevos contornos en América Latina. El problema estructural de la exclusión de amplios sectores de la población de la posibilidad de acceso a un mínimo de bienestar cuestiona la ciudadanía como ejercicio de derechos y como integradora de los miembros de una sociedad. En América Latina no llegaron a ser

construidos Estados de Bienestar como en los países del continente europeo, que alcanzaron altos niveles de protección de la población y de integración social. El primer esfuerzo de construcción de ciudadanía social en la región fue a mediados del siglo XX, vehiculizada por medio de la seguridad social de los trabajadores formales urbanos, cuyo acceso fue estratificado (FILGUEIRA, 2015).

Es posible identificar diferencias enormes entre los países de la región en la implementación de este modelo²⁶, pero como factor común, todos expandieron derechos sociales al mismo tiempo que excluyeron a trabajadores informales y del sector rural (BARBA, 2008). La exclusión, la pobreza y la desigualdad que marcan el continente en el siglo XX y que permiten caracterizar a América Latina como una “sociedad de tres tercios”²⁷, indican que la integración social como meta teórica de estos modelos fundamentada en la noción de ciudadanía universal no fue alcanzada (MIDAGLIA, 2012).

Entre el período de 1960 y 1990, dictaduras militares azotaron varios países de la región, los cuales vieron suspendidos los derechos políticos y civiles de sus ciudadanos produciéndose, por un lado, una gran desmovilización popular y, por el otro, una reducción de la participación del Estado en el bienestar. En las décadas de 1980 y 1990, período que coincide con los últimos años de las dictaduras y con el inicio de la redemocratización, en la región comienzan a desarrollarse políticas neoliberales que siguieron las recomendaciones del Consenso de Washington. La reducción de los Estados y la liberalización de la economía tornaron esta situación todavía más crítica, reduciendo la cobertura de las prestaciones y privilegiando al mercado en la provisión del bienestar, lo que agravó la pobreza, exclusión y desigualdad en el continente.

A comienzos del presente siglo, si bien el neoliberalismo sigue consolidado, se verifica sobre todo en los países de América del Sur, una nueva centralidad del Estado en la provisión del bienestar luego de un significativo tiempo de retracción. Según Draibe y Riesco (2009): “una nueva estrategia de desarrollo parece estar emergiendo, que nuevamente ubica al Estado como actor principal [...]. La política social toma nuevamente

²⁶ Para profundizar en estos modelos se recomiendan los estudios de Filgueira (1998) y Barba (2008), quienes clasifican a los países en tipos de regímenes con relación al tipo de ciudadanía que promovieron: universalismo estratificado, dual y excluyente.

²⁷ Una sociedad de tres tercios, con proporciones que varían en cada momento histórico, consiste en que mientras una parte de la población tiene acceso, cobertura y beneficios de calidad, otra parte obtiene una protección de calidad precaria directamente del Estado, y otra parte no tiene acceso a un mínimo de bienestar, y cuando puede acceder, es por medio de una política social focalizada (ANDRENACCI, REPETTO, 2006, p. 11).

el centro del escenario” (p. 22). En este período aumenta la protección social y se reducen la indigencia y la pobreza de forma considerable, pero amplios sectores de la población continúan sin poder satisfacer sus necesidades en el mercado ni alcanzar ciertos mínimos de bienestar por medio de políticas públicas.

A partir de la década de 2000 “el bienestar de millones de personas en América Latina y el Caribe se elevó significativamente” (CEPAL, 2015, p. 17). Desde 2003, por medio de la implementación de políticas sociales innovadoras, y también por causa del crecimiento económico, 72 millones de personas salieron de la pobreza y unos 94 millones se incorporaron a la clase media (PNUD, 2016). Avances que fueron producto no solo del crecimiento económico, sino de las medidas relativas a la asistencia social, a la regulación laboral y de reducción de la alta concentración del ingreso regional (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014). La desigualdad de ingresos, que produce y agudiza otras desigualdades, también fue reducida entre 2000 y 2012 en la mayoría de los países de la región, incluso en los cuatro países objeto de este estudio, yendo a contramano de las dos décadas previas en las cuales el proceso fue en el sentido inverso, de concentración del ingreso (CEPAL, 2015; MIDAGLIA; CASTILLO, 2014).

A pesar de estos avances, aún hay en el continente 165 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 69 millones están en situación de indigencia o pobreza extrema, lo que significa que el 28,1% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 11,7% en indigencia o pobreza extrema (CEPAL, 2014). Además, una significativa porción de la población que salió de la pobreza material se encuentra en situación de vulnerabilidad, con riesgo de volver a caer por debajo de la medición de la pobreza.²⁸ Según datos de la CEPAL (2015), solamente el 49,1% de la población de América Latina puede ser considerada no vulnerable. Por otro lado, a pesar de que la desigualdad se haya reducido, América Latina continua siendo la región más desigual del mundo (PNUD, 2014), característica estructural de las sociedades que la componen que parece estar lejos de transformarse.

Este panorama denota que, a pesar de los avances que se han producido en los últimos años en relación con el desarrollo social, resta un largo camino por recorrer con el fin de que toda la población pueda acceder a un mínimo de bienestar, es decir, para que

²⁸ La medición de la pobreza en las sociedades generalmente considera criterios materiales, como el nivel de ingreso o de consumo, que son unidimensionales. Pero la pobreza no se refiere únicamente a carencias materiales, sino que contempla múltiples dimensiones. Existen diversas críticas a estas mediciones, que han propuesto la creación de otras mediciones, como el Índice de Pobreza Multidimensional, creado en 2007 por Alkire e Foster (CONCONI, BRUN, 2015).

el ejercicio de sus derechos sea una realidad. La exclusión y la pobreza niegan la ciudadanía, constituyen un impedimento para el ejercicio de derechos (FLEURY, 1998).

Como fue mencionado, Marshall (1967) entendió a la ciudadanía como compatible con ciertas diferencias de clase, siempre que no fuesen muy profundas como para impedir la integración social. En contextos como el de las sociedades latinoamericanas, profundamente desiguales, con grandes sectores de la población en situación de pobreza y exclusión, ¿cuál es la vigencia del concepto de derechos sociales de Marshall? Si ciertas garantías materiales son condición para el ejercicio ciudadano, ¿cómo es posible garantizar la ciudadanía en un contexto como el de América Latina? ¿El reconocimiento de derechos sociales iguales en un contexto profundamente desigual, no garantiza la reproducción del *statu quo*?

1.3 Derechos sociales y diferencia en América Latina

El concepto de ciudadanía universal, además de ser cuestionado por la pobreza, la exclusión y la desigualdad material existente en América Latina, resulta limitado en sociedades culturalmente diversas. América Latina, y especialmente los países objeto de este estudio, son multiculturales, aspecto que es ignorado por la definición de ciudadanía clásica, la cual reconoce derechos iguales para todos independientemente de los grupos y minorías a los que puedan pertenecer estos sujetos.

Marshall defiende un concepto de ciudadanía que posibilita una identidad compartida, por eso se preocupa por integrar a aquellos miembros de la sociedad que por falta de condiciones materiales se ven excluidos de esa cultura compartida (KYMICKA; NORMAN, 1997). No obstante, los individuos no son individuos en un sentido abstracto, sino sujetos concretos que pueden sentirse excluidos de la cultura compartida, no solamente en función de sus condiciones materiales, sino también por su identidad.

Kymlicka y Norman (1997) argumentan que el concepto de ciudadanía tiene que considerar el pluralismo social y cultural, es decir, las diferencias de grupos minoritarios en virtud de su identidad sociocultural. Para integrarlos, además de los derechos comunes a todos los miembros de la sociedad, deben reconocerse sus necesidades diferenciales y sus demandas específicas en función de las particularidades del grupo. Los autores afirman que esta visión provoca fuertes críticas, en tanto la ciudadanía diferenciada parece

ser en sí misma una contradicción con la igualdad inherente a la ciudadanía, lo que imposibilitaría la construcción del sentido de identidad y pertenencia a una comunidad.

Estas críticas sostienen que una ciudadanía universal que garantiza derechos iguales ya incluye a estos grupos al reconocerles los mismos derechos que todos, por ejemplo, el derecho a la recreación/ocio. La política pública que busca garantizar este derecho puede ser aparentemente neutral y promover la participación de todos los ciudadanos en los servicios que presta. No obstante, por ejemplo, si la información se disponibiliza únicamente en español, ¿esto no puede tornar más difícil o hasta excluir a ciertas poblaciones indígenas, aun cuando se no tenga la intención de hacerlo? O si los contenidos culturales priorizados por la política no contemplan la identidad y modos de vida de estos grupos, ¿no puede acaso constituirse como un impedimento para la participación y, como consecuencia, para la garantía de este derecho?

Los países integrantes de la Comunidad Andina son multiculturales y multiétnicos. Por ejemplo, en relación con la población indígena, en Bolivia hay al menos 5.072.251 según el censo de 2001; en Colombia 1.378.884 según el censo de 2010; en Ecuador 1.013.845 según el censo de 2010 y en Perú 3.919.314 según el censo de 2007, mientras en la Comunidad Andina existen más de 183 lenguas nativas (CAN, 2013).

Un informe de la CEPAL de 2014 sobre los pueblos indígenas en América Latina sostiene que en el continente hay 45 millones de indígenas, y que esa cifra ha crecido considerablemente, no solo por el crecimiento demográfico sino también porque hubo un aumento de la autoidentificación, además de la mejora que se produjo en los instrumentos para medir estos datos. De acuerdo a los datos disponibles o estimados para 2010, la población indígena configuraría el 7% de la población en Ecuador, el 62,2% en Bolivia, el 3,4% en Colombia y el 24% en Perú²⁹.

En Colombia fueron identificados 102 pueblos indígenas, en Perú 85 y en Bolivia unos 39 de los cuales dos reúnen a más de la mitad de la población indígena: los quechua que llegan a un 1,84 millones de personas y los aymaras que alcanzan 1,64 millones de personas (CEPAL, 2014). En Ecuador, existen 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas.³⁰ Estos datos brindan un panorama de la gran diversidad existente apenas de

²⁹ El censo de Perú de 2007 no preguntó a las personas por la autoidentificación sino por el idioma materno. Estos datos consideraron que cuando el jefe del hogar declaró idioma indígena, todos los miembros del hogar se asignaron como población indígena, lo que hizo ascender a una población de 7.021.271 de un total de 29.272.000.

³⁰ Información del VI Censo de Población y V de Vivienda 2001 obtenida de: “Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador”. Disponible en:

pueblos indígenas que habitan los países objeto de este estudio, y la dimensión de la población indígena en relación con el total de la población.

La matriz de desigualdad en América Latina está “fuertemente condicionada por la estructura productiva, pero también por determinantes de género, raza y etnia, que se entrecruzan y se potencian” (CEPAL, 2015, p. 22). La pobreza y la desigualdad no afectan a todos por igual, poblaciones indígenas, afrodescendientes, mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por su identidad, condición, o por el momento del ciclo de vida que transitan, lo que produce que estén sobrerrepresentados en la pobreza en relación con el resto de la población (CEPAL, 2015).

Las formas de ciudadanía homogenizante producidas por su comprensión clásica, al desconocer y negar estas diferencias, dificultan avanzar hacia sociedades más justas e inclusivas (BARRERA; SALGADO, 2012). En este sentido, es posible constatar en América Latina, en los últimos años, un movimiento de reconocimiento explícito de estas diferencias con la intención de compensarlas en el plano jurídico por medio de la ampliación de derechos, lo que debería repercutir en las políticas sociales.

En América Latina, a partir de la redemocratización, varios países de la región reformaron sus constituciones, como Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1993), Argentina (1994), Ecuador (1998 y 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009); mientras otros las discuten, como República Dominicana, Perú, Nicaragua, Colombia, México (ABDO FEREZ, 2016). En general, a pesar de las diferencias entre países y de sus inscripciones políticas e ideológicas diversas, estas reformas introdujeron cambios constitucionales y ampliaron los derechos reconocidos para grupos específicos, lo que puede indicar que la forma en que estaba siendo comprendida la ciudadanía no era suficiente para responder a las particularidades y demandas del contexto (ABDO FEREZ, 2016).

En el universo de estas transformaciones, tiene lugar lo que algunos autores denominan como “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, el cual de acuerdo a Abdo Ferez (2016) incluye cambios con características similares a los realizados en un primer momento por Colombia y, después, por Venezuela, Ecuador y Bolivia, las cuales se diferencian de otras reformas de la región, y también entre países. Según la autora, el nuevo constitucionalismo se diferencia de otros porque es producto de un amplio proceso

de reuniones en asambleas constituyentes que implicaron una significativa participación y movilización social, y porque buscaron refundar el Estado a fin de profundizar en la redistribución de la riqueza, al incluir criterios de igualdad y justicia. Las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano:

[...] erigen una concepción de derechos en la que estos aparecen como principios de legitimación del accionar gubernamental y/o como motores de la democratización social, pero sobre la base de una innovadora cosmovisión respecto a la teoría clásica de la ciudadanía. Porque, por un lado, estos son derechos *diferenciales* y no iguales para todos los ciudadanos, y por el otro, son derechos que para realizarse suponen necesarias *colisiones* con otros derechos y prácticas sociales también vigentes, derechos y prácticas que resultan constitutivos del orden social que se pretende alterar (ABDO FEREZ, 2016, p. 14).

Estos cambios buscan generar las bases para reformas sociales y políticas, y si bien son “constituciones eminentemente atadas a coyunturas políticas y son principistas en su contenido” (ABDO FEREZ, 2016, p. 372) implican una nueva forma de entender la ciudadanía y la democracia. Incluir derechos diferenciales que buscan revertir desigualdades y que parten de estas desigualdades para transformarlas, “quiebra con la idea de hombre universal de la que habla Marshall e introduce debates sobre reconocimiento y diferencia”³¹ (BELLO, 2015, p. 55).

De esta forma se ve cuestionada la concepción igualitaria de la ciudadanía clásica por una ciudadanía diferenciada cuando se atribuyen los mismos derechos sociales a todos pero se destacan especialmente grupos que han estado históricamente excluidos o se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Al asumir que se busca beneficiar a quienes están en una situación de desventaja, “se asume el carácter no neutral de la constitución, un carácter que siempre estuvo presente en América Latina, pero ahora se asume en sentido contrario, beneficioso para las mayorías populares”³² (BELLO, 2015, p. 12).

En relación con las demandas de derechos de grupos étnicos, de acuerdo con Bello (2015) en las constituciones de Colombia (1991) y Perú (1993) se reconocen derechos especiales para indígenas desde una lectura de que el estado es pluricultural; mientras las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) refundan el Estado con un énfasis en

³¹ Traducción propia del original: “quebra com ideia de homem universal do que fala Marshall e introduz debates sobre reconhecimento e diferença”.

³² Traducción propia del original: “assume-se o caráter não neutral da constituição, um caráter que sempre esteve presente na América Latina, mas agora de assume num sentido contrário, em benefício das maiorias populares”.

lo étnico, constituyéndose como Estados Plurinacionales y se reconocen derechos específicos e inclusive se crean instancias e instituciones específicas para proteger estos grupos como la Justicia Indígena (BELLO, 2015).

En Ecuador y Bolivia, este cambio sucede sobre la base de un nuevo referencial epistemológico, el “buen vivir” o el “vivir bien”, respectivamente. El buen vivir es una forma de entender el bienestar de manera más amplia, que incorpora pero que trasciende la satisfacción de necesidades materiales. Las transformaciones de estas constituciones pasan por la incorporación de una ciudadanía ambiental que tiene como norte axiológico el concepto Pacha Mama (madre tierra) y que “engloba derechos a los recursos naturales, derechos indígenas de autonomía, derechos de diversidad étnica y cultural, entre otros”³³ (BELLO, 2012, p. 128).

Por otro lado, se destaca el lugar de la participación en estas constituciones, que incorporan mecanismos de democracia directa que facilitan la participación de la sociedad civil en el Estado, como consejos populares de gestión, fiscalización de política públicas, e inclusive recurren a la convocatoria regular de plebiscitos y referendos como mecanismo de consulta a la población (BELLO, 2012). La participación también cuestiona la ciudadanía pasiva característica del modelo de ciudadanía universal. Estas constituciones del nuevo constitucionalismo consideran a la ciudadanía como siendo al mismo tiempo, “individual y social, pasiva –como condición legal de protección de derechos a la igualdad y a la diferencia– y activa –como práctica deseante participativa y deliberativa en las decisiones comunes”³⁴ (GOMEZ, 2005, p. 2, *apud* BELLO, 2012, p. 25).

Este proceso de ampliación de derechos y de participación, también se visualiza en la Comunidad Andina como bloque de integración regional, el cual reconoce derechos específicos para la población indígena y afrodescendiente, que constituyen un marco de valores y principios comunes para los países andinos aunque no integren los ordenamientos jurídicos ni tengan fuerza vinculante (CAN, 2013). Además, estas poblaciones tienen un espacio institucionalizado de participación en el Sistema Andino de Integración, por el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y la mesa del Pueblo Afrodescendiente (CAN, 2013).

³³ Traducción propia del original: “engloba direitos aos recursos naturais, direitos indígenas de autonomia, direitos de diversidade étnica e cultural, entre outros”.

³⁴ Traducción propia del original: “individual e social, passiva –como condição legal de proteção de direitos à igualdade e a diferença– e ativa –como prática desejante participativa e deliberativa nas decisões comuns”.

Para que la ciudadanía promovida y asegurada por medio de la legislación pueda ser una realidad en la vida de las personas, las políticas públicas en general y específicamente las políticas sociales precisan acompañar este proceso de búsqueda de un mayor bienestar social. Frente a estos cambios en la comprensión de la ciudadanía clásica es posible preguntarse si las políticas públicas de recreación/ocio acompañan este proceso, es decir, si reconocen sujetos de derechos especiales –ya sea en virtud de su identidad cultural o por el hecho de encontrarse en una situación de vulnerabilidad material– y de qué forma son implementadas estas acciones que buscan garantizar el derecho a la recreación/ocio.

1.4 Políticas públicas para la garantía del derecho social a la recreación/ocio

La política social constituye el tipo de intervención pública que específicamente busca incidir en el bienestar social. A través de servicios o prestaciones, la política social posibilita el acceso a derechos sociales que satisfacen necesidades, como a la educación, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a la recreación/ocio, entre otras. El enfoque de Marshall (1967) la entiende como la política de los estados que busca tener un impacto en el bienestar de los ciudadanos y así permitir que se concrete el estatus de ciudadanía.

Los derechos sociales requieren que el Estado intervenga por medio de políticas sociales para la garantía de los mismos, por lo que “el vínculo entre política social y desarrollo de los derechos de ciudadanía parece innegable” (MONTAGUT, 2014, p. 25). El derecho social garantizado en el plano formal no implica necesariamente que este sea una realidad en la vida de los ciudadanos. En sociedades como las de la región, caracterizadas por la pobreza y la desigualdad, grandes sectores de la población no tienen la posibilidad de garantizar su derecho por medio del mercado.

Cuando un derecho social es garantizado por medio de una política social, con independencia de la capacidad del individuo de consumo en el mercado, se produce una desmercantilización del derecho. Conforme expresa Esping-Andersen (1991):

[...] cuando los derechos sociales adquieren el estatus legal y práctico de derechos de propiedad, cuando son inviolables y cuando son asegurados con base en la ciudadanía en vez de tener como base el desempeño, implican una “desmercantilización” del estatus de los individuos *vis-à-vis* el mercado [...] La introducción de los derechos sociales modernos, a su vez, implica un aflojamiento del estatus de pura mercancía³⁵(p. 101-102).

³⁵ Traducción propia del original: “quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e práctico de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem

El potencial desmercantilizador radica en el grado en que la persona puede alcanzar cierto nivel de bienestar con independencia de su participación en el mercado, lo que disminuye el estatus de ciudadano como mercancía (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 4). En la sociedad moderna cada vez más la recreación/ocio se convierte en una mercancía que se compra y se vende en el mercado. Mascarenhas (2005) se refiere a la mercantilización del ocio como “*mercolazer*”, y señala que esta es la forma predominante que adquiere el ocio en la actualidad, lo que produce que apenas una minoría tenga acceso al mismo, por lo que el derecho se ve reducido a una relación de compra y venta en la que el ciudadano se torna un consumidor. La industria de la recreación/ocio, que se expresa en juegos tecnológicos, juguetes industrializados, *shopping centers*, la industria de la televisión, del cine, los parques de diversiones, el negocio de las fiestas, entre otros innumerables ejemplos, organiza bienes y servicios para la recreación/ocio en los cuales media un precio. Cuando el ocio queda relegado exclusivamente al mercado, se corre el riesgo de que sea:

[...] comprendido casi exclusivamente como un nicho económico generador de lucro y al servicio de las economías, y no necesariamente como una forma de llevar una mayor calidad de vida da los seres humanos, para que puedan alcanzar un buen vivir. Así, el ocio será entendido únicamente como otro objeto de consumo, perdiendo con esto su potencial capacidad de ser un aporte en la generación de otras perspectivas creativas y críticas, que permitan cambiar la mirada y hacer frente a las problemáticas sociales actuales de forma innovadora y renovada (GOMES; ELIZALDE, 2012, p. 244).

Es importante destacar que también existen alternativas de recreación/ocio que no se han convertido en mercancías, como pasear en un parque público, pescar, leer un libro, conversar con amigos, realizar juegos de ronda y otras vivencias que no requieren inversiones o que son muy poco elevadas. De acuerdo con Mascarenhas (2005), basta realizar el ejercicio de pensar en servicios de ocio en los cuales no medie un precio para tener una noción de cuán estrechas son estas posibilidades en comparación con el “*mercolazer*”. Sue (1992) sostiene que:

[...] el ocio puede oponerse a la presión de la sociedad de consumo, por lo tanto, la función económica del ocio es ambivalente. Por los gastos que implica, el ocio sirve al sistema productivo, pero se le opone cuando simplemente se disfruta el paso de las horas o cuando se realizan actividades muy poco onerosas. Ambos aspectos coexisten en el ocio (p. 106).

base no desempenho, implicam uma ‘desmercadorização’ do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. [...] A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria” (p. 101 - 102).

Inclusive, cuando las actividades recreativas no implican consumo, no necesariamente se oponen al sistema, y viceversa, aunque medie un precio, como la entrada a un museo o a un concierto, una clase de yoga, o la compra de un libro, pueden ser actividades que no se reduzcan a un mero consumo.

No obstante, la relación entre recreación/ocio y consumo en el mercado, en un continente como América Latina con altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad, permite afirmar que el acceso a la recreación/ocio reproduce el *statu quo* en materia de inequidades sociales. Grandes sectores de la población están excluidos de la posibilidad de acceso a aquellas experiencias de recreación/ocio que requieren inversiones económicas más o menos elevadas, pero a la vez, pueden verse excluidos también de la recreación/ocio que no requiere una inversión económica. Esto sucede porque la recreación/ocio está en estrecha vinculación con el resto de las necesidades sociales y en relación con el tiempo y espacio. Las personas desempleadas, quienes precisan realizar largas jornadas de trabajo informal para garantizar la reproducción cotidiana, los jóvenes que no estudian ni trabajan, las mujeres que acumulan dos o tres jornadas laborales por las tareas de cuidado que recaen sobre ellas, ¿pueden tener las mismas oportunidades de acceso a la recreación/ocio?

Por otro lado, también es desigual el acceso a los espacios y equipamientos de recreación/ocio en las ciudades, los cuales se distribuyen reproduciendo los procesos de segmentación y polarización territorial entre barrios homogéneos que limitan los espacios de interacción entre clases sociales diferentes (KAZTMAN, 2001). La distribución en las ciudades latinoamericanas de los equipamientos de recreación/ocio como parques, plazas, teatros, museos, cines, canchas, bibliotecas, entre otros, acompaña los procesos de segmentación territorial, lo que también incide en la diferente capacidad de acceso a los mismos, condición *sine qua non* para la vivencia de momentos de recreación/ocio (MELO; PERES, 2004). Frente a esta situación es posible afirmar que el acceso a los espacios y equipamientos de recreación/ocio de la ciudad, también reproduce el *statu quo* en materia de inequidades sociales.

De acuerdo con Mascarenhas (2005):

[...] el derecho al ocio, igualmente entendido como un presupuesto de la ciudadanía se encuentra sobre amenaza. Al condicionar la efectividad de ese derecho a las reglas mercantiles de la competencia, de la capacidad individual y de la libertad de mercado –o sea, al principio del mérito– la economía mundo

revela cuán deshumana es la lógica productiva-distributiva vigente, exponiendo la limitada capacidad civilizatoria del capitalismo³⁶ (p. 241).

Frente a esta situación, la intervención pública se vuelve necesaria para crear las condiciones para la garantía de este derecho social. Las políticas sociales son un tipo de política pública que busca específicamente incidir en el bienestar de las personas. En la literatura especializada es posible encontrar múltiples definiciones sobre políticas públicas y es difícil encontrar una única o mejor definición (SOUZA, 2006).

Para su mejor comprensión, resulta pertinente partir del carácter polisémico que presenta el término política en español. Este término abarca por lo menos tres acepciones, “la esfera de la política (*polity*), la actividad política (*politics*) y la acción pública (*policies*)³⁷” (MULLER; SUREL, 2002, p. 10). Esta última acepción es la que interesa especialmente en esta investigación, porque privilegia el estudio de los propósitos y programas de las autoridades públicas, o sea, aquellos que desarrollan acciones en nombre del Estado (ROTH, 2002). No obstante, estas tres acepciones pueden ser separadas únicamente para fines analíticos, porque en la realidad se encuentran entrelazadas: las políticas públicas se relacionan a la actividad política y a la esfera de la política.

Una política pública se refiere a los actos y “los <<no actos comprometidos>> de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (MENY; THOENIG, 1992, p. 89). Esta definición permite considerar la relevancia que la “no-acción” en relación con un problema o frente a una necesidad humana, posee para la comprensión de las políticas públicas. La “no-acción” puede ser intencional, o no ser priorizada dentro de un contexto de posibilidades y de recursos limitados.

En el contexto de América Latina, caracterizado por la limitación de recursos para las políticas sociales orientadas por la lógica de emergencia, la garantía del derecho social a la recreación/ocio no es prioridad (MELO, 2005). La jerarquización de necesidades sociales que esta acarrea produce que se tenga la convicción de que “primero tenemos que tener salud, educación, trabajo y residencia, y después que todo esto sea conseguido, pasaremos entonces a pensar en cultura, diversión, ocio” (MELO, 2005, p. 15)³⁸.

³⁶ Traducción propia del original: “[...] o direito ao lazer, igualmente entendido como um pressuposto de cidadania, encontra-se sob ameaça. Ao condicionar a efetivação desses direitos às regras mercantis da competição, da capacidade individual e da liberdade de mercado –ou seja, ao princípio do mérito– a economia mundo revela o quão desumana é a lógica produtiva-distributiva vigente, expondo a limitada capacidade civilizatória do capitalismo” (p. 241).

³⁷ Traducción propia del original: “a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)”.

³⁸ Traducción propia del original: “primeiro temos de ter saúde, educação, trabalho e residência, e depois que isso tudo for conseguido, passaremos então a pensar em cultura, diversão, lazer”.

La participación de la autoridad pública es condición para una política pública y, en sintonía con esta perspectiva, Roth (2002) sostiene que existe una política pública cuando “instituciones estatales asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (p. 27). Incluso, cuando el desarrollo de la misma no sea exclusividad del gobierno y participen otros actores de la sociedad civil, movimientos sociales, empresas, entre otros, debe haber una implicación del gobierno porque es la autoridad pública la que detenta la legitimidad para actuar en un asunto público (RUA, 1998; ROTH, 2010).

El concepto de *policy network* auxilia en la comprensión de esta dinámica de participación de diversos actores en la política pública. Este concepto se refiere, de acuerdo con Frey (2000), a la interacción entre la sociedad y el Estado, ya sea por medio del Legislativo o Ejecutivo, en la conformación de una política pública. Esas redes – dinámicas y con límites flexibles– son producto de conflictos y coaliciones entre los diferentes actores involucrados. De acuerdo al autor, en las democracias modernas gana importancia la influencia que ejercen estas redes en el proceso de decisión del contenido de las políticas públicas, en detrimento de los procedimientos formales prescritos en las constituciones.

Esto puede estar indicando una dificultad para que el derecho social a la recreación/ocio reconocido en las constituciones se concrete en una política pública. Es posible visualizar reivindicaciones en relación con contenidos que se vinculan con el derecho a la recreación/ocio, pero que no se agrupan dentro de una demanda más amplia, coordinada y organizada en torno a este derecho. De acuerdo a Menicucci (2008), hay una “ausencia de presiones y demandas de la sociedad por el derecho al deporte y a al ocio”³⁹ (p. 191). Sin embargo, este no es el único elemento que interviene para el desarrollo de una política pública. Además de los efectos que puede provocar la incorporación de un derecho en la Constitución, o de la presión que puedan ejercer ciertos actores, también interfieren políticas públicas que fueron desarrolladas anteriormente, así como la perspectiva y comprensión que el gobierno pueda tener sobre determinado problema o situación.

Mientras definiciones más simples de política pública ponen el acento en la acción del gobierno, las más complejas buscan identificar elementos que permitan la

³⁹ Traducción propia del original: “ausência de pressões e demandas da sociedade pelo direito ao esporte e ao lazer”.

comprensión de sus características y alcances. En este sentido, Meny y Thoenig (1992) argumentan que una política pública posee las siguientes características: (a) un contenido – se movilizan recursos para obtener resultados; (b) un programa – una política no es un acto solitario, inclusive cuando el marco que abarca las actividades no este explícitamente definido, debe ser posible identificar algunos ejes en común, como el sector de la intervención o el problema tratado; (c) una orientación normativa – la actividad pública no resulta de opciones aleatorias, sino de las preferencias de aquellos que toman decisiones que, de forma consciente o inconsciente, traducen orientaciones y valores; (iv) un factor de coerción – la política pública procede de la autoridad que detenta el actor gubernamental para imponer a la colectividad lo que deviene de la legitimidad que posee como autoridad legal; (v) una competencia social – una política pública se define por la competencia, por la acción que afecta una situación y por todos a los que afecta, directamente e indirectamente.

Vale la pena destacar que las políticas públicas no siempre conforman una estructura coherente y homogénea. Los objetivos de las políticas pueden ser explícitos pero también tácitos, pueden ser claros o ambiguos (MULLER; SUREL, 2002). El carácter contradictorio deber ser considerado al analizar la estructura de sentido de las medidas que conforman una política pública, sentido que no necesariamente es unívoco (MULLER; SUREL, 2002).

Las políticas sociales son, dentro de las políticas públicas, todavía más propensas a tener objetivos ambiguos o a desarrollar una doble función. Por un lado, las políticas pueden garantizar el acceso a un derecho y contribuir con el bienestar de la población y, por el otro lado, pueden ser instrumentos que permitan una mejor adaptación de los individuos al sistema, porque al satisfacer –aunque sea de forma mínima– necesidades básicas como salud y educación por ejemplo, se vuelven funcionales a la ininterrupción del crecimiento económico (MONTAGUT, 2014).

Frente a lo que ha sido expuesto es posible preguntarse: ¿Las políticas públicas de recreación/ocio desarrolladas se sustentan en una lógica de derechos? ¿Los objetivos y contenidos privilegiados por esas políticas buscan el control social de la población? ¿De qué forma promueven el acceso de la población a experiencias, espacios y equipamientos para la recreación/ocio?

1.5 Particularidades de la gestión de las políticas sociales en América Latina

Resulta importante reconocer las principales características que ha adquirido la intervención del Estado por medio de políticas sociales en la región. El papel del Estado en relación con el bienestar repercute en la forma que asumen estas políticas, así como en las posibilidades y limitaciones que presentan para la garantía de derechos sociales.

A partir de las últimas dos décadas del siglo XX, las políticas sociales en América Latina se adaptaron a los cambios producidos por una estrategia de desarrollo con orientación hacia el mercado. Aunque existan diferencias en cada país, las transformaciones fueron similares en los que siguieron las recomendaciones del Consenso de Washington de 1989. En la perspectiva de Robles, los ajustes en la economía y arquitecturas estatales:

[...] determinaron la drástica reducción del tamaño de los estados, del gasto social y de sus prestaciones a la población, instalándose un modelo y política social subsidiaria y centrada principalmente en la lógica de la emergencia. En este período, se evidenció con especial fuerza el tránsito a estados marcados por la privatización y el debilitamiento de la presencia estatal en cada una de las esferas claves para la democratización del bienestar: recursos, seguridad y servicios sociales (ROBLES, 2013, p. 37).

En este contexto de reducción del gasto público y de desmantelamiento de políticas sociales con pretensión de universalidad, la política social adquiere un carácter residual, “porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social” (BARAIBAR, 2005, p. 160), lo que de hecho acentúa los niveles de desigualdad, pobreza y exclusión en la región, erosionando la ciudadanía social. El Estado pasa a intervenir en situaciones de emergencia, para aliviar la pobreza y garantizar la supervivencia de aquellos que no pueden realizarlo por sus propios medios en el mercado (BARAIBAR, 2003).

En el campo de las políticas sociales esta transformación significó “el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas [...] con pretensión de universalidad a otras focalizadas, y finalmente de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado” (BARAIBAR, 2003, p. 2). De esta forma, según Baraibar (2003), la discusión sobre la integración y protección social fue sustituida por la preocupación sobre la “ingeniería social” (p. 12). Si bien la discusión actual adquiere otros rumbos y en los últimos años surgen nuevas tendencias de gestión, estas características que asumieron las políticas sociales en la era neoliberal continúan presentes en los países de la región.

La focalización es una de las características destacadas de las políticas sociales del modelo neoliberal, la cual fue defendida porque posibilitaba identificar y atender sectores más necesitados, con carencias extremas, permitiendo una intervención más eficiente al disminuir los costos (BARAIBAR, 2003). La focalización como estrategia que pretende brindar un mínimo de beneficio a aquellos que no fueron incluidos en el derecho universal puede contribuir con la garantía de la ciudadanía, sin embargo, esta puede quedar reducida y limitada a la pobreza extrema sin considerar la ampliación de la ciudadanía social (BARBA, 2008). Concentrar los esfuerzos en la pobreza extrema no asegura que no haya otros individuos en una situación un poco mejor, pero que tampoco tengan sus derechos sociales garantizados.

Además, la focalización puede producir situaciones problemáticas, como la dificultad para delimitar la población objetivo, que muchas veces requiere comprobar su situación de pobreza, lo que puede producir estigmatización; el hecho de que la continuidad del beneficio esté condicionada a la permanencia en la situación de carencia y a la obligatoriedad de participación; la producción de subjetividades agradecidas que consideran el beneficio como una ayuda y no como un derecho; así como el clientelismo; entre otras situaciones que minan la construcción de ciudadanía (BARBA, 2008; BARAIBAR, 2003).⁴⁰

Por otro lado, el nuevo modelo privilegia la descentralización, la cual fue implementada en todos los países de la región. La descentralización transfiere poder del nivel central del gobierno a los municipios, y la ciudad comienza a adquirir una mayor responsabilidad en la implementación de políticas públicas con el objetivo de asegurar el bienestar a los ciudadanos. Las personas habitan en los municipios, por lo que en el municipio la acción gubernamental se siente “más próxima de la población” (MARCELLINO, 2007, p. 19).

Es importante destacar que la descentralización fue defendida por sectores antagónicos, porque mientras unos visualizaban el potencial de la descentralización para ampliar la democracia por medio de la participación ciudadana, otros consideraban que era una instrumento que podría facilitar las alianzas con sectores privados y de la sociedad civil, lo que permitiría el uso de los recursos de una forma más eficiente dado el conocimiento y la proximidad con el territorio (FINOT, 2001; FRANCO, 1996). La descentralización no está exenta de problemas, como el clientelismo que puede verse

⁴⁰ Problemas identificados a partir de los trabajos de Barba (2008) y Baraibar (2003).

facilitado por la cercanía del individuo con el poder municipal, así como el riesgo de que se desarrollen políticas públicas de calidad significativamente diferente, lo que podría introducir grandes desigualdades entre municipios (FRANCO, 1996).

Una de las innovaciones fundamentales del proceso de reforma de los años 90 es la relevancia que adquiere la delegación de funciones del Estado al sector privado, ya sea a la sociedad civil o a las corporaciones empresariales, y a la participación de las organizaciones internacionales. Una parte de la responsabilidad del Estado es delegada a la sociedad civil, que desarrolla actividades que contribuyen con el bienestar de la población, actividades de filantropía o caritativas que muchas veces tienen un carácter asistencialista. En consonancia con esta perspectiva, Alencar (2009) expresa que la transferencia de servicios sociales a la sociedad civil contribuye para:

[...] la despolitización de las demandas sociales, al mismo tiempo en que desresponsabiliza al Estado y responsabiliza a los sujetos sociales por las respuestas a sus necesidades [...]. En este contexto, se observa un profundo desplazamiento en relación a los derechos sociales ahora transformados en “derecho moral”, sobre los principios abstractos de “ayuda mutua” y “solidaridad” (ALENCAR, 2009, p. 455, *apud* IPEA, 2011, p. 5).⁴¹

Las organizaciones de la sociedad civil, también denominadas organizaciones del tercer sector, cuando reducen su tarea a una ayuda o dádiva cuestionan la perspectiva de la ciudadanía como consolidación de derechos. La diferencia de la década de 1990 es que estas organizaciones de la sociedad civil que se habían multiplicado en el continente en la décadas anteriores, gracias al financiamiento sobre todo de organizaciones internacionales, comienzan a ser financiadas por el propio Estado que delega funciones por medio de alianzas público-privadas, lo que puede precarizar la calidad de los servicios prestados y fragmentar las intervenciones (IPEA, 2011). Individuos y empresas también financian iniciativas de la sociedad civil.

Cabe destacar el papel de las agencias internacionales que participaron en el proceso de negociación de la nueva agenda social que contribuyó a la conformación de un nuevo paradigma de bienestar regional (BARBA, 2004). La participación de los actores internacionales en el diseño, financiamiento y evaluación de las políticas sociales le brindan un carácter transnacional al modelo (BARBA, 2008). Este modelo que

⁴¹ Traducción propia del original: “[...] a despolitização das demandas sociais, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza o Estado e responsabiliza os sujeitos sociais pelas respostas às suas necessidades. [...] Nesse contexto, observa-se um profundo deslocamento quanto aos direitos sociais agora transmutados em ‘direito moral’, sob os princípios abstratos da ‘ajuda mútua’ e ‘solidariedade’” (ALENCAR, 2009, p. 455-456 *apud* IPEA, 2011, p. 5).

caracteriza a las políticas sociales en la década del 90, socava las posibilidades de construcción de ciudadanía, a la vez que restringe el papel redistributivo de los Estados (ROBLES, 2013).

De acuerdo con Andrenacci y Repetto (2006), el resultado de este proceso de reforma de la política social, fue “una fragmentación de derecho sociales desde una perspectiva nunca del todo alcanzada de ciudadanía plena” (p. 14). Los cambios en el panorama político que tienen lugar especialmente en América del Sur a comienzos del siglo XXI, para lo cual influye el fracaso del modelo gestado en las décadas anteriores, cristalizan lo que fue denominado por varios autores como giro a la izquierda, o como el predominio de gobiernos progresistas principalmente en América del Sur (MIRZA, 2014).⁴² Lejos de las previsiones que aventuraron el fin del Estado, el modelo que comienza a ser gestado continúa teniendo una fuerte orientación liberal y apertura de los mercados, pero el Estado recupera protagonismo en las políticas sociales, por lo que la política social adquiere nuevamente relevancia (DRAIBE; RIESCO, 2009).

El período de bonanza económica a partir de 2004 y la estabilidad democrática que facilitó la acción de actores colectivos de la sociedad civil, como sindicatos y movimientos sociales, conformó un contexto propicio para la implementación de algunos cambios en relación con el bienestar (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014). De forma resumida, en lo que respecta a las políticas sociales, es posible visualizar cambios importantes en los sistemas de pensiones y jubilaciones, programas de transferencia de renta, reformas de salud, ampliación del acceso a educación y derechos laborales, entre otros (FILGUEIRA, 2015). El gasto social aumentó significativamente en este período en relación con el gasto público total y en relación con el PBI, por el esfuerzo que se realizó para concretizar derechos por medio de políticas sociales (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014).

A pesar de que estos cambios redujeron la pobreza, la indigencia y la desigualdad, y mejoraron la calidad de vida, las demandas se encuentran lejos de estar satisfechas. Los cambios en el panorama social de América Latina producidos a partir del año 2000 fueron acompañados por una transformación en la comprensión respecto a las políticas sociales, que se distancian del modelo anterior que se focalizaba en las carencias extremas, para

⁴² Dos constituciones que garantizan el derecho social a la recreación, como la de Bolivia de 2009 y la de Ecuador en 2008, fueron adaptadas en un contexto de cambio de orientación política de gobierno, con la llegada de Evo Morales al poder en Bolivia (en 2006 hasta 2020) y de Rafael Correa en Ecuador (2007 hasta mayo de 2017).

buscar soluciones a problemas estructurales desde una lógica de derechos (HARDY, 2010). Estos cambios se encuentran en consonancia con una “clara tendencia a la reconceptualización de los asuntos sociales, en términos de que su abordaje debe ser multidimensional y con un enfoque de derechos” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 11/12).

Los problemas vinculados al bienestar de la población son multidimensionales por lo que requieren respuestas complejas. En todos los países, aunque con diferencias en la implementación, comienza a producirse una búsqueda por una mayor coordinación intersectorial que permita trascender la focalización sectorial, las políticas sociales pasan a abarcar los diferentes momentos del ciclo de vida de las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, a la vez que hay un movimiento de ampliación de la participación ciudadana (PNUD, 2016).

Asimismo, comienza a haber una mayor conciencia de que disminuir brechas materiales no es suficiente para garantizar la igualdad social, condición para la ciudadanía. Para promover el bienestar de toda la población también es necesario avanzar en el combate a exclusiones y discriminaciones raciales, étnicas y de género que se encuentran sobrerrepresentadas en las situaciones de pobreza, pero que también se encuentran en sectores de la población que no poseen carencias materiales. De acuerdo al PNUD (2016), para esto es importante pero no suficiente, desarrollar políticas de acción afirmativa y reconocer y ampliar derechos colectivos.

La “nueva arquitectura” de las políticas sociales que comienza a ser desarrollada de forma incipiente en el inicio de este siglo (PNUD, 2016) privilegia la intersectorialidad como estrategia de abordaje integral de problemas multicausales, buscando la relación entre diferentes sectores del Estado en la búsqueda de una intervención más efectiva. La intersectorialidad permite actuar sobre una problemática común, o promover derechos en un ciclo de vida particular como la primera infancia, por medio de la articulación entre diversos sectores para un abordaje integral.

La intersectorialidad busca superar el modo sectorial y fragmentado de como el Estado ha operado tradicionalmente, que no ha conseguido responder adecuadamente a problemas que requieren intervenciones articuladas (REPETTO, 2010). La misma puede suceder al interior del Estado pero también incluir actores privados, ya sean actores de la sociedad civil o empresas.

El proceso de descentralización puede facilitar la intersectorialidad entre instituciones que están más próximas de los ciudadanos y que pueden elaborar estrategias de resolución de problemas y de promoción del bienestar de forma articulada. No

obstante, la intersectorialidad, aun cuando suceda dentro del Estado, no está exenta de dificultades, porque requiere una visión compartida del problema y de la forma de intervención, así como la conformación de arreglos complejos para la coordinación de las acciones (MENICUCCI, 2006). El abordaje intersectorial implica integración interorganizacional, la cual incorpora pero trasciende la coordinación interorganizacional necesaria para no sobreponer esfuerzos, en tanto la intersectorialidad requiere integración entre organizaciones de sectores diferentes (CUNILL-GRAU, 2014).

Por lo tanto, la intersectorialidad no puede confundirse con transversalidad, porque la transversalidad no requiere integración entre sectores, sino que supone la incorporación de ciertos temas, perspectivas o públicos priorizados –generalmente vinculados a la protección de derechos– al trabajo que el sector desarrolla (MENICUCCI, 2006; CUNILL-GRAU, 2014). De acuerdo con Menicucci (2006) y Cunill-Grau (2014), un ejemplo paradigmático y de los primeros a ser transversalizados es la perspectiva de género, que puede ser incorporada por diversos sectores sin que necesariamente exista una institucionalidad encargada de promover este enfoque transversal.

Puede transversalizarse el abordaje diferencial que en aras de una igualdad efectiva prioriza algunos grupos que están en una situación de mayor vulnerabilidad, para facilitar el acceso a la prestación que busca garantizar el ejercicio de un derecho. Las políticas pueden orientarse al considerar la vulnerabilidad del ciclo de vida, la discriminación y exclusiones existentes, que afecta principalmente a la primera infancia, niños, adultos mayores, grupos étnicos, afrodescendientes, mujeres, personas con discapacidad, entre otros (PNUD, 2016).

Otra tendencia de gestión de las políticas sociales, también facilitada por el proceso de descentralización, es la participación ciudadana, la cual puede suceder durante todo el proceso de la política pública. La participación, conforme alerta Menicucci (2006), puede ser estimulada con objetivos diferentes, por ejemplo, el involucramiento de la población puede ser un medio para asegurar su adhesión a la política y buscar cierta legitimidad y sustentabilidad de la misma. Por otro lado, la participación de la población en la toma de decisiones sobre el diseño e implementación de la política, su control social y la reivindicación de mejores políticas, forma parte del ejercicio ciudadano y es fundamental para la ampliación de la democracia (ROBLES, 2013).

Estas tendencias de gestión no garantizan por sí mismas que una política social se encuentre garantizando el acceso a un derecho social. No obstante, puede brindar fuertes indicios de las posibilidades que las mismas presentan para la construcción de ciudadanía,

en función de si existe una búsqueda de integración con otros sectores para el abordaje de un problema multidimensional, si los grupos poblacionales priorizados se encuentran en situación de vulnerabilidad y si se incorpora la participación ciudadana para que la política sea más adecuada a las necesidades de la población como forma de contribuir con la ampliación de la democracia.

1.6 El foco de análisis en la implementación de políticas públicas

Con el fin de investigar como el derecho a la recreación/ocio está siendo concretizado en las políticas públicas de los países de la Comunidad Andina, se hace necesario conocer los conceptos del análisis de políticas públicas que permiten delimitar el objeto estudiado dentro del complejo proceso de una política pública. El conocimiento de los principales enfoques de los estudios sobre implementación, así como de sus contribuciones y limitaciones, es esencial para subsidiar el análisis de implementación de políticas públicas de recreación/ocio que se busca realizar en la presente investigación.

La inclusión del derecho a la recreación/ocio en la Constitución de un país no implica necesariamente su materialización en una política pública. El conocido modelo del ciclo de políticas públicas permite comprender que es durante la fase de implementación de una política que, de hecho, tiene lugar (o no) su concreción en acciones que pueden contribuir con la garantía de dicho derecho. Por lo tanto, el foco de esta investigación se vuelve hacia la etapa de la implementación de políticas públicas de recreación/ocio, y se incorporan variables y perspectivas que tradicionalmente han sido descuidadas en los estudios de implementación que pueden enriquecer su comprensión.

El abordaje del ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) es una referencia para el campo de análisis de políticas públicas. Tiene como antecedente la contribución de uno de los fundadores del área de estudio de políticas públicas, H. Lasswell, que en la década del 50 introdujo una serie de etapas en referencia al proceso de políticas públicas (*policy process*), modelo que después fue desarrollado por Jones en 1970 de una forma que se aproxima del modelo que conocemos hoy (ROTH, 2010).

Dicho modelo considera el proceso de la política pública como una serie de fases consecutivas. Las diversas propuestas de división de estas fases que fueron surgiendo, presentan variaciones poco significativas, y es recurrente encontrar las etapas de formación de agenda, formulación de la política y toma de decisión, implementación y evaluación (JANN; WEGRICH, 2007).

Para que un asunto sea priorizado e incluido en la agenda de una autoridad pública, es necesario que haya una percepción del problema y su construcción como un objeto de intervención pública. En la fase siguiente, de formulación y toma de decisión, se buscan soluciones posibles, se opta por una alternativa y se definen el marco jurídico, el administrativo y el financiero (SARAIVA, 2006). A esta etapa le sigue la fase de implementación (o no) de la política, y se refiere al momento en el cual se aplica lo definido en la etapa previa. Por último, tiene lugar la etapa de evaluación de la política, que puede terminar con la política o promover un nuevo inicio que incorpore los aprendizajes. Estas etapas presentadas de forma simplificada pueden ser analizadas teniendo en consideración las luchas de poder, las redes de actores que se establecen en torno a la política y las prácticas políticas y administrativas que tienen lugar (FREY, 2000). No obstante, el modelo del ciclo de políticas públicas no brinda estas dimensiones de análisis.

El ciclo de políticas públicas, al definir una serie de etapas, posee la ventaja de ser suficientemente amplio para que pueda ser aplicado a cualquier política pública, al introducir un orden en un proceso complejo (MULLER; SUREL, 2002; ROTH, 2002). Sin embargo, es importante considerar que esta tipología tiene como base una representación racional de la política, una visión lineal, rígida e idealizada que ignora el carácter desordenado que puede presentar la política (MULLER; SUREL, 2002).

La realidad de la política pública no se ve reflejada en la concepción idealizada de este modelo, porque las etapas pueden superponerse, o el orden de las etapas puede alternarse, o alguna etapa puede de hecho no ocurrir en la práctica. Por ejemplo, la definición del problema puede tener lugar después de que la decisión ya fue tomada, o diversas decisiones pueden ser tomadas a lo largo de la implementación.

Además, este abordaje secuencial posee la limitación de que no sirve como paradigma de análisis, porque no presenta explicaciones ni brinda una teoría causal (ROTH, 2010). No obstante, el modelo tiene validez heurística porque contribuye con la comprensión del proceso, así como también facilita la sistematización y comparación de debates que se concentran en una de las etapas (JANN; WEGRICH, 2007). El modelo del ciclo de políticas públicas puede ser útil para la delimitación del objeto de análisis y para identificar las teorías que se desarrollaron para el análisis de alguna de sus etapas. Según Roth (2010): “esta es al mismo tiempo la fuerza del modelo pero también su mayor debilidad: se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto” (p. 26).

En esta línea, es posible afirmar que el abordaje de este ciclo de políticas públicas condujo a la sobrevalorización de la importancia de la etapa de definición de agenda en detrimento del estudio de otras fases (SOUZA, 2006). El estudio de implementación fue relegado en comparación con el estudio de otras etapas del ciclo de políticas públicas, por lo que es recurrente que se haga referencia a esta etapa como el “*missing link*” o el “eslabón perdido situado entre la toma de decisión y la evaluación de resultados”⁴³ (RUA, 1998).

El lugar poco relevante que se le adjudicó a la implementación estaba en consonancia con la comprensión ampliamente difundida por el *policy cycle*, que la situó como una fase posterior a la etapa en la que se toman las decisiones, y la ubicó como competencia de la administración que debería ejecutar lo que había sido definido en la etapa previa, reduciendo los problemas presentados en esta etapa a problemas exclusivamente técnicos (ROTH, 2002; FARIA, 2012). De esta forma, la implementación no fue considerada por los tomadores de decisión como una etapa clave y, por ende, tampoco se tornó objeto de análisis de la política pública (JANN; WEGRICH, 2007).

Hasta 1960 predominó la comprensión de que cuando se estaba frente a mandatos políticos claros, los administradores desarrollaban la implementación de acuerdo a las intenciones de los que tomaron la decisión (HILL; HUPE, 2002, *apud* PULZL; TREIB, 2007). Fue recién en la década de 1970 que comenzó a cambiar la forma en que se consideraba la implementación. La inauguración de estudios sobre implementación en esa época, que surgieron por la preocupación sobre la efectividad de los programas, permitió que la misma pudiese ser observada como una etapa compleja y crucial del ciclo de políticas públicas (FARIA, 2012; PULZL; TREIB, 2007).

De esta forma, comenzó a quedar en evidencia que la implementación posee un carácter decisivo porque, como argumenta Roth (2002), “es ahí que la política, hasta este entonces hecha casi exclusivamente de discursos y de palabras se transforma en discursos concretos, en realidad palpable” (p. 107). O sea, es por medio de la implementación que una política se concretiza, se materializa, es decir, se torna una realidad. En otras palabras, “sin implementación, no habría política pública”⁴⁴ (RUA; ROMANINI, 2013, p. 91).

Los estudios de implementación que surgieron en los años 70 fueron principalmente empíricos y se enfocaron en estudios de caso para comprender las razones

⁴³ Traducción propia del original: “elo perdido situado entre a tomada de decisão e a avaliação de resultados”.

⁴⁴ Traducción propia del original: “sem implementação, não haveria política pública”.

de los problemas de implementación (SABATIER, 1986; PULZL; TREIB, 2007). La segunda generación de estudios fue más analítica, aunque continuó privilegiando un enfoque *top-down* (SABATIER, 1986).

Un abordaje *top-down*, o de arriba hacia abajo, considera las decisiones tomadas en la etapa previa de formulación y busca saber hasta qué punto esas normas que la estructuran fueron implementadas. Los problemas de implementación se consideran “desvíos de ruta”⁴⁵ (SILVA; MELO, 2000, p. 8). Se entiende que estos desvíos pueden corregirse ya sea mejorando el diseño de las normas, o por medio de procesos de control y coordinación (ROTH, 2002; JANN; WEGRICH, 2007). Por eso, se elaboraron guías de implementación y recomendaciones con el fin de asegurar un mejor diseño y, por ende, una mejor implementación (PULZL; TREIB, 2007).

Este abordaje *top-down* refuerza la separación conceptual y temporal entre formulación e implementación, que se entienden como pertenecientes a esferas diferentes, distinguiendo entre el ámbito político y el ámbito administrativo (FARIA, 2012; ROTH, 2002). Por este motivo, es posible afirmar que el modelo de ciclo de políticas públicas refuerza el abordaje *top-down*, de modo que las críticas presentadas al modelo del ciclo de políticas públicas pueden ser extrapoladas a este enfoque.

El enfoque *top-down* desconsidera el impacto que pueden introducir los actores responsables de la implementación (PULZL; TREIB, 2007). Esta perspectiva asume que lo que fue definido por los tomadores de decisión, elegidos mediante el voto, será implementado por los funcionarios administrativos sin introducir modificaciones (MENY; THOENIG, 1992). Es decir que supone que si las normas fueron bien definidas, con objetivos claros, evitando ambigüedades, la burocracia tendrá claro lo que debe implementar, por lo que no tendrá espacio para la discrecionalidad. De acuerdo con Silva y Melo (2000) este modelo de análisis:

[...] presupone una visión ingenua e irrealista del funcionamiento de la administración pública, que aparece como “un mecanismo operativo perfecto” donde sería posible asegurar la fidelidad de la implementación al diseño propuesto inicialmente. Esta visión jerárquica de la burocracia pública como correspondiente al ideal weberiano es francamente idealizada⁴⁶ (p. 8).

⁴⁵ Traducción propia del original: “desvios de rota”.

⁴⁶ Traducción propia del original: “[...] pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como ‘um mecanismo operativo perfeito’, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada”.

En sintonía con estas críticas, el modelo *top-down* comenzó a ser desafiado a finales de la década de 1970 y comienzos de 1980 (JANN; WEGRICH, 2007), lo que dio origen a otro abordaje conocido como *bottom-up*, de abajo hacia arriba. Este enfoque comienza identificando los actores que participan en la política al final del sistema administrativo y las estrategias que utilizan para la resolución de problemas en este nivel, y hace un movimiento hacia arriba (PULZL; TREIB, 2007). De esta forma, busca brindar una descripción empírica a partir del estudio del comportamiento de los actores en los contextos locales, para casos concretos.

Comenzó a considerarse el papel que juegan las burocracias que están más próximas de la población, en el entendido de las mismas pueden tener un grado de discrecionalidad que es necesario considerar, y que pueden desarrollar estrategias para resolver problemas cotidianos, lo que no necesariamente es negativo, sino que puede llegar a ser positivo y contribuir con el éxito de la política por el conocimiento que detentan de los problemas (RUA; ROMANINI, 2013; PULZ; TREIB, 2007). De acuerdo a este modelo, la burocracia es una variable fundamental, porque influencia la implementación y los resultados de una política. La misma “no es neutra, y la implementación involucra, para algunos inevitablemente, elecciones y decisiones tomadas por agentes que no electos, que son, las burocracias públicas”⁴⁷ (FARIA, 2012, p. 9).

En esta línea fue pionero el trabajo de Lipksy (1980 *apud* LOTTA, 2014), quien estudió en profundidad a los burócratas del escalón más bajo, a los que llamó de “nivel de calle” (*Street-level bureaucracy*), porque de acuerdo al autor, estos burócratas –como policías, profesores, funcionarios de salud, etc.– al trabajar en el terreno con los beneficiarios de las políticas públicas precisan resolver problemas y demandas de forma cotidiana. En referencia a este trabajo Lotta (2014) afirma que:

La discrecionalidad de estos agentes está en determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y las sanciones proporcionadas por su agencia. Así, aunque dimensiones políticas oficiales moldeen patrones de decisión, bien como las normas comunitarias y administrativas, los agentes aun consiguen tener autonomía para decidir cómo aplicarlas, e insertarlas en las prácticas de implementación. Es, en parte, en el ejercicio de la discrecionalidad de los agentes implementadores que las políticas son alteradas y reconstruidas (p. 191).⁴⁸

⁴⁷ Traducción propia del original: “não é neutra, e a implementação envolve, para muitos inevitavelmente, escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos, quais sejam, as burocracias públicas”.

⁴⁸ Traducción propia del original: “A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e

La implementación de las políticas es hecha por personas que tienen intereses, actores que participan en relaciones de poder, en procesos de negociación entre las redes que participan en la política (RUA; ROMANINI, 2014). Este enfoque permite considerar que hay problemas que pueden devenir de esa dimensión conflictiva o política de la implementación, mientras que el enfoque *top-down* entiende la implementación como un proceso apolítico centrado en el Estado (PULZL; TREIB, 2007; ROTH, 2002). Conforme expresan Pulzl y Treib (2007):

[...] los *bottom-uppers* sostienen que el proceso de implementación es eminentemente político y que las políticas son moldeadas en este nivel de manera decisiva. Así, las políticas no son tan determinadas por los estatutos que emanan de los gobiernos y de los parlamentos, sino por el gran número de decisiones políticas autónomas, de los actores directamente involucrados en la ejecución de la política⁴⁹ (p. 94).

Al considerar que las decisiones son tomadas a lo largo de la implementación por los actores que participan en la ejecución, lo que produce que la política sea moldeada aún en su ejecución, se rechaza la comprensión acrítica del modelo de ciclo de políticas públicas que separa en etapas estancas (JANN; WEGRICH, 2007). Por lo tanto, también se ve cuestionada la dicotomía entre política y administración, porque la administración también toma decisiones, no es apolítica ni se encuentra en un medio ajeno a la política.

Fue a partir de la crítica a estos modelos que surge una tercera generación de estudios de implementación después de la década de 1980, que se conocen como teorías híbridas, las cuales relacionan aspectos centrales de las dos perspectivas. Surgen nuevos modelos que consideran tanto las decisiones que tienen lugar en el nivel central del gobierno como en la autonomía local (PULZL; TREIB, 2007). Estas teorías consideran que la implementación es “una gran interrogación (resultados en abierto) y no admiten la concepción del ciclo de políticas públicas como una secuencia de fases estancas y bien delineadas” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 100). A pesar de que no es la intención profundizar en estas teorías, las críticas que realizan sobre los enfoques hegemónicos son

administrativas, os agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas”.

⁴⁹ Traducción propia del original: “[...] bottom-uppers hold that implementation process is eminently political and that policies are even shaped to a decisive extend at this level. Hence, policies are not so much determined by the statues emanating from governments and parliaments but by the largely autonomous political decisions of the actors directly involved in policy delivery”.

incorporadas en la propuesta de Lima y D'Ascenzi (2013) que se aborda a continuación.

De acuerdo a los autores, los dos enfoques presentados:

[...] encuentran sus límites en la sobreestimación de la importancia de las normas o de la discrecionalidad de los ejecutores. El foco en la estructura normativa desconsidera la influencia de los implementadores. Por otro lado, la capacidad de determinación atribuida a los mismos en el diseño retrospectivo subestima la influencia ejercida por variables normativas en la implementación⁵⁰ (p. 105).

El enfoque *bottom-up* desconsidera la importancia de las decisiones que son tomadas en el nivel central del gobierno, las cuales son centrales para el abordaje *top-down*. Vale la pena resaltar que “la autoridad para establecer arreglos institucionales, definir normas y asignar recursos financieros sin duda no se ejerce de abajo para arriba, al contrario”⁵¹ (RUA; ROMANINI, 2014, p. 100). Por lo tanto, las normas y objetivos definidos en la formulación deben ser el punto de partida del análisis de implementación, pero esta no puede ser la única variable relevante para el análisis.

El modelo *bottom-up* permite visualizar la importancia que tienen las nuevas decisiones tomadas a lo largo de la implementación de la política. Sobre todo en aquellos casos en los que la política fue apenas esbozada en la formulación, por lo que durante la implementación se tomarán decisiones significativas. Por lo tanto, resulta esencial considerar el papel de los implementadores y las decisiones que estos toman, porque pueden introducir modificaciones significativas en relación con el diseño original. Desde esta perspectiva, la formulación e implementación son interdependientes, por lo que es posible afirmar que la implementación “crea políticas: la implementación de políticas constantemente orienta nuevas políticas”⁵² (SILVA; MELO, 2000, p. 11).

No obstante, es importante considerar que ambos modelos:

[...] privilegian las condiciones materiales del proceso de implementación y no toman como variable relevante los aspectos culturales que son mediadores, a veces necesarios, al entendimiento de la trayectoria de la política y del resultado alcanzado⁵³ (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105).

⁵⁰ Traducción propia del original: “[...] encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionabilidade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação”.

⁵¹ Traducción propia del original: “a autoridade para estabelecer arranjos institucionais, definir normas e alocar recursos financeiros certamente não é exercida de baixo para cima, ao contrário”.

⁵² Traducción propia del original: “cria políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas”.

⁵³ Traducción propia del original: “[...] privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado”.

Lima y D'Ascenzi (2013), además de considerar las limitaciones materiales que limitan la acción de los implementadores proponen un abordaje analítico que incorpore elementos vinculados a la dimensión cultural y cognitiva, como ideas, valores y concepciones de mundo de los actores. Los autores entienden a la implementación “como el proceso de apropiación de una idea, que en este sentido, es consecuencia de la interacción entre la intención (expresada en el plan) y los elementos de los contextos locales de acción”⁵⁴ (p. 105).

Al considerar la implementación de una forma flexible y fluida, articulan variables de los dos enfoques hegemónicos y abren el espacio para la consideración de variables cognitivas. De acuerdo con la propuesta de Lima y D'Ascenzi (2013), el análisis de la implementación debe considerar al menos tres componentes que interactúan y producen el proceso de implementación: (a) las características del plan; (b) la organización del aparato administrativo responsable por la implementación y (c) las ideas, valores y concepciones de mundo de los individuos responsables por la implementación.

El plan debe ser considerado porque para comprender la política que está siendo implementada es necesario conocer de qué forma las normas estructuran y orientan esa acción. Los autores proponen entender el plan de una forma flexible, como punto de partida, sin sobrestimar su capacidad para definir la implementación. Además, consideran importante tener en cuenta los efectos del plan en el contexto, porque su contenido puede causar efectos diversos en los actores responsables de la implementación.

Vaquero (2007) llama la atención sobre el hecho de que la mayoría de los estudios de implementación no definen con precisión la naturaleza de la política que está siendo implementada. El plan puede comprender un programa u otras decisiones administrativas emitidas por el Ejecutivo, así como instrumentos más formales como una ley que requiere la aprobación del Legislativo. De acuerdo al autor, es fundamental diferenciar el tipo de decisión que está siendo implementada, porque puede “pronosticar mayor o menor fuerza en el momento de la implementación” (VAQUERO, 2007, p. 141).

Una ley, como requiere la aprobación del Legislativo tiene una mayor relevancia así como más posibilidades de permanecer en el tiempo, mientras que planes y programas realizados por el Poder Ejecutivo dependen del gobierno, por lo que pueden ser alteradas

⁵⁴ Traducción propia del original: “como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação”.

o hasta ignoradas con un cambio de gobierno (VAQUERO, 2007). Sin embargo, por más que la legislación sea el puntapié para la implementación, planes, programas y otras decisiones administrativas son necesarias para operacionalizar la ley (REIN; RABINOVITZ, 1978, *apud* VAQUERO, 2007) y definir objetivos, acciones, beneficiarios, entre otros aspectos.

Otro componente que debe incluir un análisis de implementación, según la propuesta sistematizada por Lima y D'Ascenzi (2013), se refiere a las características del aparato administrativo responsable de la misma, que condicionarán las posibilidades de desarrollar las políticas. El plan será “adaptado a las posibilidades y limitaciones de las agencias y de los individuos que deberán ejecutarlo [...] Los implementadores adaptarán lo que se espera que sea realizado a lo que consiguen (o quieren) hacer”⁵⁵ (p. 106).

Por lo tanto, resulta importante considerar factores como los recursos materiales disponibles, las características del equipo de trabajo, las reglas organizacionales explícitas o tácitas, las relaciones de poder, la estructura administrativa, así como otros factores que intervienen en el proceso de apropiación del plan en el espacio local (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Al incorporar estos elementos que moldean la implementación, los autores consideran variables referentes a los espacios locales de implementación, que junto al papel de las burocracias implementadoras, constituyen las principales contribuciones del enfoque *bottom-up*.

El plan, además de ser adaptado en función de las condiciones materiales del aparato administrativo, también es mediado por la interpretación que realizan las burocracias responsables de la implementación en relación con sus ideas, valores y concepciones de mundo. Las variables cognitivas constituyen el tercer elemento de la propuesta de análisis de implementación de Lima y D'Ascenzi (2013), y son importantes porque “actúan como un *link* entre el plan y su apropiación”⁵⁶ (p. 108). Los autores sugieren que es en virtud del proceso de interacción de las tres variables que de hecho surge la política, o por lo menos que la política adquiere materialidad y se torna una realidad concreta.

En las situaciones que la referencia para la política pública es un derecho garantizado en la Constitución, pero no hay una política o un marco legal que determine

⁵⁵ Traducción propia del original: “[...] adaptado às possibilidades e os constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo [...] Os implementadores adaptarão o que se espera que seja feito ao que conseguem (ou querem) fazer”.

⁵⁶ Traducción propia del original: “pois atuam como um *link* entre o plano e sua apropriação”.

de forma clara los objetivos, directrices, acciones, sujetos, entre otros factores, las acciones desarrolladas para la garantía de ese derecho quedan aún más dependientes de elecciones casi autónomas de los gestores (MENICUCCI, 2008). En sintonía con una comprensión flexible de la implementación que considera que muchas decisiones son tomadas a lo largo de todo el proceso de implementación por lo que no se agotan a una etapa previa, se evidencia la importancia de conocer las ideas de los gestores que son responsables de la materialización de la política. En definitiva las “ideas conforman la percepción que los tomadores de decisión tienen de los *policies issues*, influenciando la acción”⁵⁷ (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 107).

Por lo tanto, ideas, valores, y concepción del mundo influyen en la formulación y tienen un papel fundamental en la implementación cuando la misma es entendida como siendo la “formulación en proceso”⁵⁸ (RUA; ROMANINI, 2014, p. 103). De acuerdo con Souza (2006), valores, creencias e ideas son importantes dimensiones del proceso de formulación de políticas públicas y muchas veces son desconsiderados. Las ideas pueden ser entendidas:

[...] como afirmación de valores, pueden especificar relaciones causales, pueden ser soluciones para problemas públicos, símbolos e imágenes que expresan identidades públicas y privadas, bien como concepciones de mundo e ideologías⁵⁹ (JOHN, 1999, *apud* FARIA, 2003, p. 23).

De acuerdo con Campbell (1998), las ideas pueden estar implícitas en los debates de políticas públicas y ser asumidas sin cuestionamientos o, por el contrario, pueden ocupar el primer plano de los debates de políticas públicas. Las ideas que están en el primer plano del debate político, pueden ser construidas artesanalmente por los gestores como forma de legitimar sus ideas frente a la población, o pueden enunciar soluciones causales de forma clara para la resolución de problemas puntuales (CAMPBELL, 2002).

Por otro lado, el autor menciona dos tipos de ideas abordadas en la literatura específica que subyacen a las elecciones de los gestores, como los paradigmas cognitivos o visiones del mundo y los marcos conceptuales normativos. Las primeras suponen la asunción de relaciones de causalidad por lo que restringen las opciones que son de hecho tomadas en consideración por los gestores. Por otro lado, los marcos conceptuales

⁵⁷ Traducción propia del original: “ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policies issues*, influenciando a ação”.

⁵⁸ Traducción propia del original: “formulação em processo”.

⁵⁹ Traducción propia del original: “[...] ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias”.

normativos favorecen la asunción de valores y la toma de decisiones en función de lo que es apropiado moral o socialmente, es decir, lo que está legitimado en la sociedad aunque no exista una explicación causal válida en la cual se sustente (CAMPBELL, 2002). Campbell (1998) sostiene que lo que es apropiado y legítimo en una sociedad, es lo que las élites consideran como aceptable, lo que no necesariamente coincide con lo que la población considera adecuado.

Campbell (2002) considera que a nivel internacional es posible identificar paradigmas cognitivos transnacionales, que pueden llevar a una cierta similitud entre políticas de contextos diferentes, ideas que pueden ser promovidas y difundidas por organizaciones internacionales no gubernamentales. El autor llama la atención sobre el hecho de que esas organizaciones se encuentran diseminando muchas veces ideas que ya existen, más que creando ideas nuevas. Esas ideas promovidas a nivel internacional, cuando son incorporadas a nivel nacional, adquieren connotaciones y particularidades que dependen de cada contexto y de las instituciones locales.

Por otro lado, es importante destacar el papel que pueden tener las comunidades epistémicas en la generación de nuevas ideas (CAMPBELL, 2002). De acuerdo con Hass (1992), “una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en una temática particular y con una voz autorizada por el conocimiento relevante de política pública dentro de la temática o problemática”⁶⁰ (p. 3). Si bien las comunidades epistémicas pueden reunir profesionales de diferentes disciplinas, tienen en común el hecho de que comparten creencias normativas y de principios, y que poseen una idea compartida sobre la mejor forma de resolver algunos problemas de política pública referente al área en la cual son expertos (HAAS, 1992). Las ideas de las comunidades epistémicas pueden ser difundidas por organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales o introducirse en el debate de las redes de actores involucrados en la política a nivel nacional.

Cabe resaltar que existen filtros institucionales que limitan las ideas, porque los “actores no operan en el vacío”⁶¹ (CAMPBELL, 2002, p. 30). Por lo tanto, no es posible ignorar “factores de orden institucional y estructural, los cuales funcionan como

⁶⁰ Traducción propia del original: “An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area”.

⁶¹ Traducción propia del original: “actors do not operate in a vacuum”.

limitaciones a las elecciones y circunscriben las interacciones”⁶² (MENICUCCI; BRASIL, 2006, p. 371). Las políticas que fueron desarrolladas y las ideas que se materializaron en las mismas, influyen en la comprensión que los actores tienen de la política y, por ende, en las decisiones que toman. No obstante, es importante considerar las ideas de los actores y no solamente factores de orden institucional, para no reducir la capacidad que los actores poseen de redefinir los problemas y procesos involucrados en la producción de políticas públicas (MENICUCCI; BRASIL, 2006).

La norma que estructura la implementación que reúne algunas ideas que han sido institucionalizadas es interpretada por los implementadores. En este sentido, “es como si renaciera luego de su primera adopción por la instancia formal de decisión (gobierno, parlamento)” (ROTH, 2002, p. 54). Los actores no son totalmente libres para realizar esta reinterpretación y contextualización porque existe cierta limitación estructural, pero tampoco las decisiones son totalmente determinadas por las estructuras (MULLER; SUREL, 2002). Los actores poseen subjetividad y reflexividad y, por lo tanto, su comprensión sobre la política pública debe ser considerada.

A partir de la discusión presentada en esta sección, resulta pertinente realizar un análisis de implementación de las políticas públicas de recreación/ocio que considere los elementos destacados en la propuesta de Lima y D’Ascenzi (2013): (a) el componente institucional, es decir, las leyes y planes que estructuran la política; (b) el componente estructural, que pondera algunos elementos que caracterizan el aparato administrativo responsable por la implementación de la política y (c) el componente cognitivo, o sea las ideas, valores y concepciones de mundo de los gestores responsables por la implementación. En el capítulo siguiente se analizan las leyes y planes que orientan la política pública al establecer los lineamientos y directrices para cada contexto estudiado.

⁶² Traducción propia del original: “fatores de ordem institucional e estrutural, os quais funcionam como constrangimentos às escolhas e circunscrevem as interações”.

CAPÍTULO II

Leyes y planes que orientan la implementación: el punto de partida

Leyes, planes y políticas son el punto de partida de la implementación (LIMA; D´ASCENZI, 2013) en tanto la orientan y estructuran. Inclusive en aquellos casos en que no hay una política pública de recreación/ocio definida como tal, existen leyes y planes que establecen directrices y lineamientos para la intervención pública del Estado en relación con la recreación/ocio.

Es importante destacar que el marco institucional y jurídico –que comprende la Constitución, leyes y documentos de política pública– expresa las intenciones de un Estado, por lo que constituye un aspecto central para un enfoque de derechos (CECCHINI; RICO, 2015). Cuando la intervención del Estado, por medio de políticas y programas responde a una institucionalidad apropiada, es más factible que las población considere que las políticas públicas se relacionan con la garantía de derechos y no con privilegios (CECCHINI; RICO, 2015).

Es menester reiterar que las decisiones que orientan la intervención del Estado por medio de políticas públicas pueden tener más o menos fuerza en el momento de la implementación, dependiendo del tipo de decisión. Una ley tiende a tener una mayor permanencia en el tiempo porque involucra al Poder Legislativo, mientras que un plan que se encuentra vinculado a un gobierno podrá ser ignorado con un cambio del Ejecutivo (VAQUERO, 2007).

Por tratarse de países con Estados unitarios, fueron consideradas principalmente leyes y planes nacionales con la intención de conocer las directrices que brindan para la implementación de políticas públicas de recreación/ocio, las cuales deben ser incorporadas por las políticas nacionales y municipales. A nivel nacional fue considerado el tratamiento dado a la recreación/ocio en las constituciones, en las leyes de deporte y recreación y en los planes de desarrollo de los cuatro países estudiados. En el caso de Perú se consideró además el Plan Nacional del Deporte 2011-2030, el cual orienta el desarrollo del sector que abarca el campo de la recreación. En Colombia se analizaron el Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019 y el Plan Nacional de Recreación 2013-2019. Cabe destacar que solo se encontró un instrumento específico para la recreación/ocio que no abordara la recreación conjuntamente con el deporte, y fue en el contexto nacional de Colombia. Los demás planes, tanto de nivel nacional como

municipal, abarcan la recreación y el deporte en el mismo plan. En Bolivia y Ecuador no fueron encontrados planes sectoriales.

Las leyes de descentralización fueron consultadas para conocer las competencias atribuidas a los municipios en relación con la recreación, en los casos en que esa información no estuviese disponible en la Constitución o en los planes mencionados. A nivel municipal, se consideraron los planes de desarrollo municipal de las cuatro ciudades estudiadas. Es importante destacar que únicamente se encontraron planes municipales sectoriales para la recreación en Bogotá: la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física 2009-2019 y el Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos Bogotá 2006-2019. No se pretende realizar un análisis exhaustivo de todo el marco normativo vigente que estructura la implementación de las políticas públicas de recreación/ocio en cada país y ciudad, ni tampoco un análisis detallado de cada documento, lo que excede las posibilidades del presente trabajo.

El análisis de leyes, planes y políticas consideró los lineamientos y directrices vinculados a las siguientes categorías temáticas: concepto de recreación/ocio; objetivos que persigue la intervención en recreación/ocio; orientación para acciones (programas, espacios/equipamientos, contenido cultural priorizado); grupos poblacionales prioritarios; y gestión de las políticas públicas de recreación/ocio. Se presentan a continuación los resultados de cada país y ciudad. Al final del capítulo se busca destacar algunas aproximaciones y distanciamientos entre los contextos estudiados, considerando las principales orientaciones para la política pública de recreación/ocio en cada contexto.

2.1 Bolivia y La Paz

En Bolivia, la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 reconoce en su artículo 104 que “toda persona tiene derecho al deporte, a la cultura física y a la recreación” (BOLIVIA, 2009). La Ley Nacional del Deporte (LND) de 2016, la cual explicita en su texto que se fundamenta en este artículo de la Constitución, tiene como objeto regular el “derecho al deporte, la cultura física y la recreación deportiva” (BOLIVIA, 2016, Art. 1). El entendimiento de la recreación como derecho también es explicitado por el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020.⁶³

⁶³ El PDES se encuentra vigente desde su aprobación el 9 de marzo de 2016 por medio de la ley N.º 786. Este plan es formulado en conformidad con lo que prevé el artículo 316 numeral 9 de la CPE y es de aplicación obligatoria por los órganos legislativo, judicial y ejecutivo, tanto del gobierno central como de

A pesar de que el artículo 104 de la CPE reconoce el derecho a la recreación de forma explícita, vinculado pero distinto del derecho al deporte y a la cultura física, es posible verificar que todo el marco normativo analizado se refiere a la recreación como nivel del deporte o como recreación deportiva, conforme enuncia el objeto de la LND citado arriba. En la CPE, el artículo 105 señala que el Estado promoverá “el desarrollo de la cultura física y de la práctica deportiva en sus niveles preventivo, recreativo, formativo y competitivo” (BOLIVIA, 2009). La LND incorpora exactamente el mismo trecho en su artículo 4. La cultura física se relaciona con el movimiento del cuerpo, con el ejercicio físico (CAGIGAL, 1979).

Asimismo, es posible constatar que el PDES aborda el derecho a la recreación en el marco de las metas: “garantía del deporte como derecho de Estado” y “acceso universal al deporte” (BOLIVIA, 2016a, p. 93). La recreación es citada entre las acciones que contribuyen a alcanzar estas metas, especialmente en aquellas acciones que se dirigen a toda la población, y no así en las que se refieren al deporte formativo o profesional. Este abordaje denota que el derecho a la recreación queda conceptualmente subordinado al derecho al deporte y que se distinguen, aunque de forma implícita, las acciones vinculadas al nivel recreativo del nivel formativo y competitivo.

A nivel municipal, el Plan Integral “La Paz 2040” (PI) incorpora la comprensión de la recreación como nivel del deporte en consonancia con el nivel nacional, y la misma es abordada dentro de un subje del plan que se refiere específicamente al deporte. De esta forma, se evidencia que la recreación, si bien en momentos es utilizada como sinónimo de deporte, es entendida en las leyes y planes analizados en Bolivia y La Paz como un nivel del deporte, y es abordada en todos los documentos en su vinculación con el mismo. Fueron buscadas referencias a la recreación en el sector cultural, ya sea entre las competencias y objetivos del Ministerio de Cultura y Turismo, como en la normativa vinculada a cultura, pero no fueron encontradas.

Las orientaciones que las leyes y planes analizados brindan para las acciones que deben ser desarrolladas por una política pública que busque garantizar el derecho al deporte, la cultura física y la recreación, se corresponden con la concepción que predomina de la recreación. La CPE y la LND, al referirse a la necesidad del desarrollo de la cultura física y de la práctica deportiva, orientan para que las acciones a ser realizadas en el marco de una política pública asuman este contenido.

las entidades territoriales autónomas, por lo que todos los planes sectoriales y territoriales deben estar en concordancia con el mismo conforme establece el Art. 4 de la ley N.º 786.

La LND especifica en su artículo 13 que el nivel de deporte recreativo se “desarrollará a través de actividades físico-lúdicas” (BOLIVIA, 2016)⁶⁴, mientras el PDES señala entre las acciones que prevé para la garantía de dichos derechos, el “desarrollar actividades deportivas de cultura física y recreacional, destinadas a fomentar la participación masiva de las personas” (BOLIVIA, 2016a, p. 94).

Este punto respecto a la participación masiva de personas, también es resaltado por el plan de desarrollo municipal, el PI, cuando se refiere al objetivo de promover la masificación de la actividad física y el deporte, en su nivel recreativo, conforme ya fue mencionado. Por lo tanto, existe una clara orientación para que las políticas públicas de recreación privilegien el desarrollo de actividades con participación masiva, en las cuales predomine el contenido cultural físico-deportivo de la recreación.

Por otro lado, además de las orientaciones relativas a las acciones que contemplan la promoción de estas actividades, también se menciona la necesidad de promoverles infraestructura y espacios deportivos. El PDES establece que para garantizar el derecho al deporte, el cual se entiende como abarcando a la recreación en este contexto, es necesario generar infraestructura deportiva de calidad para practicar o formarse en el deporte. El PI de La Paz, también destaca la necesidad de contar con infraestructura adecuada y, si bien no se refiere especialmente a infraestructura deportiva, al encontrarse dentro del subjebe referente a deportes, puede estar implícito. Cabe destacar que no se encontraron orientaciones para la intervención en relación con espacios públicos para la recreación en una perspectiva más amplia, como en relación con plazas, parques, o áreas verdes.

La LND tiene entre sus fines la promoción de desarrollo de infraestructura y espacios deportivos en el territorio boliviano (artículo 4), mientras que el artículo 63 destaca que el uso de esta infraestructura estará dirigido prioritariamente para las actividades que se encuentran destinadas a la práctica de la educación física, deporte estudiantil y recreativo, es decir que la prioridad es para la población en general y no para el deporte profesional o de alto rendimiento.

A su vez, esta ley prioriza la atención a algunos grupos dentro de la población, como también realiza la CPE al identificar grupos poblacionales de atención prioritaria, lo que se encuentra en sintonía con la perspectiva de ciudadanía diferencial incorporada por esta Constitución. La CPE destaca en el artículo 105 que se le dará “especial atención

⁶⁴ Es importante resaltar la mayor parte de los artículos de la LND tratan del deporte competitivo, de alto rendimiento y formativo, y del Sistema Deportivo Plurinacional, con rectoría del Ministerio de Deportes.

a las personas con discapacidad” (BOLIVIA, 2009) en las acciones del Estado que buscan promover la cultura física y la práctica deportiva, y el artículo 68 establece que el “Estado adoptará políticas públicas para la [...] recreación [...] de las personas adultas mayores” (BOLIVIA, 2009).

Las personas con discapacidad y los adultos mayores también son contemplados por la LND, que además incorpora otros grupos de acción prioritaria como la niñez, la adolescencia y juventud, como establece su artículo 6. De acuerdo al artículo 9, estos grupos de atención prioritaria tendrán acceso libre y preferencial a la infraestructura deportiva. Por otro lado, esta ley establece que la práctica del deporte y de la cultura física es un medio para la reinserción social de personas privadas de libertad (Art. 11). A su vez, la LND señala que brindará atención especial a personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social (Art. 4, num. 1), lo que considera la desigualdad socioeconómica existente y, por ende, la desigualdad de acceso a estos derechos. Esta priorización se complementa con el principio de universalidad en el cual se basa la LND, que supone que “todas las personas, sin distinción, tienen derecho a la práctica y acceso a la cultura física y del deporte en todos sus niveles” (BOLIVIA, 2016, Art. 5, num. 1).

Por otro lado, la CPE reconoce que la autonomía indígena originaria campesina podrá ejercer entre otras “competencias exclusivas [...] el deporte, esparcimiento⁶⁵ y recreación” (BOLIVIA, 2009, Art. 304, num. 9), reconociendo que estos derechos pueden tener especificidades para esta población y que precisan ser reconocidos y respetados. El Estado Plurinacional de Bolivia se refunda con la CPE a partir del reconocimiento de la multiculturalidad que caracteriza al país. La LND también se refiere a la población indígena en relación con la práctica deportiva (Art. 4, num. 7).

Respecto a la gestión de estas políticas, la CPE establece que son los gobiernos municipales autónomos que tienen competencia exclusiva en relación con el “deporte en el ámbito de su jurisdicción” (BOLIVIA, 2009, Art. 302, num. 14). Si bien se refiere al deporte y no a la recreación, esta fue entendida según el artículo 105 como un nivel deportivo.

Cabe destacar, además, que de acuerdo a la disposición transitoria 15 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” N.º 031 del 19 de julio de 2010, los gobiernos autónomos municipales “mantienen el derecho propietario y la administración de los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de

⁶⁵ Cabe destacar que no se encontraron otras menciones al concepto de esparcimiento, el cual es utilizado en América Latina por varios autores como sinónimo de ocio (SALAZAR-SALAS, 2007).

los servicios públicos de [...] deportes” (BOLIVIA, 2010), la cual consiste en “campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas” (BOLIVIA, 2010). Por lo tanto, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz posee el derecho propietario y administra la infraestructura deportiva de la ciudad.

Es posible identificar en las leyes y planes que los objetivos y fines hacia los cuales se orientan las políticas públicas de deporte y recreación se corresponden con la comprensión de la recreación y los lineamientos respecto a las acciones previstas en los documentos analizados. La LND establece que promover el deporte recreativo posibilita “el buen uso del tiempo libre de manera planificada, buscando un equilibrio biológico y social” (BOLIVIA, 2016, Art. 13).

Por otro lado, el PDES señala que el papel del Estado consiste en proveer “un acceso universal a la diversidad de prácticas deportivas para formar hombres y mujeres saludables” (BOLIVIA, 2016a, p. 85). El PI de La Paz afirma que se busca “promover la masificación de la actividad física y deportiva [...] para mejorar la calidad de vida de la población” (LA PAZ, 2016). De esta forma, se visualiza el potencial atribuido a la intervención respecto al deporte y a la recreación, que busca contribuir con la calidad de vida, con la salud y con el uso positivo del tiempo libre.

No obstante, el mismo PDES, en una perspectiva más amplia, establece que la recreación contribuye con el Vivir Bien⁶⁶. Entre los saberes necesarios para que las personas, comunidades y sociedades puedan alcanzar en su vida cotidiana el Vivir Bien, se encuentra el “saber danzar, reír, alegrarse y descansar” (BOLIVIA, 2016a, p. 172)⁶⁷ que requiere acciones orientadas a “garantizar espacios de recreación y tiempo libre” (BOLIVIA, 2016a, p. 172). A pesar de que esto podría estar indicando una perspectiva más amplia de la recreación, no se especifica a qué se refieren estos espacios de recreación y tiempo libre, mientras que en el resto del plan la recreación es siempre vinculada al deporte.

En suma, el abordaje que realizan de la recreación las leyes y planes estudiados evidencia que el derecho a la recreación queda subordinado a la garantía del derecho al deporte, tanto a nivel conceptual como a nivel sectorial. Por lo tanto, las orientaciones

⁶⁶ El PDES entiende que el Vivir Bien, es una “filosofía que valora la vida, busca el equilibrio con uno mismo y con los demás, el estar bien individual, así como el estar bien colectivo, promoviendo el respeto y la convivencia armónica del ser humano con la naturaleza” (BOLIVIA, 2016a, p. 9).

⁶⁷ Los demás saberes abarcan: saber ser y crecer; saber aprender y pensar; saber relacionarse; saber alimentarse; saber trabajar; saber amar y ser amado; saber soñar; saber comunicarse (BOLIVIA, 2016a, p. 172).

para las acciones no abarcan contenidos que vayan más allá de la promoción de actividades físicas-deportivas y del desarrollo de infraestructura deportiva. Por otro lado, se constata que estas leyes y planes de nivel nacional, que han sido elaborados en el marco del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, incorporan una perspectiva de ciudadanía diferencial, que privilegia el acceso de ciertos grupos que poseen derechos especiales y de la población en situación de exclusión y vulnerabilidad. Entre los objetivos hacia los cuales se dirigen las políticas públicas de recreación, se destaca el mejoramiento de la salud y la calidad de vida. Si bien se relaciona a la recreación con los saberes del Vivir Bien, esta comprensión no redundaría en una perspectiva más integral que favorezca orientaciones para la gestión de esta política pública que la vinculen sectorialmente a otras políticas.

2.1 Ecuador y Quito

La Constitución del Ecuador (CE) de 2008, señala entre los “Derechos al Buen Vivir [que] las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre” (ECUADOR, 2008, Art. 24). La CE aborda los derechos al Buen Vivir en el Régimen del Buen Vivir, en donde una sección denominada Cultura Física y Tiempo Libre retoma los derechos reconocidos en el artículo 24.

El artículo 381 de la CE expresa que “el Estado protegerá, promoverá y coordinará la cultura física que comprende el deporte, la educación física y la recreación [...]” (ECUADOR, 2008, Art. 381), indicando que la recreación se entiende en estrecha relación con la actividad física. Esta comprensión es incorporada por la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (LDEFER) de 2010, que tiene como objeto regular “el deporte, la educación física y la recreación, estableciendo las normas a las que deben sujetarse estas actividades para mejorar la condición física de toda la población, contribuyendo así, a la consecución del Buen Vivir” (ECUADOR, 2010, Art. 2). De esta forma, la recreación queda ubicada sectorialmente junto al deporte y a la educación física, y alineada al mejoramiento de la condición física de la población.

Tanto el Plan Nacional por el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017⁶⁸ de nivel nacional, como el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2015-

⁶⁸ El artículo 280 de la CE establece que: “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas

2025 del Distrito Metropolitano de Quito, incorporan esta comprensión de la recreación. El PMDOT posee un lineamiento estratégico que supone el “fomento del deporte, la recreación y actividades de ejercicio físico al aire libre” (QUITO, 2015, p. 34), lo que requiere incrementar “la actividad física y deportiva” (QUITO, 2015, p. 34). De este modo, se verifica una comprensión de la recreación que se restringe al contenido físico-deportivo, así como la intención de que las acciones desarrolladas tengan como escenario privilegiado el aire libre.

El PNBV también presenta esta perspectiva, lo que se constata en uno de las políticas previstas en el plan que consiste en “fomentar el tiempo dedicado al ocio activo y el uso del tiempo libre en actividades físicas, deportivas y otras que contribuyan a mejorar las condiciones físicas, intelectuales y sociales de la población” (ECUADOR, 2013, p. 148). Entre los lineamientos previstos para esta política se mencionan actividades físicas, deportivas, recreativas y lúdicas, pero no se explicitan actividades que hagan referencia a otro contenido cultural que no sea el físico-deportivo.

Al adjetivar el ocio como activo⁶⁹ y privilegiar el uso del tiempo libre en actividades sobre todo físicas y deportivas, se busca enfrentar el problema identificado en el diagnóstico en el cual se basa este lineamiento, que destaca los altos niveles de sedentarismo que provocan sobrepeso y obesidad, y el bajo porcentaje de la población que realiza actividad física de manera habitual. En este caso se utiliza el concepto de ocio activo en lugar de recreación. La incorporación del este concepto no necesariamente revela una comprensión más amplia, sino que puede estar indicando que se adjetiva al ocio para distinguirlo del ocio “inactivo”, asociado a la pereza, connotación que predomina en el contexto de América Latina conforme se analizará en el tópico siguiente.

El hecho de que la recreación sea predominantemente entendida en relación con la cultura física y, por ende, reducida a su contenido físico-deportivo, se corresponde con los objetivos a los que se encuentran orientadas las políticas públicas sectoriales de recreación, que se vinculan principalmente a la salud y al mejoramiento de la calidad de vida, conforme establece el artículo 381 de la CE.

Por otro lado, la LDEFER afirma que la recreación propicia un “equilibrio biológico y social en la consecución de una mejor salud y calidad de vida” (ECUADOR, 2010, Art. 89). En una perspectiva similar, el PNBV establece que la política en torno a la recreación,

entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (ECUADOR, 2008, Art. 280).

contribuye con el objetivo que busca mejorar la calidad de vida de la población. El PMDOT también se refiere a que la recreación contribuye a que la población adopte “estilos de vida saludables” (QUITO, 2015, p. 39), que se consideran necesarios para el “mejoramiento de la condiciones de vida de los habitantes” (QUITO, 2015, p. 29).

Es importante destacar que tanto la CE como la LDEFR, cuando se refieren a la recreación y a las acciones que deben ser promovidas en torno a la recreación, además de privilegiar actividades físico-deportivas de carácter masivo, destacan la propuesta concreta del deporte barrial y parroquial.⁷⁰ El artículo 381 de la CE establece que el Estado “impulsará el acceso masivo al deporte y a las actividades deportivas a nivel formativo, barrial y parroquial” (ECUADOR, 2008). En esta misma línea, en la LDEFR la recreación es entendida como “todas las actividades físicas lúdicas que empleen al tiempo libre de manera planificada [...] estas actividades incluyen las organizadas y ejecutadas por el deporte barrial y parroquial, urbano y rural” (ECUADOR, 2010, Art. 89).

Por más que la LDEFR de Ecuador tiene como objeto a la recreación –además del deporte y de la educación física–, se refiere a lo largo de su texto a actividades recreativas deportivas o deportivas recreativas indistintamente. Además, tiene una sección dedicada exclusivamente a la recreación, en la cual se aborda principalmente el deporte barrial y parroquial, como una propuesta de carácter recreativo dirigida a toda la población. De esta forma se evidencia que la recreación vuelve a ser reducida a su contenido físico-deportivo.

Cabe destacar que la definición de recreación de esta ley es casi idéntica a la definición de deporte recreativo que acuña la LND de 2016 en Bolivia. La LDERF de Ecuador establece que “la recreación comprenderá todas las actividades físicas lúdicas que empleen al tiempo libre de una manera planificada, buscando un equilibrio biológico y social [...]” (ECUADOR, 2010, Art. 89). La LND de Bolivia se refiere a los niveles de desarrollo del deporte, uno de los cuales es “el deporte recreativo: que se desarrollará a través de actividades físico-lúdicas de alcance general que empleen el buen uso del tiempo libre de manera planificada, buscando un equilibrio biológico y social” (BOLIVIA, 2010,

⁷⁰ El deporte barrial y parroquial se refiere a la división territorial del Distrito Metropolitano de Quito, el cual se organiza territorialmente en 33 parroquias rurales y 32 parroquias urbanas. Las parroquias urbanas se subdividen en barrios. Disponible en: <http://sthv.quito.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=36> Acceso en: 20 jul. 2017.

Art. 13). Esta similitud puede estar indicando que se consulta la normativa de los países vecinos para la elaboración de una nueva ley.

Por otro lado, las leyes y planes en Ecuador tienen orientaciones en relación con el uso de los espacios públicos y de la infraestructura para las políticas públicas de recreación. La CE en el artículo 381, afirma que el “Estado garantizará los recursos y la infraestructura necesaria para estas actividades” (ECUADOR, 2008) y, si bien no especifica a qué tipo de infraestructura se refiere, esta queda subordinada a la cultura física en el marco de este artículo. La LDEFR establece que el Estado garantizará y fomentará “el uso de parques, plazas y demás espacios públicos para la práctica de las actividades deportivas, físicas y recreativas” (ECUADOR, 2010, Art. 92), incorporando un elemento importante para una política pública de recreación, como la promoción del uso de los espacios públicos.

Es importante destacar que en algunas leyes y planes analizados, existen referencias a la recreación desde una perspectiva más amplia, que se encuentran relacionadas con el artículo 383 de la CE. El mismo establece que se “garantiza el derecho de las personas y las colectividades al tiempo libre, la ampliación de las condiciones físicas, sociales y ambientales para su disfrute, y la promoción de actividades para el esparcimiento, descanso y desarrollo de la personalidad” (ECUADOR, 2008, Art. 383).

Este derecho y las orientaciones previstas en este artículo, tanto las que requieren una intervención de carácter estructural y multisectorial para ampliar las condiciones para el disfrute del tiempo libre, así como la oferta de actividades para el esparcimiento, pueden contribuir con la garantía del derecho a la recreación. Sin embargo, en la LDEFR, que tiene como objeto regular la recreación y por ende se constituye como referencia para las políticas públicas sectoriales, no se encontraron referencias que incorporaran la perspectiva de este artículo.

No obstante, en el PNBV y el PMDOT, planes de desarrollo nacional y municipal respectivamente, se verifica que algunos lineamientos incorporan esta perspectiva, sin relacionarla o adjudicarla como competencia del sector de la recreación, ni tampoco ubicándola en el marco de una política pública de recreación. A modo de ejemplo, es posible citar el abordaje que realiza el PMDOT que, cuando planifica la movilidad y el ordenamiento territorial de la ciudad de Quito, reconoce que el sistema de transporte puede facilitar la accesibilidad hacia los “equipamientos que atiendan necesidades recreativas” (QUITO, 2015, p. 92), y que el ordenamiento territorial debe superar el desajuste entre la ubicación de la población en el territorio y la localización de los

equipamientos educativos, de salud, “de recreación y encuentro, de deportes” (QUITO, 2015, p. 98) entre otros. De esta forma, incorpora aspectos fundamentales para ampliar y democratizar el acceso de las personas a la recreación, que requieren la acción de otros sectores gubernamentales.

En cambio, si las políticas públicas sectoriales de recreación estudiadas en este trabajo se orientan por los lineamientos que predominan en las leyes y planes analizados, estas pueden limitarse a la oferta de actividades físico-deportivas y a la promoción del uso de espacios públicos y de infraestructura deportiva para la recreación, siguiendo algunos criterios de atención prioritaria.

La CE, en el marco del capítulo tercero sobre los “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, reconoce el derecho a la recreación para diversos grupos poblacionales como niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas privadas de libertad. El PNBV señala especialmente la necesidad de que sean garantizadas agendas recreativas y lúdicas para las personas con discapacidad. Por otro lado, la LDEFR reconoce expresamente a comunidades, pueblos y nacionalidades, el derecho “a desarrollar y fortalecer libremente su identidad en el ámbito deportivo, recreativo y de sus prácticas deportivas ancestrales” (ECUADOR, 2010, Art. 7), el cual será garantizado por el Estado. Al igual que en Bolivia, este artículo pone el énfasis en la libertad y autonomía que tienen estos grupos en el campo de la recreación y el deporte, lo que se encuentra en consonancia con la perspectiva adoptada en sus respectivas constituciones.

En el PMDOT de Quito, se definen grupos específicos que reciben atención prioritaria en relación con la política social en general, por lo que también se aplica a la recreación. Se destacan los grupos en situación de vulnerabilidad, niños, personas con discapacidad, estudiantes y adultos mayores. Los grupos en situación de vulnerabilidad pueden abarcar diferentes poblaciones inclusive dentro de estos grupos definidos en función del ciclo de vida, sin embargo, es posible destacar que al compararse con la CE, no se mencionan expresamente los indígenas ni las personas privadas de libertad.

En relación con la gestión de las políticas públicas de recreación, la LDEFR afirma que el Ministerio Sectorial es el “órgano rector y planificador del deporte, la educación física y recreación” (ECUADOR, 2010, Art. 13), por lo que le atribuye al Ministerio del Deporte la responsabilidad sobre estas políticas. A su vez, la ley establece que tanto el Gobierno Central como los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen responsabilidad de planificar e implementar “actividades deportivas y recreativas”

(ECUADOR, 2010, Art. 90) que incluyan a los grupos de atención prioritaria, incentivando el apoyo del sector privado. De esta forma, ambos niveles de gobierno son responsables de promover actividades, reduciendo nuevamente la política sectorial a una política de actividades.

Cabe destacar que de acuerdo a la LDEFR, el deporte barrial y parroquial es coordinado por los gobiernos municipales, mientras que la promoción y apoyo al deporte ancestral y los juegos tradicionales son responsabilidad de ambos niveles de gobierno (Art. 102). Por otro lado, y al igual que en Bolivia, le corresponde a los gobiernos municipales y distritos metropolitanos la “construcción y mantenimiento de la infraestructura recreativa” (ECUADOR, 2010, Art. 93), de acuerdo a las orientaciones del Ministerio del Deporte. En este sentido, la CE establece que son los gobiernos municipales los que tienen competencias exclusivas en relación con los “espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo” (ECUADOR, 2008, art. 264, num. 7).

En suma, el abordaje de la recreación que realizan las leyes y planes evidencia que las políticas públicas de recreación se encuentran sectorialmente junto a las de deporte y educación física, y que predomina la comprensión de la recreación como actividades físico-deportivas. En relación con las orientaciones para las acciones a ser promovidas por la política pública, se destaca la incorporación de la propuesta concreta de deporte barrial en la CE y en la LDERF. Los lineamientos respecto a los objetivos de las políticas se dirigen hacia el mejoramiento de la salud y la calidad de vida. Diversos grupos son explícitamente reconocidos como sujetos de acción prioritaria, desde una perspectiva de ciudadanía diferencial.

Cabe destacar que la perspectiva que trae la CE en relación con la necesidad de ampliación de las condiciones físicas, ambientales y sociales para el disfrute del tiempo libre, puede abrir posibilidades para que las políticas implementadas por diversos sectores generen condiciones que favorezcan el acceso a la recreación/ocio de las personas al incorporar este abordaje de forma transversal. Las orientaciones para la política sectorial de recreación contenidas en los documentos estudiados no establecen que desde el sector se promueva este trabajo intersectorial.

2.2 Perú y Lima

En Perú, la Constitución Política del Perú (CPP), de 1993, reconoce entre los derechos fundamentales que “toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (Art. 2, num. 22). Si bien no se refiere a la recreación o al ocio, el concepto de tiempo libre muchas veces es utilizado, en el contexto de América Latina, como sinónimo de ocio y de recreación (GOMES, ELIZALDE, 2012).

Este artículo de la CPP se encuentra en sintonía con el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que establece que “toda persona tiene el derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas” (ONU, 1948). El concepto “disfrute del tiempo libre” es utilizado en la versión en español en lugar de *leisure*, *loisirs* y *lazer* en sus versiones en inglés, francés y portugués respectivamente. La palabra ocio sería la palabra más adecuada para traducir *leisure*, pero como predomina una connotación peyorativa de la misma en el contexto regional, prevalece el uso de tiempo libre y de recreación, utilizados generalmente como sinónimos.

La comprensión de la recreación acuñada en la Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte (LPDD) de 2003⁷¹ permite vincular la recreación con el derecho al disfrute del tiempo libre reconocido en la CPP. La recreación es entendida en la ley como una “actividad voluntaria y lúdica orientada a conseguir satisfacción en el tiempo libre. Constituye uno de los componentes del deporte en general” (PERÚ, 2003, Disposición Complementaria Única). Al orientarse hacia la búsqueda de satisfacción en el tiempo libre se relaciona con el derecho al disfrute del tiempo libre. Por otro lado, al considerar la recreación como componente del deporte, reduce la recreación a un área del deporte, aproximándose de la concepción que predomina en el marco normativo de Bolivia.

La LPDD distingue tres áreas de acción, el deporte para todos, deporte estudiantil y deporte de afiliados, por medio de las cuales se desarrollan los componentes del deporte, la recreación, la educación física y el deporte, respectivamente. El Deporte para Todos, que sería el componente del deporte que se relaciona con la recreación, es entendido como

⁷¹ Esta ley fue modificada en reiteradas oportunidades por la ley N.º 28.532 de 2005, por la ley N.º 28.910 de 2006, por la ley N.º 29.544 de 2010, por la ley N.º 29.655 de 2011 y por la ley N.º 29.825 de 2012. Para realizar el análisis de la normativa vigente fueron consideradas estas cinco leyes modificatorias de la ley N.º 28.036.

de “carácter promocional, participativo, preventivo para la salud y recreativo, se desarrolla en cualquier ámbito del país, tal como en las municipalidades, los centros laborales, comunidades campesinas y comunidades nativas” (PERÚ, 2003, Art. 34). Las tres áreas o componentes del deporte de Perú, se corresponden con los tres niveles del deporte de Bolivia y, aunque el referirse a niveles supone una jerarquía entre los mismos lo que no se evidencia en las áreas, esta jerarquía puede estar presente de forma implícita.

Es posible identificar algunas orientaciones para las acciones a ser desplegadas por la política pública. Entre los fines de la LPDD abordados en el artículo 5, dos incluyen a la recreación, uno consiste en “promover la práctica masiva del deporte en general a través de sus componentes: la educación, la recreación y el deporte” (PERÚ, 2003) y “alcanzar el nivel óptimo de infraestructura, equipamiento, recursos y asistencia técnica que garantice el desarrollo de cada componente del deporte en general: el deporte, la recreación y la educación física” (PERÚ, 2003). Por lo tanto, esta ley establece la necesidad de promover la recreación como componente del deporte, de forma masiva, así como de generar infraestructura y equipamiento que garantice su desarrollo.

A su vez, señala en su artículo 8 que las actividades deportivas, recreativas y de educación física desarrolladas desde el nivel central de gobierno y por los gobiernos regionales y locales, deben ser promovidas en cumplimiento al Plan Nacional del Deporte (PND) 2011-2030.⁷² Respecto a las acciones que deben ser implementadas en torno a la recreación, el PND establece, como parte del eje estratégico que busca la masificación del deporte en el ámbito comunitario, que se requiere desarrollar “programas deportivos y actividad física comunitarios” (PERÚ, 2011, p. 74), así como construir y mantener la infraestructura necesaria para la misma, incorporando ambos elementos presentes en la LPDD. Se evidencia que los programas a ser desarrollados para promover la recreación quedan restringidos al contenido físico-deportivo, lo que se corresponde con la concepción de la recreación que predomina en el marco normativo, que la restringe a un componente del deporte.

En esta línea, el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (PRDCL) 2015-2025 “Lima Somos Todos”⁷³ de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

⁷² El Plan Nacional del Deporte 2011-2030 aprobado por el IPD mediante la resolución N.º 608-2011-P/IPD, es el primer Plan Nacional del Deporte elaborado en Perú.

⁷³ La capital del Perú tiene régimen especial garantizado en el artículo 198 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Municipalidades - ley N.º 27.971 de 2003, por lo que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene “competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional” (PERÚ, 2003a, Art. 151). La Provincia de Lima, que abarca 43 distritos, no forma parte del Gobierno Regional de Lima. La MML tiene en la Provincia de Lima jurisdicción exclusiva en materias municipales

considera la necesidad de generar infraestructura deportiva al “implementar nuevas áreas como espacios públicos e infraestructura deportiva, para el mejoramiento de la salubridad y las prácticas recreativas en el territorio” (LIMA, 2015, p. 394). Por lo tanto, va más allá de la infraestructura al buscar incrementar los espacios públicos destinados a “áreas recreacionales” (LIMA, 2015, p. 349) y las áreas verdes que pueden ser “lugares de recreación” (LIMA, 2015, p. 408). Por lo tanto, este plan incorpora la infraestructura pero además considera que la intervención en espacios públicos puede favorecer el acceso a la recreación, aproximándose del PMDOT de Quito.

En las leyes y planes analizados en Perú, no se reconoce especialmente el derecho al disfrute del tiempo libre, recreación o deporte, a sujetos o grupos poblacionales específicos, diferenciándose de los contextos de Ecuador y Bolivia. No obstante, a pesar de que se enfatiza en diversas oportunidades el derecho de toda la población, algunos grupos poblacionales son contemplados de forma especial en función de los objetivos perseguidos por las políticas públicas del sector.

La LPDD especifica que la infraestructura debe ser adecuada para la “participación deportiva, recreativa y de educación física de personas con discapacidad física y mental” (PERÚ, 2003, Art. 12, num. 13) y que se promoverá la actividad física, recreativa y de educación física de esta población. Por otro lado, el PRDCL señala específicamente que se promoverán acciones dirigidas al “fortalecimiento de actividades deportivas para adultos mayores” (LIMA, 2015, p. 385).

El PND afirma que las acciones que se orientan hacia la masificación de la recreación, el deporte y la educación física en el ámbito comunitario, deben favorecer “la inclusión social de grupos de población vulnerables” (PERÚ, 2011, p. 74) y destaca que la oferta de programas deportivos y recreativos debe dirigirse:

En los jóvenes se orienta a evitar la realización de actividades ilícitas (drogadicción, pandillaje y delincuencia), en los adultos se orienta a su desarrollo como personas sin ningún tipo de discriminación por su condición (comunidades campesinas y nativas, personas con capacidades diferentes, adulto mayor, penales) permitiendo su convivencia pacífica y productiva en la sociedad, y en los centros laborales como complemento de su actividad que se traducirá en un mayor rendimiento colectivo (PERÚ, 2011, p. 75).

Es posible verificar que la priorización de estos grupos obedece a ciertos objetivos perseguidos por las políticas públicas, como la prevención de la drogadicción y la

y regionales, por lo tanto “ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima” (PERÚ, 2003a, Art. 152).

delincuencia en los jóvenes, la promoción de una convivencia pacífica y la contribución para una mayor productividad de los trabajadores. Estos objetivos denotan el carácter utilitario y compensatorio otorgado a la recreación en las políticas públicas de recreación (MARCELLINO, 2001).

Este abordaje funcionalista se verifica también en el Plan Bicentenario 2021: El Perú hacia el 2021⁷⁴ (PB). El objetivo que busca contribuir con el mejoramiento de la seguridad ciudadana resalta la importancia de “promover el acercamiento de los adolescentes y jóvenes hacia actividades culturales y deportivas como medio para frenar el pandillaje” (PERÚ, 2011a, p. 102). En esta misma línea, una de las acciones previstas en PRDCL se orienta hacia el “mejoramiento urbanístico [...] de espacios públicos en áreas críticas de seguridad ciudadana” y a la promoción de “los usos deportivos, recreativos y culturales” (LIMA, 2015, p. 391) de estos espacios, para mejorar la seguridad de los mismos y disminuir los actos delictivos y de consumo de drogas en estos lugares. La promoción de la salud, la disminución de la violencia, el combate al uso de drogas, pueden llegar a ser consecuencias de las políticas públicas de recreación, pero no su justificación (MENICUCCI, 2006).

Tanto en el PND como en la LPDD, las políticas públicas de deporte y recreación se orientan sobre todo hacia la promoción de la salud. Conforme fue mencionado, el Deporte para Todos en la LPDD se entiende como siendo “preventivo para la salud” (PERÚ, 2003, Art. 34). En el PND la masificación de la educación física, la recreación y el deporte busca “lograr un cambio de conducta de la población nacional para que se comprenda la importancia de un estilo de vida activo y sano, desde la infancia” (PERÚ, 2011, p. 73). La necesidad de masificar estos componentes del deporte entre la población, de acuerdo con el PND, se justifica en una sociedad que es “cada vez más sedentaria, estresante” (PERÚ, 2011, p. 73). El reconocimiento del sedentarismo como un problema que la recreación puede contribuir a modificar, se verificó también en el PNBV de Ecuador, mientras que los objetivos vinculados al mejoramiento de la salud están presentes en las leyes y planes analizados en Bolivia y en Ecuador.

⁷⁴ Este plan constituye el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional aprobado por el Decreto Supremo N.º 054-2011-PCM de 2011. Si bien no se encontraron referencias a la recreación, aborda el deporte que en este contexto se considera como abarcando a la recreación conforme fue explicitado. Es importante destacar que el Plan Bicentenario incorpora los aportes del Acuerdo Nacional de 2002, el cual fue elaborado por representantes de los tres niveles de gobiernos, de partidos políticos y de la sociedad civil, con el objetivo de establecer los lineamientos que deben seguir las Políticas de Estado hacia el 2021. El Acuerdo Nacional de 2002 no se analiza en el presente trabajo, porque se optó por considerar el Plan Bicentenario que constituye el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

El PRDCL también incorpora en la política que se orienta hacia la garantía del “derecho de las personas a una vida saludable” (LIMA, 2015, p. 383) una acción que prevé la “masificación del deporte y el aumento de la actividad física entre la población con programas deportivos” (LIMA, 2015, p. 385) en explícita articulación con los lineamientos del PND.

Es importante destacar que la LPDD establece que es el Instituto Peruano del Deporte (IPD) que en coordinación a los órganos del Sistema Deportivo Nacional (SISDEN), “formula e imparte la política del deporte en general, y por ende, de cada uno de sus componentes” (PERÚ, 2003, Art. 7). Así, la política pública de recreación en Perú es responsabilidad del IPD y se encuentra subordinada a la política del deporte. Además, el IPD si bien posee autonomía técnica y administrativa, se encuentra adscrito al Ministerio de Educación, el cual de acuerdo a la Ley General de Educación N.º 28.044 de 2003, tiene “por finalidad definir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado” (PERÚ, 2003b, art. 79). Por lo tanto, la política de recreación y de deporte se encuentran sectorialmente subordinadas al sector educativo.

La CPP establece en el Capítulo XIV sobre Descentralización, que son los gobiernos locales (provinciales y distritales) los que promueven el desarrollo local en concordancia con las políticas y planes de desarrollo nacional, los cuales tienen dentro de sus competencias, entre otras, la de “desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de [...] recreación y deporte, conforme a ley” (PERÚ, 1993, Art. 195, num. 8). En esta línea, la LPDD prevé que el IPD apoye a las municipalidades en la elaboración de planes y programas de promoción del deporte, recreación y educación física (PERÚ, 2003, Art. 17).

Además de promover actividades y servicios en recreación, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) también tiene dentro de sus competencias la de “construir y mantener infraestructura deportiva y recreacional” de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (PERÚ, 2003a, Art. 159, num. 3). La MML, al tener competencias que suponen el desarrollo de actividades en materia de recreación y deporte, y la responsabilidad sobre la infraestructura deportiva y recreativa, se aproxima de las competencias establecidas por la ley para los contextos de La Paz y Quito.

En suma, es posible recalcar que si bien la CPP reconoce el derecho al tiempo libre, esto no repercute en una comprensión más amplia de la recreación, sino que la misma queda restringida a un componente o área del deporte. Además, la CPP no reconoce

el derecho a la recreación –o al tiempo libre– para grupos poblacionales específicos. No obstante, algunos grupos fueron mencionados en relación con los objetivos perseguidos por las políticas de deporte y recreación. Cabe destacar que en este contexto se constató que diversos objetivos atribuidos a las políticas públicas de recreación realizan un abordaje utilitario de la recreación, que excede la garantía de un derecho. Entre las orientaciones para las acciones a ser desplegadas en el marco de la política pública de recreación, se favorece la práctica masiva de cada componente del deporte y la infraestructura necesaria para los mismos. Los lineamientos para los programas en relación con la recreación, quedan restringidos al contenido cultural físico-deportivo. Por último, a diferencia de los otros contextos analizados, la recreación y el deporte quedan subsectorialmente dependientes del sector de educación.

2.3 Colombia y Bogotá

La Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991, en el artículo 52 “reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte, y al aprovechamiento del tiempo libre” y explicita que el deporte y la recreación son “parte de la educación y constituyen gasto público social [y que] el Estado fomentará estas actividades [...]” (COLOMBIA, 1991).

Por lo tanto, además de reconocer el derecho a la recreación, destaca que el Estado es responsable de fomentar actividades para su garantía, para lo cual es necesario que se reserven recursos del gasto público social.

Es posible afirmar que el concepto que prima sobre la recreación en las leyes y planes analizados en Colombia y Bogotá, se distingue de todos los contextos analizados anteriormente. La ley 181 de 1995⁷⁵, la cual tiene como fundamento el artículo 52 de la CPC y dicta disposiciones sobre el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y crea el Sistema Nacional del Deporte, entiende a la recreación como:

[...] un proceso de acción participativa y dinámica que facilita entender la vida como una vivencia de disfrute, creación y libertad, en el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización y mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento (COLOMBIA, 1995, Art. 5).

⁷⁵ Esta ley ha sido modificada en reiteradas ocasiones, alteraciones que están siendo consideradas para el presente análisis. El 30 de marzo de 2017 Coldeportes disponibilizó en su página web un proyecto de ley que reforma esta legislación para conocimiento y consulta a la ciudadanía, el cual aún no fue aprobado.

La recreación es comprendida como un proceso complejo, por lo que su entendimiento abarca pero trasciende el nivel de actividad, distanciándose de las definiciones analizadas en los demás contextos. Al mencionarse actividades físicas o intelectuales de esparcimiento, tampoco restringe su contenido al contenido físico-deportivo. Además, esta ley distingue entre la recreación y el deporte social comunitario, el cual tiene “fines de esparcimiento, recreación, y desarrollo físico de la comunidad” (COLOMBIA, 1995, Art. 16), por lo que la recreación abarca al deporte y no viceversa, distanciándose de la comprensión que predomina en Bolivia y Perú.

El Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz (PD) 2009-2019⁷⁶, así como la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física (PPDRAF) 2009-2019, “Bogotá Más Activa”, también incorporan una comprensión de la recreación en sintonía con la ley 181.

En otra perspectiva, el Plan Nacional de Recreación (PNR) 2013-2019⁷⁷, distingue entre la experiencia de ocio y el campo de la recreación. La experiencia de ocio es entendida como una “dimensión de la vida de grupos humanos y sujetos”, que implica una “relación de disfrute de los seres humanos con el mundo, el conocimiento y los acontecimientos de su vida”, por lo tanto la “actividad es la mediadora” y puede tener “múltiples expresiones” (COLOMBIA, 2013, p. 12). En cambio, cuando se refiere a su aspecto institucionalizado, el PNR se refiere a la recreación, la cual es entendida “como campo social [...] complejo, transdisciplinario, multidimensional, diverso” (p. 14), “autónomo pero interdependiente e interrelacionado con otros campos [...] capaz de concretarse en prácticas sociales en la realidad y la cultura” (COLOMBIA, 2013, p. 14).

Las leyes y planes analizados, mencionan principalmente objetivos que se vinculan con el mejoramiento de la calidad de vida, así como con la generación de mejores condiciones para la convivencia. La ley 181, así como el PPDRAF de Bogotá, destacan que la recreación contribuye con el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano y con el mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, cuando se refiere

⁷⁶ Aprobado por el Consejo Directivo de Coldeportes, tiene como objetivo “definir los lineamientos de la política pública del Estado [...] que deben orientar la gestión de todos los integrantes del Sistema Nacional del Deporte (SND) y el desarrollo del sector en los próximos 10 años” (p. 77).

⁷⁷ El PNR “tiene como objetivo plantear y canalizar los lineamientos que orientan las acciones de la política pública para el sector de la recreación en Colombia durante el período 2013-2019” (p. viii). El PNR fue formulado por medio de un convenio entre Coldeportes y una organización de la sociedad civil que previó un proceso de consulta y participación de personas de instituciones públicas y privadas de recreación o vinculadas a la recreación. El primer Plan Nacional de Recreación en Colombia abarcó el período de 1999 a 2002.

a la visión para el sector, el PPDRAF señala que tiene como visión que Bogotá “sea una ciudad más activa [...] que permitirá mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad” (BOGOTÁ, 2009, p. 63). Esta comprensión denota que la recreación se orienta hacia el objetivo de promover una ciudad más activa, aspecto que el propio plan crítica al señalar que la recreación ha quedado subordinada a la actividad física. De esta forma, el concepto de calidad de vida acuñado se relaciona así con la promoción de la actividad física.

El PD también señala que las políticas y programas de deporte, recreación y actividad física, generan “mejores indicadores de convivencia y de salud pública en la población en general” (COLOMBIA, 2009, p. 9). De esta forma, además de mencionar la contribución con la salud, introduce un elemento que no fue mencionado en los otros contextos analizados, como la convivencia, lo que se relaciona con las particularidades del contexto colombiano en relación al conflicto armado.

Asimismo, se constata la perspectiva que considera el potencial de la recreación para la construcción del tejido social, en los planes de desarrollo a nivel nacional y distrital: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (PNTNP), y el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, Distrito Capital 2016-2020 “Bogotá mejor para todos” (PDBMT). Estos documentos señalan que la recreación, el deporte, la actividad física y la cultura “contribuyen a la construcción de una Bogotá que se reencuentra y se reconcilia en el marco del postconflicto” (BOGOTÁ, 2016, p. 68), y a la generación de “entornos de convivencia y paz” (COLOMBIA, 2014, p. 370).

Es importante destacar que la CPC destaca en el artículo 44, que el derecho a la recreación es un derecho fundamental de los niños, como el derecho a la vida, entre otros, y señala que los derechos de los niños son prevalentes sobre los derechos de los demás. A su vez, la CPC establece que es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios “a los servicios de [...] recreación [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (COLOMBIA, 1991, Art. 64). De esta forma, es posible entender que la recreación se considera un servicio que permite mejorar la calidad de vida de la población (RICO, 2007), lo que se encuentra en consonancia con uno de los objetivos priorizados por las políticas públicas de recreación.

Todas las leyes y planes incorporan grupos poblacionales a los cuales se dirige principalmente la acción. La ley 181 explicita que los niños, adolescentes, jóvenes, estudiantes, trabajadores, trabajadores agrarios, personas con discapacidad, comunidades

indígenas y adultos mayores, serán contemplados especialmente por las políticas públicas del sector, y que se privilegiará a los “sectores sociales más necesitados” (COLOMBIA, 1995, Art. 3, num. 5). En esta línea, tanto el PD, como el PNTNP, la PPDRAF y el PDBMT en Bogotá, mencionan que se atenderá privilegiadamente a la población más vulnerable, y sobre todo se refieren a personas en situación de discapacidad y a la primera infancia, infancia y adolescencia.

En este sentido, el PNR también asume “como lineamiento transversal la diversidad y enfoque diferencial” (COLOMBIA, 2013, p. 6), así como el enfoque de derechos, por lo que la intervención pública debe dirigirse especialmente a favorecer el acceso a la recreación por parte de grupos poblacionales como niños, personas mayores, adolescentes y jóvenes, desde una perspectiva que considera las diferencias de género, etnia y condición. Este enfoque diferencial se despliega en algunas estrategias concretas previstas por el PNR.

Las leyes y planes considerados tienen diversas orientaciones para las acciones a ser desarrolladas por la política pública, y también en relación con la gestión de estas políticas. Es importante destacar que Coldeportes⁷⁸ es el ente rector del SND⁷⁹, que es el conjunto de organismos que deben facilitar el acceso a la recreación así como a los otros componentes del sistema. Por lo tanto, si bien se denomina SND, lo que puede invisibilizar los otros componentes, su objeto es mucho más amplio que el deporte. No obstante, de acuerdo a la ley 181, este busca contribuir “al desarrollo integral del individuo y a la creación de una cultura física para el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos” (COLOMBIA, 1995, Art. 47), por lo que se visualiza que el sistema se orienta hacia la creación de una cultura física. En este sentido, a nivel nacional, tanto el PD como el PNR entienden que la recreación ha quedado relegada a un lugar secundario dentro del SND, por lo que consideran necesario fortalecer el sector y a la recreación dentro del sector, e incorporan esta necesidad como un lineamiento para la acción.

Otro aspecto valorado por el PD y el PNR a nivel nacional, y el PPDRAF a nivel distrital, es la necesidad de que las políticas públicas de recreación realicen un trabajo de

⁷⁸ Coldeportes es el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, ente rector de la política pública sectorial a nivel nacional.

⁷⁹ El SND está integrado por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, como ente rector, los entes departamentales, municipales y distritales, organismos privados, entidades mixtas y entidades públicas y privadas que se relacionen directamente con estas actividades (COLOMBIA, 1995, Art. 50).

coordinación intersectorial. El PNR entiende que además de ámbitos intersectoriales gubernamentales, es necesario que el SND y Coldeportes articulen con otras instituciones y con organizaciones y asociaciones de la sociedad. La intersectorialidad es una estrategia de gestión importante, sobre la cual no se encontraron orientaciones en las políticas sectoriales de los demás contextos analizados. Por otro lado, es importante destacar que la ley 181, reconoce como un principio fundamental el derecho de la comunidad a participar en los “procesos de concertación, control y vigilancia de la gestión estatal” (COLOMBIA, 1995, Art. 4), por lo que la participación comunitaria debe ser garantizada en la gestión de estas políticas.

De acuerdo a la ley 181, son los entes deportivos departamentales y municipales los que promueven programas recreativos para la comunidad en conformidad con el PNR. La infraestructura deportiva es responsabilidad de los municipios, pero los departamentos participan mediante la ejecución de programas de cofinanciación. Tanto para el desarrollo de programas como para la construcción y mejoramiento de la infraestructura, la ley señala que cuentan con el apoyo de Coldeportes. Además, la ley explicita que el Estado debe construir instalaciones deportivas con equipamientos y materiales para la recreación y el deporte, y que ese proyecto debe ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.

A nivel nacional, el PNTNP prevé, por un lado, fortalecer la infraestructura municipal del sector, por lo que establece metas concretas en relación con la construcción y adecuación de escenarios, “procurando en lo posible sea una infraestructura multimodal que permita la práctica de diversos deportes y actividades” (COLOMBIA, 2014, p. 377). Por otro lado, dentro de las acciones previstas, señala que se buscará implementar las estrategias de primera infancia, adolescencia y juventud y adultos mayores, vinculadas al PNR.

El PNR contiene 13 estrategias, las tres mencionadas por el PNTNP son estrategias vinculadas al área de las vivencias, es decir, que buscan contribuir con el acceso a la experiencia de ocio por parte de estos grupos poblacionales. Las estrategias del PNR se organizan por área de efectividad –gestión, formación, investigación y vivencias– y, a su vez, cada estrategia busca contribuir con estas cuatro áreas como forma de potenciar el impacto. De esta forma, se brindan orientaciones para la gestión, formación, e investigación que contribuyen a fortalecer el campo de la recreación y así permitir que mejoren los resultados de las vivencias que son los que garantizan el acceso a la recreación.

A nivel distrital, la PPDRAF se orienta a ampliar la oferta de programas y eventos que favorezcan el acceso de la población a la recreación, buscando que sean “diferenciados, diversificados y de óptima calidad” (BOGOTÁ, 2009, p. 72). Señala que es importante mantener algunos programas como la Ciclovía y las caminatas ecológicas, y promover el uso de espacios públicos. El PDBMT también prevé “acciones participativas y comunitarias desde el arte, la cultura, la recreación y el deporte para la apropiación y disfrute del espacio público” (BOGOTÁ, 2016, p. 520). En este sentido, propone fortalecer actividades como “Festivales al Parque, Festival de Verano [...] yoga, muros de escalar, conciertos musicales y clases para que los niños aprendan a montar en bicicleta” (BOGOTÁ, 2016, p. 249), todas actividades de carácter eventual. A su vez, el plan incluye los proyectos vinculados a la construcción o mejora de parques, canchas, centros deportivos, recreativos y culturales, de responsabilidad del Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

El Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá (PM) 2006-2019, busca fortalecer la “función recreativa” de los parques, para lo cual se propone diversificar las dotaciones recreativas de los mismos por medio de cinco elementos, que no necesariamente se incluyen en un mismo parque, sino que se buscan “relaciones de complementariedad entre los parques” (BOGOTÁ, 2006, Art. 14) que se encuentran próximos. Para esto se incorporan juegos, equipamientos deportivos, plazoletas, espacios para el ocio y multifunción y componente ecológico, buscando espacios para el encuentro y la práctica de actividades lúdicas, artísticas y culturales, para la contemplación, etc. La intervención sectorial orientada a diversificar funciones recreativas y deportivas en los parques no se visualizó en ningún otro contexto analizado.

El PM también posee una estrategia de atención prioritaria que busca “direccionar acciones tendientes a atender a la población ubicada en las áreas urbanas con mayores deficiencias de espacios deportivos y recreativos” (BOGOTÁ, 2006, Art. 36). Este es un elemento importante para ir en contra del proceso de segmentación territorial que concentra los equipamientos de las ciudades sus áreas centrales (KATZMAN, 2001; MELO; PERES, 2004). Por otro lado, es importante destacar que el PM incorpora en su texto un Programa de Participación y Ciudadana que, entre otras, define una metodología que propicie la participación ciudadana con capacidad de decisión sobre el diseño y planes de adecuación de parques.

En suma, es posible resaltar que en las leyes y planes analizados se presentan peculiaridades que distinguen este contexto de los demás contextos analizados. La

recreación fue comprendida como un proceso complejo, que incluye pero trasciende las actividades físico-deportivas abarcando otros contenidos. Si bien diversos objetivos de las políticas públicas, como la mejora de la calidad de vida, se aproximan de los otros contextos, se destaca la contribución que las políticas públicas pueden realizar para la promoción de la convivencia. En relación con las orientaciones para las acciones se evidencian posibilidades que contemplan diversos contenidos culturales. A su vez, a nivel distrital, existe una línea de trabajo sobre parques que busca que la infraestructura combine funciones recreativas y deportivas, lo que no se constató en los demás contextos donde las menciones en torno a la infraestructura sectorial fueron restrictas a la infraestructura deportiva. Es importante destacar que todos los documentos analizados incorporan la atención prioritaria de determinados grupos de la población. Por último, a nivel de gestión, se incorporó la necesidad de la articulación intersectorial de las políticas públicas de recreación, así como la ley 181 reconoció la importancia de la participación de la comunidad, aspecto que también es incluido en el PM.

2.4 Aproximaciones y distanciamientos entre los contextos estudiados

El análisis de las leyes y planes realizado en este capítulo buscó identificar y analizar las orientaciones para la política pública sectorial de recreación/ocio, la cual se encuentra sectorialmente –o subsectorialmente– vinculada a la política del deporte en todos los contextos analizados. A nivel de gestión, es importante destacar que también en todos los contextos analizados se le adjudica a los municipios un papel relevante en el desarrollo de servicios vinculados a la recreación.

El concepto que predomina en el marco normativo respecto a la recreación/ocio varía entre los contextos analizados, y no se encuentran referencias al ocio, salvo algunas excepciones. En Bolivia y Perú la recreación es entendida como un nivel o área del deporte. Por otro lado, en Ecuador, si bien la recreación no es comprendida como nivel o área del deporte, esta se reduce y se confunde con su contenido cultural físico-deportivo. En Colombia, en cambio, la recreación es mayormente entendida como un proceso complejo que abarca al deporte y no al revés, por lo que no se limita a actividades cuyo contenido cultural sea el físico-deportivo.

En estrecha relación con la concepción privilegiada, las orientaciones para las acciones en los contextos de Perú, Bolivia y Ecuador, en términos de contenidos culturales abarcados no incorporan otros que no sean el físico-deportivo. Los lineamientos para la infraestructura tampoco trascienden la infraestructura deportiva. En

el caso de Ecuador, se destaca la orientación referente a la promoción del uso de espacios públicos para las actividades recreativas y deportivas. En Colombia, las orientaciones para las acciones incorporan otros contenidos culturales más allá del físico-deportivo. En Bogotá se constata que existe un plan específico sectorial que planifica los parques en la ciudad buscando incorporar infraestructura multimodal en los mismos.

El marco normativo estudiado prevé que tanto en Bolivia, en Ecuador como en Colombia, las acciones vayan dirigidas principalmente a ciertos grupos de atención prioritarios. Esta perspectiva es menos consistente en el contexto de Perú.

Por último, es posible constatar que en todos los contextos estudiados el marco normativo privilegia como objetivos de las políticas públicas de recreación, la contribución con la salud y el mejoramiento de la calidad de vida. En Colombia, se concentra además el objetivo de estas políticas alineado al fortalecimiento de la convivencia y del tejido social, lo que se encuentra en relación con las particularidades históricas y sociales de este país. En Perú, se destaca una multiplicidad de objetivos adjudicados a estas políticas, que se relacionan con una perspectiva utilitaria, compensatoria y funcionalista de la recreación.

El estudio de las leyes y planes permite observar que son pocos los programas o actividades concretas que se mencionan en el marco normativo, como en Ecuador que tanto la CPE como la LDERF incorpora la propuesta del deporte barrial y en Colombia que se mencionan algunos programas y actividades específicas. Esta indefinición de programas concretos, refuerza la importancia de conocer las ideas de los gestores que median la interpretación que realizan de las leyes y planes. De esta forma, en el capítulo siguiente, se analizan las ideas de los gestores responsables de la implementación de las políticas públicas de recreación en relación con la comprensión que poseen respecto a la recreación/ocio y los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio.

CAPÍTULO III

La recreación/ocio y los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio: las ideas de los gestores públicos

Este capítulo se propone analizar las ideas expresadas por los gestores de las políticas públicas de recreación/ocio en las entrevistas, en relación con el concepto de recreación/ocio y a los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio. Dichas ideas moldean la interpretación que los gestores realizan de las leyes, planes y políticas y, consecuentemente, influyen en la forma en que las políticas públicas de recreación son implementadas.

En todas las entrevistas los gestores utilizaron constantemente el concepto de recreación, lo que se encuentra en consonancia con el predominio de dicho concepto en América Latina. No obstante, la recreación fue conceptualizada con significados diversos, revelando que un mismo concepto puede acarrear diversas interpretaciones y producir cierta confusión (ELIZALDE; GOMES, 2010). Como quedará evidenciado a partir de las ideas expresadas por los gestores, no hay un entendimiento unívoco del concepto de recreación, sino que coexisten diversas formas de entender la recreación con algunas convergencias, así como se verifica una tendencia a definirlo en función de su potencial y utilidad en el marco de una política pública.

Es importante comenzar destacando que en el idioma español y específicamente en el contexto de América Latina, los conceptos de recreación, tiempo libre y ocio suelen ser utilizados indistintamente o de forma imprecisa, a pesar de sus diferencias (GOMES; ELIZALDE, 2012). El término recreación deviene de la influencia del “recreacionismo”, movimiento gestado en los Estados Unidos que se expandió a comienzos del siglo XX en la región latinoamericana, por medio de organizaciones como la YMCA (Asociación Cristiana de Jóvenes).

Este movimiento promovía metodologías de intervención por medio de la recreación dirigida y la creación de *playgrounds* al aire libre en espacios urbanos (GOMES, 2003). La recreación fue dirigida para ocupar el tiempo libre, vago, ocioso, “con actividades consideradas útiles y saludables desde el punto de vista físico, higiénico, moral y social” (ELIZALDE; GOMES, 2010), por lo que se constituía como una estrategia educativa que buscaba promover sutilmente el control social.

Las comprensiones que predominan actualmente en la región tienen una fuerte connotación operacional, y se confunden con la idea de actividad (GOMES; ELIZALDE,

2012). La recreación es así mayormente comprendida como actividad placentera con potencial educativo realizadas en el tiempo libre (GOMES; ELIZALDE, 2012).

La palabra ocio en América Latina tiene una carga peyorativa, tanto en español (ocio) como en portugués (*ócio*), lo que puede explicar que en Brasil predomine el concepto de *lazer* y en los países hispánicos de la región el concepto de recreación, aunque existan diferencias entre estos conceptos (GOMES; ELIZALDE, 2012).

El ocio en la región es visto como un vicio, “como una amenaza para el desarrollo de las sociedades que pretenden modernizarse, progresar, desarrollarse y expandirse económicamente” (GOMES; ELIZALDE, 2012, p. 244). Este sentido negativo fue consolidado en el modo de producción capitalista, el cual generó un nuevo orden social y cultural caracterizado por la productividad, la racionalidad económica y la centralidad del trabajo, en detrimento del ocio, tiempo perdido que era necesario eliminar (MUNNÉ, 1980).

La reflexión sobre este tiempo de ocio concebido en oposición al trabajo, adquirió relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX (GOMES, 2004). La producción académica sobre el ocio que puede considerarse hegemónica, la cual ha influenciado los conocimientos difundidos en las sociedades occidentales hasta la actualidad lo considera como “una esfera de la vida opuesta al trabajo, como un tiempo libre/liberado de obligaciones variadas o como una ocupación del tiempo libre”⁸⁰ (GOMES, 2014, p. 4).

Esta perspectiva ha sido y precisa ser problematizada porque el ocio entendido como oposición al trabajo no parece corresponderse con las características de una realidad marcada por el desempleo, por el trabajo informal, por las largas jornadas de trabajo para asegurar la reproducción cotidiana o por la sobrecarga del trabajo doméstico que recae sobre las mujeres que acumulan dobles jornadas de trabajo. Tampoco parece adecuarse a los cambios acaecidos en la esfera del trabajo, con la flexibilización y precarización laboral y los avances tecnológicos que redefinen las fronteras de tiempo y espacio.

La comprensión del ocio desde una perspectiva todavía incipiente, que la entiende como necesidad humana y dimensión de la cultura vivenciada lúdicamente por los sujetos en un tiempo/espacio social, permite cuestionar la comprensión que considera al ocio una actividad u ocupación del tiempo libre al entenderla como práctica cultural, a la vez que propone una mirada integral del tiempo y del espacio que supera aquellas que relegan el ocio al tiempo libre (GOMES, 2014). Desde esta perspectiva, la recreación puede

⁸⁰ Traducción propia del original: “uma esfera da vida oposta ao trabalho, como um tempo livre/liberado de variadas obrigações ou como uma ocupação do tempo livre”.

constituirse como un satisfactor de la necesidad humana de ocio, lo que no sucede al revés (GOMES; ELIZALDE, 2012).

El avance de la producción académica sobre el ocio ha provocado que en los últimos años diferentes autores de la región se encuentren realizando esfuerzos teóricos para resignificar el concepto de recreación a partir de una lectura crítica comprometida con el desarrollo humano. Algunos prefieren mantener el concepto de recreación atribuyéndole nuevos significados, mientras otros acuñan el concepto de ocio en detrimento del concepto de recreación que juzgan insuficiente, pero a pesar de estos esfuerzos, el entendimiento que continua predominando en la región sigue siendo el que deviene de la influencia estadounidense que lo considera como actividad realizada en el tiempo libre (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Teniendo en cuenta estas particularidades de los conceptos, a continuación se analizan los entendimientos que los gestores de las políticas públicas de recreación/ocio tienen respecto a la recreación/ocio.

3.1 Concepto de recreación/ocio

Todos los gestores entrevistados en todos los contextos utilizaron predominantemente el concepto de recreación, pero en ocasiones se refirieron a otros conceptos que utilizaron como sinónimos de recreación o para conceptualizar a la propia recreación. Algunos gestores apelaron al concepto de tiempo libre para conceptualizar la recreación, mientras que el concepto de ocio fue mencionado por dos gestores, ambos de Bogotá. Los gestores de Perú, Bolivia, Ecuador y Lima aluden al concepto de **tiempo libre** cuando expresan qué entienden por recreación.

[La recreación significa] Usar el tiempo libre para hacer una actividad física (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

El uso adecuado del tiempo libre, el generar espacios deportivos-recreativos (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

[...] a la recreación nosotros la vemos como el aprovechamiento del tiempo libre en actividades de esparcimiento tanto físico como mental (LIMA, Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

Bueno, la recreación también es aprovechar mejor el tiempo libre que tienen los niños, estudiantes, y en sí la población en general, para poder también atender algunas necesidades que se tiene como población (BOLIVIA, Asesoría Dirección de Deporte Formativo y Estudiantil, 2016).

Estos gestores entienden a la recreación como uso del tiempo libre, como tiempo en el que tiene lugar, y también presentan una comprensión de la recreación como actividad o como la creación de espacios o propuestas específicas para la práctica de actividades –principalmente, de actividades físicas. De acuerdo con Pablo Waicham (2009) el enfoque de la recreación más extendido en América Latina, el recreacionismo, “caracteriza a la recreación como un conjunto de actividades que tienen como sentido el uso positivo y constructivo del tiempo libre” (p. 102), elementos que se evidencian en las menciones de los gestores.

Cuando la recreación (o el ocio) son entendidos como teniendo lugar en el tiempo libre y con un carácter liberador de las obligaciones de la vida cotidiana, ya sean profesionales, familiares, religiosas, entre otras, estas pueden adquirir una función compensatoria. En esta línea, uno de los entrevistados destaca la **distracción** en relación con los problemas, que posibilita el servicio ofrecido de recreación para adultos mayores.

[...] muchas veces vienen a reunirse conmigo, les recibo aquí y me dicen, muchas gracias por ese espacio, porque en realidad nosotros en la casa estamos deprimidos, y acá sabemos que no venimos a ganar algo, simplemente nos distraemos, hacemos el grupo de baile, hacemos amigos (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

Por otro lado, un entrevistado menciona el **descanso y la diversión** como aspectos intrínsecamente vinculados a la recreación.

Yo siempre hablo de los tres apellidos de recreación, descanso, diversión, porque también en la concepción peyorativa del ocio, el descanso y la diversión son miradas negativamente. Yo considero que tienen una connotación positiva, en la medida que te permiten tu desarrollo integral como ser humano (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

Cuando la recreación es entendida como posibilidad de distracción, descanso y diversión puede verse reducida a sus funciones de compensación y se vuelve funcional al sistema, porque posibilita la recuperación de las fuerzas necesarias para volver al trabajo y al resto de las obligaciones, así como puede propiciar la fuga de los problemas de la vida cotidiana actuando como “válvula de escape” (MARCELLINO, 2008, p. 13).

Este abordaje “funcionalista”, puede verse con claridad en el recreacionismo de comienzos del siglo XX, el cual también buscó la ocupación del tiempo libre de grupos que vivían en situación de vulnerabilidad como un medio para olvidar los problemas de la vida cotidiana (ELIZALDE; GOMES, 2010) favoreciendo el mantenimiento del *statu quo*.

Sin embargo, ambos gestores aluden a una perspectiva que trasciende esta compensación, cuando mencionan que la recreación posibilita hacer amigos y propicia el

desarrollo integral del ser humano. La diversión, el descanso y el desarrollo personal se relacionan con las contribuciones de Dumazedier (2000) sobre el ocio, quien las considera como principales funciones del ocio. En sintonía con esta perspectiva Marcellino (2006) argumenta que:

[...] además del descanso y de la diversión, otra posibilidad ocurre en el ocio, y normalmente no es tan perceptible. Se trata del desarrollo personal y social que el ocio conlleva. En el teatro, en el turismo, en la fiesta, etc., están presentes oportunidades privilegiadas, porque espontáneas, de toma de contacto, percepción y reflexión sobre las personas y las realidades en las cuales están insertas⁸¹(p. 14).

Vale la pena destacar que algunos autores van más allá de las funciones de descanso, diversión y desarrollo personal que, por más que importantes y necesarias que sean, continúan siendo funcionales al sistema, y señalan las posibilidades contrahegemónicas que el ocio presenta al favorecer perspectivas críticas que pueden propiciar abordajes creativos sobre los problemas sociales que se orienten hacia la transformación social (ELIZALDE, 2010).

Resulta interesante prestar especial atención al último trecho en el cual el entrevistado señala que desde la **“comprensión peyorativa del ocio”** la diversión y el descanso son vistas de forma negativa, por lo que usa la palabra ocio cuando quiere llamar la atención para una mirada peyorativa al respecto. Esto puede estar relacionado con el hecho de que el ocio en el contexto de América Latina tiene una fuerte connotación negativa, que remite en el sentido común a la inactividad, a la pereza, al hecho de “no hacer nada” o “perder el tiempo” en actividades que son improductivas.

Desde esta perspectiva, la diversión y el descanso son aprobados y se justifican cuando son funcionales a la reproducción del modelo de producción capitalista, pero son condenados si configuran una amenaza a este modelo “que tiene la ética del trabajo como bien supremo” (GOMES; ELIZALDE, 2012, p. 247). Sin embargo, el otro entrevistado de Bogotá revela un concepto del ocio que no presenta una connotación negativa, al afirmar que su trayectoria está dedicada a la recreación, al tiempo libre y al ocio.

[Mi trayectoria está] dedicada fundamentalmente al desarrollo de programas que tienen que ver con recreación, tiempo libre, ocio, deporte, y en términos generales, calidad de vida (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

⁸¹ Traducción propia del original: “[...] além do descanso e do divertimento, outra possibilidade ocorre no lazer, e normalmente, não é tão perceptível. Trata-se do desenvolvimento pessoal e social que o lazer enseja. No teatro, no turismo, na festa, etc. estão presentes oportunidades privilegiadas, porque espontâneas, de tomada de contato, percepção e reflexão sobre as pessoas e as realidades nas quais estão inseridas”.

De acuerdo con Osorio (2009), en el contexto colombiano el concepto más posicionado es el de recreación, pero se observa una relación con los conceptos de ocio y tiempo libre que no siempre está clara, ya que en algunos casos se utilizan como sinónimos. Este entendimiento del ocio puede deberse a la influencia de la producción académica sobre el “ocio” que se corresponde a la palabra “lazer” en portugués, “loisir” en francés y “leisure” en inglés, influencia que deviene sobre todo de contextos como los de España, otros lugares de Europa y de Norteamérica.

Es necesario resaltar que no se encontraron referencias realizadas por los entrevistados en el sentido de entender la recreación/ocio como necesidad humana o dimensión de la cultura, pero se encontraron comprensiones de la recreación que se aproximan del concepto de ocio. En esta línea puede entenderse la referencia que el gestor de Lima realiza en relación con el concepto de **esparcimiento**.

[...] a la recreación nosotros la vemos como el aprovechamiento del tiempo libre en actividades de esparcimiento tanto físico como mental (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

Si bien el gestor se refiere a actividades de esparcimiento, el propio concepto de esparcimiento incluye pero trasciende la actividad concreta de recreación, porque supone “experiencias en las que las personas viven significados (dimensiones) valorados que las hacen ser, crecer, trascender, expandirse y extenderse o esparcirse y por lo tanto gozar” (MOLINA, 2006).

El concepto de esparcimiento es utilizado por algunos autores como sinónimo de ocio en el contexto de América Latina por la connotación más positiva que adquiere en relación con el de ocio (SALAZAR-SALAS, 2007). El uso de este concepto por parte del gestor puede entenderse en sintonía con este proceso, aunque continúe privilegiándose una comprensión restricta al nivel de actividad.

En este sentido es posible destacar que únicamente los tres entrevistados de Colombia y Bogotá presentan una comprensión de la recreación que **trasciende el nivel de actividad**, y que también va más allá del disfrute y el descanso, incorporando dimensiones vinculadas al desarrollo integral o la calidad de vida.

Mi concepto de recreación fundamentalmente es que la recreación es una oportunidad para que la gente encuentre su plenitud, es de alguna manera la oportunidad que el ser humano racional tiene para desarrollarse de forma integral (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

[...] lo reconocemos como un principio de, y es un proceso dinámico, que lleva a una acción participativa, lleva a un goce, a un placer, a un mejoramiento de la calidad de vida. Realmente eso es lo que es recreación (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

[...] para mí es una propuesta de vida, es una manera de leer el mundo, es una manera de interpretarlo, y es una manera de vivir. Es una filosofía de vida la recreación. Es una acción a través de la cual yo como ser humano me construyo permanentemente y me reto desde mis posibilidades, o sea que se convierte en algo más que una actividad en la cual yo empleo mí tiempo (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

Estas ideas sobre la recreación reflejan el entendimiento de la misma en términos de oportunidad para la plenitud o desarrollo integral, como proceso que lleva al mejoramiento de la calidad de vida, como una forma de vida que construye al ser humano y hasta como una filosofía. De esta forma, estas comprensiones de la recreación podrían reflejar una aproximación al significado del ocio, el cual privilegia, según Osorio (2009), el aspecto actitudinal, mientras la recreación privilegia los niveles de actividad y temporalidad.

Osorio (2009) al estudiar el estado del arte de la recreación en Colombia, señala que en los últimos años ha habido un desarrollo importante del campo de la recreación, también en términos de su fundamentación, lo que posibilita que de una práctica irreflexiva se pase a una construcción a partir de la crítica a la praxis y sus referentes. En esta línea vale la pena destacar que únicamente el entrevistado de Colombia comprendió a la recreación como **campo de conocimiento**.

Claro, si nos vamos a un proceso académico, de lo que citamos en el Plan Nacional de Recreación, lo hablamos como campo, un campo de conocimiento, un campo de saber, un campo de interacción donde emergen vivencias, donde emergen miradas (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016)

Es posible preguntarse si el avance en la conceptualización de la recreación se refleja en la implementación concreta, porque según Gomes y Elizalde (2012): “paradójicamente, en muchos casos los discursos sobre la recreación son más elaborados que sus prácticas, ya que frecuentemente las implementaciones concretas no consiguen escapar del activismo, de un hacer por hacer, carente de los postulados que defienden” (p. 238), aspecto que será analizado en la próxima sección.

Por otro lado, la recreación también fue asociada al juego, así como también se valoraron el gusto y el placer provocado por la actividad recreativa. Ambos aspectos pueden concebirse también en relación con el recreacionismo, que entiende que la recreación requiere que las actividades sean elegidas de forma voluntaria para que

provoquen placer y satisfacción, y consideran al juego como una actividad privilegiada (WAICHMAN, 2009). **El gusto y el placer** fueron mencionados por algunos gestores:

[...] hacerle entender a la ciudadanía que los servicios que brindamos nosotros no es un tema obligatorio, sino que es un tema que les brindamos para que ellos tengan la posibilidad de ver que les gusta (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

Bueno, más que todo es masificar a través de alguna actividad que le guste al niño, a la niña, al joven (LA PAZ, Dirección de Deportes; Coordinación General Dirección de Deportes, 2016).

¿Qué es lo que estamos haciendo con respecto al tema de recreación? Para nosotros es la base, es la base de todo lo que hacemos, si nosotros hacemos que la gente salga a las calles, disfrute sus espacios, camine, corra, salte, vaya al gimnasio, o sea, encuentre en el deporte o la actividad física practicarlos como un placer, un gusto, o una necesidad, estamos, estamos por demás (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016)

En estos trechos se destacan el gusto o el placer como aspectos inherentes a la actividad recreativa. En el primer comentario se entiende que debe haber un espacio para elegir de forma voluntaria si se desea participar en la actividad recreativa, y aclara que la recreación no puede ser obligatoria. De acuerdo a Salazar-Salas (2007), la participación voluntaria en las actividades recreativas y la selección de las actividades recreativas de forma voluntaria son características centrales de la recreación. Por otro lado, la búsqueda por el placer, según Melo y Alves (2012), siempre está presente en el ocio, pero el placer no siempre sucede porque la actividad de ocio puede implicar esfuerzo y hasta frustración, pudiendo no alcanzarse el resultado esperado.

Esto conduce a la reflexión sobre la importancia de la relación que se establece entre la persona y la actividad recreativa, dado que el contenido de la actividad no sería condición suficiente para afirmar que es recreación, conforme señala uno de los gestores entrevistados en Bogotá.

[...] el concepto de recreación es tan amplio como la gran cantidad de gentes que hay en el mundo, porque para cada uno su concepto de recreación es único, cada persona se recrea de una forma totalmente distinta, para lo que para una persona es recreación para la otra persona digamos que puede no serlo (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

Este último entendimiento de la recreación está en sintonía con el planteo de Marcellino (2006) que resalta la importancia de considerar, además del contenido de la acción, el elemento de la actitud⁸² en el concepto de ocio, es decir, “el tipo de relación

⁸² Según Marcellino (2006), basado en los análisis realizados por Dumazedier en su libro *Sociología empírica do lazer*, hay dos elementos centrales en el ocio, el tiempo y la actitud. No obstante, existen propuestas de conceptualización más amplias, como la de Gomes (2004) o Mascarenhas (2005). El énfasis

verificada entre el sujeto y la experiencia vivida, básicamente la satisfacción provocada por la actividad”⁸³ (p. 8). Si el aspecto subjetivo es importante en la recreación, es relevante que las políticas públicas de recreación brinden posibilidades para que los sujetos puedan elegir, para lo cual la oferta tiene que ser amplia abarcando actividades que contemplen gustos y preferencias diversas.

A su vez, se encontraron referencias al **juego** en las entrevistas realizadas en Perú, La Paz, y Quito.

Es que está más enfocado en recrearse, directamente en jugar (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

[...] nosotros aprovechamos esas actitudes, esos potenciales para que ellos [*niños y jóvenes*] traten de transmitir lo que sienten a través del juego, recreación, actividad física (LA PAZ, Dirección de Deportes; Coordinación General Dirección de Deportes, 2016).

[...] también brindamos a la ciudadanía en este centro, otro tipo de recreación, como te digo, de juegos lúdicos, barajas, ajedrez, yenka, entonces también disfrutan [*los adultos mayores*], es increíble, los niños también tienen ese espacio para los juegos lúdicos, entonces también brindamos el espacio totalmente de recreación (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

La asociación entre recreación y juego se aproxima al enfoque que deviene del recreacionismo, que le brindó al juego infantil organizado un lugar privilegiado como actividad recreativa y educativa que propicia la diversión, el disfrute y facilita la adquisición de habilidades (GOMES; ELIZALDE, 2012). Estas referencias al juego no denotan una comprensión que se aproxime del enfoque de la recreación educativa, que considera al juego como herramienta o técnica fundamental para la intervención socioeducativa (LEMA, 1998; LEMA; MACHADO, 2009).

Tampoco se constata el entendimiento de la recreación y del juego en relación con una perspectiva más amplia de ludicidad, sino que predomina su entendimiento como actividad. Es importante destacar que el ocio se arraiga en la ludicidad al posibilitar la fruición de prácticas culturales de forma lúdica (GOMES, 2014). Si bien la ludicidad se vincula con el jugar, esta se refiere a una condición humana (*homo ludens*) que abarca múltiples manifestaciones culturales más allá del juego, las cuales pueden ser vivenciadas de forma lúdica (GOMES; ELIZALDE, 2012).

en la actitud, permite superar la vinculación entre ocio/recreación y tiempo libre, al considerar el tipo de relación verificada entre el sujeto y la actividad.

⁸³ Traducción propia del original: “o tipo de relação verificada entre o sujeito e a experiência vivida, basicamente a satisfação provocada pela atividade”.

3.2 Comprensión de la recreación/ocio en relación con el deporte y a la actividad física

Es incuestionable la predominancia del entendimiento de la recreación en su vinculación con el **deporte y la actividad física**. En ocasiones la recreación se confunde con el deporte y la actividad física, e inclusive en los casos en los cuales se distingue y la recreación adquiere un sentido más amplio, se constata una tendencia a privilegiar en el discurso el contenido físico y deportivo de la recreación.

En el caso de Bolivia, tanto a nivel nacional como en el municipio de La Paz, hay una clara comprensión de la recreación como actividad física y como deporte recreativo, la cual se mantiene a lo largo de toda la entrevista.

Entonces en ese ámbito de la Dirección de Actividades Físicas y Recreación se maneja el tema de la actividad física [...] Nuestra ley, nuestra actual ley rescata lo que dice la Constitución Política del Estado. En sus artículos 104 y 105, resalta el tema de la actividad física y habla de una cultura física que debe de tener toda nuestra población. Esa cultura, bueno, es esta traducida en realidad en desarrollar actividades físicas (BOLIVIA, Dirección de Actividades Físicas y Recreación, 2016).

Nadie implementa políticas públicas de recreación en el municipio de La Paz si no somos nosotros. Y las políticas no son tanto de recreación, es una política como gestión que involucra a todas las áreas del deporte, a la actividad física, al deporte en todos sus ámbitos tanto recreativo, formativo y competitivo, porque es lo que queremos, ahora son programas específicos para los diferentes tipos de, entre comillas, de deporte, por ejemplo deporte recreativo tiene varios proyectos que implementamos en torno a esa visión (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016)

La comprensión de la recreación de estos gestores, la cual privilegia su entendimiento como la actividad física y el deporte recreativo, está en consonancia con la vinculación que la CPE establece entre derecho a la recreación y su concreción por medio del desarrollo de la cultura física y el deporte, como fue analizado. El gestor de Bolivia a lo largo de toda la entrevista maneja los conceptos de recreación y de actividades físicas como sinónimos, y tiende a hablar de actividades físicas en detrimento de la recreación. El gestor de La Paz afirma que implementan políticas públicas de recreación en el municipio, pero enseguida aclara que la política es de deporte, por lo que la recreación es entendida como actividad física y como deporte recreativo en el marco de la política de deporte.

A su vez, en las entrevistas con los gestores nacionales de Perú y Ecuador, también se constata que la recreación es entendida como análoga al deporte y a la actividad física.

[...] nosotros estamos trabajando hoy mucho sobre lo que es la generación de espacios deportivos-recreativos [...] inicialmente era un proyecto que se apuntaba hacia lo que es la bailoterapia [...] con la finalidad de ofertar prácticas

de baile a la ciudadanía y pues generar una cultura de actividad física. Sin embargo, en el presente año, nosotros hemos visto, como le decía, que el campo de la recreación es mucho más amplio, la actividad física no se la puede enfocar solamente desde el ámbito del baile [...] una política recreativa va de la mano con la oferta de prácticas, no solamente netamente recreativas sino deportivas vinculadas a la recreación, entonces empezamos a generar espacios de prácticas deportivas (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

[...] todo lo que hace mi programa es deporte para la recreación y promoción de disciplinas deportivas. [...] Desde un lado recreativo con los niños, porque eso es iniciación deportiva y con los adultos es meramente recreación. Ya ni buscamos la promoción del deporte con ellos, solamente que hagan actividad física (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

En el caso de Ecuador resulta interesante que el gestor señala que el campo de la recreación es mucho más amplio que la bailoterapia, y al optar por ampliar la oferta de servicios incluyen actividades deportivas, por lo que no incorpora otros contenidos culturales ni trasciende la asociación entre recreación y actividad física y/o deportiva. El gestor de Perú es, dentro de la Dirección Nacional de Deporte y Recreación, el coordinador del único programa que desarrolla servicios vinculados a la recreación. No obstante, resulta evidente la comprensión de la recreación en relación con el deporte y la actividad física.

Las entrevistas con los gestores de Ecuador, Perú, Bolivia y La Paz, denotan que se confunde y se reduce la recreación al deporte y a la actividad física. De esta forma expresan “visiones parciales, restrictas a los contenidos de determinadas actividades”⁸⁴ (MARCELLINO, 2006, p. 7). Si bien el deporte y la actividad física constituyen un contenido cultural de la recreación, el que abarca los intereses físicos, esta posibilidad no es identificada por los gestores en tanto la recreación es confundida con uno de los contenidos posibles de sus actividades. Si la recreación se reduce a uno de sus contenidos y, por ende, las políticas públicas de recreación promueven únicamente los intereses físicos y deportivos, se pierde la riqueza de los otros intereses y contenidos culturales que pueden explorarse en la recreación: manuales, sociales, artísticos, intelectuales, los que engloban innumerables actividades.

Por otro lado, en las entrevistas realizadas con los gestores de Lima y Quito, es posible identificar una comprensión más amplia de la recreación, pero que parece no ser suficiente para que la política pública de recreación implementada deje de privilegiar el enfoque de las actividades físicas y deportivas. Por ejemplo en el caso de la ciudad de Lima:

⁸⁴ Traducción propia del original: “visões parciais, restritas aos conteúdos de determinadas atividades”.

El tema de la recreación aquí está junto con deportes [...] porque está muy relacionado, de alguna manera el deporte tiene varias aristas, desde el tema digamos recreativo y competitivo, en altos niveles, en alto rendimiento. Entonces está relacionado y a pesar de eso, obviamente se diferencia también en que a la recreación nosotros la vemos como el aprovechamiento del tiempo libre en actividades de esparcimiento tanto físico como mental (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

El gestor también menciona que la recreación se vincula estrechamente con el deporte recreativo, aunque reconoce que la recreación está relacionada, pero a la vez se diferencia del deporte, y que puede incluir otras actividades de esparcimiento que no sean únicamente físicas, como las mentales. Al nombrar actividades mentales abre la posibilidad de incorporar otros contenidos culturales, como el intelectual.

A su vez, resulta interesante una visión más abarcadora de la recreación, presentada por ejemplo por el Director de Deportes y Recreación en Quito. Sin embargo, enseguida se destaca el énfasis que realiza su asesor en el enfoque de las actividades físicas de todas las políticas que implementan.

Pero hay que analizar el concepto de recreación, porque como te decía recreación es muy amplio, tú te recreas desde que sales y ves un paisaje ya te estás recreando [...] tenemos cultura, tenemos deporte, tenemos música (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

[...] yo creo que han sido sí bastante favorables las políticas que se adoptaron como municipio y gobierno central, y que se han ido implementando dentro de las organizaciones sociales a nivel barrial, a nivel deportivo, a nivel social y cultural, dándole siempre el enfoque de actividad física (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación; Asesoría de Dirección de Deportes y Recreación, 2016)

En el primer trecho, el gestor plantea una visión amplia de la recreación, que trasciende los contenidos físicos y deportivos. Sin embargo, por el comentario del asesor de la misma dirección, parecería que esa visión más amplia no se ve reflejada en las políticas públicas de recreación que desarrollan, las cuales según él, tienen el enfoque de actividad física.

Los gestores entrevistados en Bogotá también se refieren a la recreación desde una perspectiva más amplia que abarca otros contenidos, pero especifican claramente que las políticas públicas de recreación que implementan privilegian la actividad física. A diferencia de los demás gestores, los de Bogotá y Colombia conceptualizan a la recreación de una forma que trasciende el contenido asociado a las actividades que abarca, como ya fue analizado.

Porque el concepto de recreación como tal es extremadamente amplio, para una persona recreación es mirar una película, leer un libro, observar un programa de televisión, como también puede llegar a ser el contacto directo con la naturaleza a través de una caminata, un campamento, un paseo, etc. [...] ¿Leer un libro es recreación? Sí, es recreación, pero no es la que nosotros promovemos. Nosotros promovemos la que tiene que ver con actividad física (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

[...] y no es cualquier recreación [*la que promovemos*], es una recreación activa, que promueva hábitos, que promueva la práctica de actividad física (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

Resulta interesante el primer comentario que concibe a la recreación como un concepto amplio, que abarca una pluralidad de actividades que reflejan diversos contenidos culturales. Si bien en este trecho la recreación es conceptualizada en función de las actividades que nuclea, el mismo entrevistado entendió la recreación de una forma más amplia, como oportunidad para el desarrollo integral, como fue expuesto antes. En este caso, vale la pena destacar que el entrevistado resalta la opción institucional por la promoción de la recreación que privilegia las actividades físicas. Esta diferencia entre concepción personal e institucional de la recreación solamente fue explicitada en Bogotá, por ambos gestores. Distinción que resulta relevante, porque denota que el recorte conceptual realizado en el marco de la política pública no se debe a una confusión o limitación en la comprensión del concepto, sino que se encuentra en función de los objetivos priorizados en el marco de la política pública.

La asociación entre recreación y actividades físicas y/o deportivas, a pesar de las particularidades que adquirió en cada contexto, únicamente no fue verificada en la entrevista realizada en el órgano nacional en Colombia. El entrevistado también conceptualizó a la recreación de una forma más amplia y fue el único gestor en explicitar su comprensión de la recreación como campo de conocimiento, como ya fue destacado. Esta comprensión se encuentra en sintonía con el abordaje realizado por el PNR 2013-2019, que es el único documento analizado que no asocia privilegiadamente a la recreación con las actividades físicas y que además considera a la recreación como campo de conocimiento.

Es menester destacar que la vinculación entre recreación y actividades físicas y deportivas puede tener una explicación histórica en relación con el legado del recreacionismo, porque uno de los significados que adquirió la recreación en ese contexto fue como contenido y metodología de trabajo para la educación física (ELIZALDE; GOMES, 2010). El área de educación física, así como el deporte:

[...] “es la más asociada a la recreación tanto en la vida cotidiana como en los estudios, cursos, propuestas de formación sobre el tema, campo de actuación profesional y en el ámbito de las políticas públicas latinoamericanas” (ELIZALDE; GOMES, 2010).

Detrás de la comprensión que reduce y confunde la recreación a las actividades físicas y deportivas, varios gestores se refieren a la recreación como **masificación, base del modelo piramidal del deporte**, referencia que se explicita en Bolivia, La Paz y Perú.

[...] tiene justamente ese sentido de masificación, más recreativo, que toda la población pueda participar (BOLIVIA, Dirección de Actividades Físicas y Recreación, 2016).

[...] se maneja en realidad una pirámide, una pirámide donde va desde, inicia desde la actividad física, lo que es lo recreativo, posteriormente pasamos a lo formativo, y finalmente a lo competitivo [...] el objetivo en sí del gobierno municipal es masificar lo que es la actividad física y el deporte [...] porque si logramos masificar entonces vamos a lograr también tener más potencial en el área formativa y posteriormente en el competitivo (LA PAZ, Dirección de Deportes; Coordinación General Dirección de Deportes, 2016).

[...] en torno a esa visión, la de masificar la práctica de la actividad física y de deporte. O sea todo lo que hacemos en los diferentes programas tiene un solo objetivo como política (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016)

Todo esto tiene que ser la base de la pirámide del plan de desarrollo del deporte nacional, que es como que en la base está la masificación, luego viene la formación deportiva, y luego llegar ya al alto rendimiento (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

En sintonía con esta perspectiva, la recreación se reduce a la masificación de la actividad física y deportiva, y esta es una condición necesaria para poder avanzar en los niveles formativos y de competencia o alto rendimiento del deporte. Por más que no siempre se explicita que el objetivo de la política pública sea avanzar hacia los niveles formativos y competitivos, y se pueda entender como una consecuencia de la masificación, si la recreación se comprende como base de la pirámide del deporte, este objetivo está presente, aunque sea de una forma implícita. Esta concepción de la recreación confunde y reduce la recreación con el deporte, lo que pone en riesgo la garantía del derecho a la recreación.

En el caso Bogotá también se evidencia una referencia a la recreación como puerta de entrada para el deporte.

[...] la puerta de acceso al sistema nacional del deporte lo da la recreación, y no todos nacimos para ser deportista, entonces hay que darle la posibilidad a todos, entonces desde la recreación se le da la oferta a toda la comunidad, y ya ingresan al deporte pues aquellos que tengan esa motivación y esa habilidad y capacidad para ser deportista [...] Pero lo que hemos venido trabajando y pienso que eso ha sido positivo de la política pública, es que se hable de recreación, que se explicita, porque nosotros peleamos mucho cuando dicen “no, es que deporte”, y yo “y recreación”, “no, es que eso está contenido”, le

dije yo “no, son dos actividades complementarias y diferentes” (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

La idea de la recreación como “puerta de acceso” al deporte está en sintonía con la pirámide del deporte. Sin embargo, en el marco de esta entrevista, el proceso de entrada al deporte se entiende más como una consecuencia de la garantía del acceso a la recreación, y no se confunde recreación con deporte sino que explícitamente se presentan como campos diferentes pero relacionados.

Resulta interesante este último comentario respecto a la confusión y superposición de los sectores de la recreación y de deporte presente en el marco normativo y en la estructura administrativa de todos los países y ciudades objeto de este estudio, así como en las ideas de gran parte de los gestores entrevistados. En este sentido Linhales *et al.* (2008) afirman sobre la relación con el deporte:

Es como si el deporte se sobrepusiera y se anticipara al ocio, marcándolo con sus signos, valores, temporalidades, etc. Esto parece asociarse al hecho de que las gestiones públicas tienden a vincular el sector del ocio al del deporte más que a otras esferas de la política social. También no podemos perder de vista que, en general, el deporte entró en la agenda pública mucho antes que el ocio⁸⁵ (p. 35).

En aquellos casos en los que hay una clara separación a nivel conceptual entre recreación y deporte por parte de los gestores públicos entrevistados, como en el caso de Bogotá y de Colombia, estos plantean la necesidad de mantener esa distancia o diferenciación. Por otro lado, es posible constatar que la recreación y el deporte no tienen el mismo lugar y valor en el marco normativo, ni en las estructuras administrativas, lo que conduce a la necesidad de afirmar el campo de la recreación, como se ve en el trecho anterior y en el siguiente, del mismo entrevistado.

[...] todavía nos toca dentro del IDRD por ejemplo, aunque ya hay una mayor consciencia, pero sí nos toca todavía [*El responsable del área de recreación*] en eso es muy incisivo en que se explicita, se verbalice, y se hable de recreación (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

Esto evidencia la fragilidad sectorial de la recreación, incluso en los contextos en los que conceptualmente la recreación no se confunde con el deporte. En general, en todos los demás contextos, como quedó evidenciado, hay una dificultad para entender a la recreación como un campo diferente del deporte. Dificultad que puede deberse a la falta de formación específica de los gestores, así como a la indefinición de la recreación

⁸⁵ Traducción propia del original: “É como se o esporte se sobrepusesse e se antecipasse ao lazer, marcando-o com seus signos, valores, temporalidades etc. Isso parece se associar ao fato de que as gestões públicas tendem a vincular o setor de lazer ao de esporte mais do que as outras esferas da política social. Também não podemos perder de vista que, regra geral, o esporte entrou na agenda pública muito antes que o lazer”.

institucionalizada, ya sea en el marco normativo y a nivel institucional. Esta dificultad es expresada claramente por un gestor que reconoce que no hay un concepto claro de la recreación en el Instituto Peruano del Deporte.

[...] me resulta un poco difícil decirte cómo ve el IPD la recreación, porque sí la ve como algo importante, pero no sé exactamente [...] el concepto de recreación no está claro. Yo creo que el problema empieza en el Perú, en el IPD, no tenemos, no hay un concepto de recreación aquí (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

El mismo gestor expresa que esta era una discusión que había tenido con su jefe anterior, el cual llegó a tratar de elaborar y poner por escrito un concepto de recreación institucional, tarea que no fue concluida.

[...] porque era una conversación que siempre teníamos entre nosotros ¿qué estamos haciendo? ¿Qué? ¿Qué? ¿Pero qué hacemos? ¡Ya! Y era como, ¡ya! Sigue nomás que esto está bien, peor es no hacer nada, de manos cruzadas no nos vamos a quedar por definir conceptos ahora, pero sí es una tarea pendiente en el IPD (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

Esta indefinición conceptual institucional en relación al concepto de la recreación aumenta la discrecionalidad de los gestores, porque precisan tomar decisiones en relación con las acciones que van a desarrollar, como aclara el propio entrevistado al decir que no van a quedarse de manos cruzadas mientras definen conceptos. Esto torna a las políticas públicas mucho más dependientes de la visión y comprensión del gestor público que se encuentre ejerciendo esa función, concepciones que pueden basarse en el sentido común o en la experiencia previa del gestor, más que en la formación específica en el área. Además, esta definición es importante para que la recreación no quede reducida a una artista del deporte o sea entendida como masificación deportiva, y pueda ser comprendida en un sentido más amplio incorporando otros contenidos culturales y otras posibilidades que trasciendan el nivel de actividades.

3.3 Más allá de un derecho: objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio

Es relevante destacar que a lo largo de la entrevista solo cuatro gestores señalan que la recreación es un **derecho**.

Básicamente la Constitución de la República del Ecuador hoy nos da una línea clara, que señala que la recreación es universal y es un derecho de todos los y las ecuatorianas, y que tiene que ser garantizado por el ministerio o el área sectorial del caso (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

[...] nosotros, por ejemplo en el caso nuestro, como servidores públicos, hacemos realidad la garantía de los derechos en los diferentes campos, en el campo nuestro, el derecho a la recreación, al derecho al descanso, a la diversión, que es tan importante (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

[...] debemos tener claro qué es una política pública, cómo se concibe, porque debe nacer de la misma comunidad, pero debe manar de una instancia nacional en pro de un derecho, y en este caso el derecho a la recreación es por y para todos (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

[...] la Carta Magna, la Constitución, que dice que todos los ciudadanos tenemos derecho a recrearnos y a hacer deporte (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

En estos trechos queda evidenciado que la recreación es entendida como derecho. A nivel nacional los gestores públicos de Ecuador y Colombia, y a nivel municipal el gestor público de Quito, específicamente destacan que la recreación es un derecho para todas las personas, lo que está en consonancia con las constituciones de sus países. Por otro lado, en tres de estas cuatro menciones se relaciona la comprensión como derecho con la necesaria intervención pública para su garantía, aspecto relevante porque el mero reconocimiento del derecho no asegura su concreción.

Si bien las cuatro entrevistas conciben a la recreación como derecho, las entrevistas de Colombia y Bogotá citadas tienen múltiples referencias a la recreación como derecho,⁸⁶ están permeadas y fundamentadas en esa perspectiva, mientras que las entrevistas de Ecuador y de Quito no presentan esa característica, y se limitan a mencionarlo una vez, lo que no deja de ser pertinente y constituirse como un indicador de las ideas del gestor.

Por otro lado, el Jefe del Área de Recreación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte hace una referencia espontánea a la importancia de la Constitución de 1991, y si bien a partir de su lectura de la Constitución la recreación es reconocida como un bien social, se refiere a la importancia de la acción positiva del Estado para brindar oportunidades de recreación para todos los ciudadanos.

Hay una cosa muy importante y es que nuestra Constitución del año 91, estableció que efectivamente la recreación es un bien social y por tal el Estado debe propender por que todo los ciudadanos tengan la oportunidad de recrearse, hacer deporte, y utilizar de manera adecuada su tiempo libre (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

⁸⁶ Como un indicador de las múltiples referencias a la recreación como derecho, es posible identificar en la entrevista de Colombia unas 18 referencias, y en la entrevista de Bogotá unas 12 referencias.

El reconocimiento de un derecho social requiere la intervención del Estado para su garantía por medio de políticas públicas. Sin embargo, para que el derecho reconocido se materialice en una política pública, es necesaria una construcción política de su sentido y significado, lo que requiere:

[...] una definición más precisa del ocio como derecho [...] del ocio en sí mismo y no como parte de otras acciones, como el deporte [...] como necesidad social específica y no como subsidiario de otras necesidades, como promoción social, disminución de la violencia, combate al uso de drogas, incluso cuando pueda contribuir para todo eso”⁸⁷ (MENICUCCI, 2006, p. 155).

Si la intervención pública no está fundamentada en una perspectiva que entiende a la recreación como derecho, ¿cómo se justifica la intervención pública en relación con la recreación? ¿Es posible pensar que la ausencia de vinculación entre recreación y derechos pueda explicar algunas de las limitaciones de las políticas públicas de recreación que están siendo implementadas? ¿Qué tipo de ciudadanía pueden estar promoviendo las políticas públicas desarrolladas si no están basadas en un enfoque de derechos? ¿Acaso estas políticas públicas logran transmitir a la ciudadanía que los servicios ofrecidos responden a la garantía de un derecho y no a un privilegio?

Esta investigación no buscó conocer la mirada de la ciudadanía sobre las políticas públicas de recreación, algo que sería muy valioso pero que excede los límites del presente trabajo. Sin embargo, resulta interesante un comentario de un gestor público en relación con la reacción de los beneficiarios adultos mayores que participan de un programa recreativo.

Es algo increíble ver a los señores de Sesenta y piquito, muchas veces vienen a reunirse conmigo, les recibo aquí y me dicen, muchas gracias por ese espacio (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

Esta subjetividad agradecida de los beneficiarios puede estar revelando que los servicios ofrecidos son vistos como una ayuda, una dádiva o como acto de gracia, y no como respuesta al compromiso de garantía de un derecho, porque el “agradecimiento surge cuando el bien obtenido no parece disponible para el conjunto, ni legitimarse en el derecho” (DUSCHATZKY; REDONDO, 2000, p. 14). La distancia entre el reconocimiento formal del derecho a la recreación y la percepción que la población tiene de este derecho es grande, lo que explica que hayan algunas reivindicaciones puntuales

⁸⁷ Traducción propia del original: “uma definição mais precisa do lazer enquanto direito [...], do lazer nele mesmo e não como parte de outras ações, como o esporte, [...] como necessidade social específica e não como subsidiário de outras necessidades, como promoção social, diminuição da violência, combate ao uso de drogas, mesmo que possa contribuir para tudo isso”.

en relación con algunos contenidos que tienen que ver con el derecho al ocio, pero que no son colocados dentro de una demanda más amplia en torno de este derecho (MENICUCCI, 2006).

El hecho de que varios gestores no se hayan referido a la recreación como derecho resulta relevante, porque puede impactar la calidad de las políticas públicas desarrolladas, así como propiciar que estas busquen otros objetivos más allá de la garantía de este derecho. Situación que es agudizada cuando el concepto, como en el caso de la recreación/ocio, se presta a ambigüedades y, como ha sido evidenciado, es definido de formas diversas, restringiendo su amplitud en términos de contenido, lo que dificulta la definición del objeto de una política pública para la garantía de este derecho (MENICUCCI, 2008).

Frente a esta situación, se corre el riesgo de que las políticas públicas de recreación sean repletas de otras intenciones que trascienden la garantía del derecho a la recreación (RAULINO, 2007). En esta línea, se encontraron significativas referencias al objeto de la política pública de recreación que van más allá de la garantía de acceso a una necesidad o a un derecho. Las ideas de los gestores sobre el objeto de la política pública permiten conocer cuáles son los problemas que quieren abordar y los medios para atacarlos, es decir, proveen una imagen cognitiva de la realidad (MENICUCCI, 2008).

Un aspecto que se repitió por parte de varios gestores, aunque con énfasis distintos, es que las políticas públicas de recreación desarrolladas buscan enfrentar el problema del **sedentarismo**. Gestores de Bolivia, La Paz, Ecuador y Quito, hicieron énfasis en este objetivo, denotando una correspondencia entre los niveles nacionales y municipales, así como también este tema fue mencionado por uno de los gestores de Bogotá.

[...] la nueva ley del deporte [...] menciona el tema de la actividad física como una actividad fundamental para evitar el sedentarismo particularmente [...] Entonces la actividad física a nuestro entender, como institución de gobierno, es pues una actividad, es una función del gobierno evitar que nuestra población tenga estos malos hábitos [...] Con ese propósito, que la gente sea más activa y menos sedentaria (BOLIVIA, Dirección de Actividades Físicas y Recreación, 2016).

[...] eso les ayuda en su calidad de vida, mejorar su calidad de vida, en función a la salud, a que practiquen alguna actividad física o recreativa, saliendo del sedentarismo, practicando dedicándole por lo menos unos 30 - 60 minutos a la actividad física o recreativa (LA PAZ, Coordinación General Dirección de Deportes, 2016).

[...] y el otro sentido que buscamos, pues evidentemente es en base a un Plan Nacional del Buen Vivir que tenemos acá en el Ecuador que termina el próximo año en el 2017, en el cual se ha señalado un objetivo claro, que es la

reducción del sedentarismo en el Ecuador (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

Viendo los últimos índices de sedentarismo, sí fue alarmante porque vimos que la población activa de Quito contaba con un índice del 89% de sedentarismo, entonces fue el despertar de todas las autoridades, ese índice tan alarmante (QUITO, Dirección de Recreación; Asesoría de Dirección de Deportes y Recreación, 2016)

En Bolivia se expresa claramente que el objetivo es que la población “sea más activa y menos sedentaria” como respuesta al mandato de la nueva Ley del Deporte que tiene como uno de sus fines “promover el desarrollo de la cultura física y de la práctica deportiva en sus niveles recreativo, formativo y competitivo” (Art. 4, num. 1), por lo que la recreación se alinea con el desarrollo de la cultura física.

En estos ámbitos la recreación fue entendida como sinónimo de actividad física y como masificación deportiva, por lo que la erradicación del sedentarismo se corresponde con esta comprensión, y viceversa. La última referencia que el gestor de La Paz realiza sobre la contribución con el mejoramiento de la calidad de vida y de la salud, también aparecen como siendo consecuencias de la actividad física o recreativa que contribuye a reducir el sedentarismo, por lo que predomina una comprensión de la salud y de la calidad de vida restringida al bienestar físico.

En el caso de Ecuador y Quito, el objetivo de reducir el sedentarismo con el cual pretenden contribuir estas políticas se asocia claramente a una demanda del gobierno nacional expresada en el PNBV. El sedentarismo se reconoce como un problema que es necesario erradicar, por lo que la oferta y promoción de actividades físicas y deportivo-recreativas son alineadas a ese objetivo. En Quito, se verificó una concepción de recreación más amplia por parte del gestor responsable del órgano, por lo que es posible pensar que el énfasis puesto en la actividad física, conforme mencionó el asesor entrevistado, pueda responder a esta demanda del gobierno local, más que a una concepción de la recreación limitada en términos de contenido. Aspecto que no es posible verificar en los contextos de Ecuador, La Paz y Bolivia, donde no fueron encontradas referencias a la recreación en una perspectiva más amplia en términos de contenido.

En Ecuador se menciona otro aspecto que resulta relevante para el análisis, además de la orientación que adquiere para la reducción del sedentarismo.

[...] el enfoque que le damos a la recreación [...] como una herramienta, o como un instrumento de rescate social, llegar a sectores vulnerables, a sectores de alto tráfico, consumo de drogas, donde hay delincuencia, y presentarles ofertas deportivo-recreativo a la ciudadanía, a los niños, a los jóvenes, para utilizar

adecuadamente el tiempo libre [...] se ha llegado con ofertas de box que es una de las prácticas deportivas que tenemos, tenemos el tema del fútbol, tenemos el tema del baloncesto, que son las tres disciplinas deportivas a las que se ha ido ofertando en estos espacios, con un objeto netamente recreativo, no competitivo, con la intención de que el deporte sea un instrumento para generar valores, enseñar y transmitir valores. Entonces hemos tenido una gran aceptación, se ha logrado utilizar ese tiempo de la ciudadanía que estaba siendo mal utilizado, y de la juventud, porque jóvenes que les parecía a los 12 años, a los 13 años, normal fumarse un cigarrillo, tomarse una cerveza, que están acostumbrados a esa vida de violencia y de delincuencia, pues presentarles una oferta que les muestre que ese no es el único camino, que existen más opciones y ofertas, y una de ellas es el espacio de la práctica deportiva (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

El enfoque presente en esta idea del gestor, considera al deporte recreativo como una “vacuna o remedio contra otros problemas serios”⁸⁸ (BEZERRA, 2007, p. 42) y le atribuye un poder “salvacionista” mucho mayor del que tiene de hecho (LINHALES *et al.*, 2008). A su vez, esta perspectiva ignora la complejidad de problemas como el **consumo de drogas y la delincuencia**, que tienen causas multidimensionales mucho más complejas que la falta de ocio (MARCELLINO, 2008, p. 26).

Esta perspectiva que presenta el gestor refuerza ciertos binomios: un uso adecuado del tiempo libre por un lado y un tiempo mal utilizado por el otro; un camino adecuado y un camino inadecuado; el consumo de drogas y la delincuencia por un lado y la práctica deportiva por el otro. En definitiva lo que está presente es la concepción de un ocio positivo en contraposición a un ocio negativo, dicotomía que es posible identificar en la producción bibliográfica sobre la recreación/ocio (GOMES, 2013).

Cuenca (2000) incorpora este binomio en su producción al distinguir entre la direccionalidad negativa y positiva del ocio. La direccionalidad negativa abarca la experiencia de ocio que “se muestra perjudicial, bien para la sociedad en la que dicha acción se realiza, bien para el propio sujeto que la vivencia” (p. 81) y pone como ejemplo paradigmático el consumo de droga como vivencia de ocio. En cambio, la direccionalidad positiva del ocio se refiere a la vivencia gratificante para la persona y la sociedad.

Las expresiones “uso adecuado del tiempo libre” o “aprovechamiento del tiempo libre” mencionadas por varios gestores tienen implícita esta perspectiva de que hay actividades positivas y negativas, y de que la recreación debe promover el uso positivo, productivo y constructivo del tiempo. Sin embargo, lo que es positivo y adecuado no es universal, sino que puede variar según el contexto social, cultural y en función de la moral de cada persona (GOMES, 2013).

⁸⁸ Traducción propia del original: “vacina ou remédio contra outros problemas sérios”.

De acuerdo con Marcellino (2008), la perspectiva que sustenta este tipo de enfoque dado a las políticas públicas de recreación, se corresponde a una visión funcionalista de la sociedad, que busca el orden y considera que la recreación ayuda a soportar la disciplina y las imposiciones obligatorias por medio de la ocupación del tiempo libre en actividades correctas, socialmente legitimadas, como el deporte. Esta perspectiva puede relacionarse con la génesis de las intervenciones públicas en relación con la recreación en el continente, que estaban asociadas al higienismo, al control de los cuerpos, en función del orden social.

La búsqueda de la reducción del sedentarismo, la promoción de la salud, el avance hacia niveles formativos y competitivos en la pirámide del deporte, el combate al uso de drogas y la delincuencia, no pueden ser una justificación para la inversión y el desarrollo de políticas públicas de recreación, porque “buscarlas *a priori* significa matar sus posibilidades”⁸⁹ (MARCELLINO, 2008, p. 22).

En Bogotá, uno de los gestores entrevistados menciona claramente cuál es el propósito de las políticas públicas de recreación, identificando tres objetivos que deben perseguir las políticas implementadas.

Nosotros promovemos la que tiene que ver con actividad física, respondiendo también a uno de los grandes problemas que tiene hoy la humanidad que es el sedentarismo, el sobrepeso, y que efectivamente a través de la recreación, es una de las estrategias más importantes para combatirlo [...] promovemos la integración social, entonces queremos que usted salga con otras personas, con otros grupos sociales, que usted salga con personas de otra generación, que usted salga con personas de otro contexto [...] y la otra cosa muy importante que nos parece, es que tiene que haber un saldo pedagógico, no es la actividad por sí, no es la caminata por sí, sino que queda después de la caminata, que me lleve yo de aprendizaje, de experiencia, de conocimiento, para que me sirva para la vida útil (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

La elección por priorizar la actividad física, como se afirmó antes, no se debe a una concepción restricta sobre la diversidad de contenidos de la recreación, sino que parece tener como justificación la reducción del sedentarismo, ya que afirma que la recreación es una de las estrategias más importantes para combatirlo. De esta forma, un entendimiento más amplio de la recreación encuentra un límite en la definición del problema que la política pretende solucionar.

El elemento de **integración social** que destaca el entrevistado, es un aspecto relevante en una política pública social, porque a partir de esta afirmación puede entenderse que se busca incluir un público heterogéneo, lo que adquiere un sentido

⁸⁹ Traducción propia del original: “buscá-las *a priori* significa matar sus posibilidades”.

contrario a aquellas políticas focalizadas en poblaciones en extrema pobreza que propician el intercambio entre “iguales” lo que puede agudizar los procesos de fragmentación social. Estos vínculos con personas de diferentes edades y contextos pueden propiciar el conocimiento y la reflexión sobre realidades diferentes, contribuyendo con el desarrollo personal y social.

Por último, el objetivo vinculado al **aprendizaje** puede entenderse en relación con una recreación que se encuentra privilegiadamente vinculada a la educación física, la cual la considera una herramienta educativa. Se prioriza una política pública que deje un aprendizaje para el sujeto, por lo que nuevamente parecería que la recreación “siempre precisa de una justificación basadas en criterio de utilidad”⁹⁰ (MARCELLINO, 2008, p. 12).

Otro entrevistado de Bogotá también menciona el elemento de actividad física como una opción institucional, pero a diferencia de este, destaca la promoción de hábitos de vida saludable, habilidades sociales y competencias para la vida.

[...] promover actividad física, desarrollar hábitos de vida saludable, y fortalecer habilidades sociales y competencias para la vida. Aquí en hábitos de vida saludables en el concepto holístico de salud, no de ausencia de la enfermedad sino en todo lo que provee el bienestar (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

El entrevistado aclara que se refiere al **concepto holístico de salud**, lo que resulta interesante porque trasciende la concepción de salud como ausencia o prevención de enfermedad y abre la posibilidad para percibir la salud en relación con otras áreas. La promoción de la salud puede ser entendida:

[...] como la forma de analizar el proceso salud-enfermedad en la articulación de las políticas y de las prácticas del gran sector de la salud, ampliando las posibilidades de corresponsabilización y cogestión entre los diferentes actores, instituciones y movimientos sociales, en la creación de intervenciones que contribuyan para la efectivización de la integralidad del cuidado, considerando la diversidad cultural y regional de los territorios y de las comunidades. En el proceso de promoción de salud, también es importante que exista la organización de la asistencia y del trabajo intra e intersectorial, favoreciendo la participación de diferentes sectores profesionales y sujetos sociales en la generación de la salud. El ocio y otros sectores públicos, tales como educación, cultura, saneamiento básico, etc.; son importantes en este proceso, una vez que están directa o indirectamente ligados a las acciones de generación de calidad de vida y hábitos saludables para toda la población⁹¹ (BATISTA; RIBEIRO; NUNES JÚNIOR, 2012, p. 10-11).

⁹⁰ Traducción propia del original: “sempre precisa de justificativas baseadas em criterios de utilidade”.

⁹¹ Traducción propia del original: “[...] como a forma de analisar o processo saúde-doença na articulação das políticas e das práticas do grande setor da saúde, ampliando as possibilidades de corresponsabilização e cogestão entre os diferentes atores, instituições e movimentos sociais, na criação de intervenções que

De esta forma, la recreación puede ser entendida como un aspecto crucial para la salud cuando esta es comprendida de forma amplia, considerando los diferentes aspectos individuales y ambientales que favorecen el bienestar. Vale la pena resaltar que este gestor coordina el Programa de Recreación Incluyente que se dirige a personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, por lo que la concepción holística de la salud se relaciona con la intervención que realizan.

El entrevistado de Colombia, con quien también predominó el entendimiento de recreación como derecho, no mencionó objetivos concretos de la política pública, vinculados con la salud, la educación u otros ámbitos cuando se refirió al objeto de la política. Sin embargo, también aparece al final de la entrevista una mención que llama la atención, porque refuerza la mirada “salvacionista” de la recreación.

Y que tenemos toda la oportunidad en el país para hacerlo con todo lo que está pasando por el tema de la paz. Yo pienso que la recreación en el país en este momento, tiene un gran oportunidad, un reto, y esa es la oportunidad en término de todo a todo. La recreación es el medio para darle una solución al conflicto de la paz, y va a ser el fin, para nosotros (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

Vale la pena destacar que la entrevista fue realizada unos días antes del plebiscito sobre el acuerdo de paz que se realizó en octubre de 2016, lo que puede haber influido porque el entrevistado menciona una oportunidad en el presente. También puede indicar un alineamiento de los objetivos institucionales a un objetivo que se refleja en los planes analizados. De todas formas, aparece de nuevo una mirada de la recreación como capaz de brindarle una solución al conflicto, y no como uno de los factores que pueden contribuir para alcanzar un fin mayor, complejo y multidimensional, como es la promoción de la paz y la prevención de la violencia.

En el caso de Perú, el gestor afirmó en relación con los objetivos de la política pública de recreación:

[...] la recreación en los niños tendría que estar un poco alineada con la formación deportiva, por ejemplo, ya con los adultos ya no tanto, ya tendría que estar más vinculado a sencillamente a la prevención de la salud, yo que sé, entonces es ahí donde falta aclarar por donde va a ir la recreación en el país. Porque no hay un concepto claro de la recreación en el Perú, no hay (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

contribuam para a efetivação da integralidade do cuidado, considerando a diversidade cultural e regional dos territórios e das comunidades. No processo de promoção de saúde, é importante ainda que haja a organização da assistência e do trabalho intra e intersetorial, favorecendo a participação de diferentes setores profissionais e sujeitos sociais na geração de saúde. O lazer e outros setores públicos, tais como a educação, a cultura, o saneamento básico etc., são importantes neste processo, uma vez que estão direta ou indiretamente ligados às ações na geração de qualidade de vida e hábitos saudáveis para toda a população”.

Esta falta de claridad sobre el objeto de la política pública de recreación desarrollada, puede tener relación con la falta de definición institucional en relación con la recreación, conforme el propio entrevistado argumenta. Otros entrevistados, como fue mencionado, se refieren al marco normativo o las prioridades de gobiernos nacionales y locales como forma de justificar el objetivo perseguido. El propio entrevistado informa también que se encuentran en un proceso de cambio institucional que supone la descentralización de algunas funciones a los gobiernos locales, como las actividades que desarrollan en torno a la recreación, las cuales pasarán al ámbito municipal, lo que puede también explicar en parte este contexto de indefinición.

Por otro lado, el entrevistado en Lima introduce un aspecto que se verificó únicamente en esta entrevista, la **generación de espacios para la práctica de la actividad física, deporte y recreación, y las condiciones de las personas en la ciudad.**

[...] lo que se busca es integrar a la comunidad, es darle las facilidades para mejorar, no solamente en el aspecto digamos, físico, mental, sino de calidad de vida, lo que se busca es mejorar un poco, las condiciones de las personas en la ciudad. [...] Darles a las personas esa oportunidad de tener espacios para realizar la actividad física, el deporte, la recreación (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

Conforme ya fue analizado, la distribución de los espacios y equipamientos recreativos en las ciudades acompaña los procesos de fragmentación y segmentación territorial, que junto con la tendencia a la privatización de espacios públicos como plazas y parques, hace que su acceso sea desigual (MELO; PERES, 2004). Por lo tanto, una política pública de recreación debe ir más allá de una política de actividades (MARCELLINO, 2008), buscando producir oportunidades que faciliten el acceso y la democratización de espacios y equipamientos públicos de recreación, lo que implica crear nuevos, así como mantener los existentes, y promover la participación de la comunidad en esos espacios y equipamientos (BAHIA, 2014). Esto demanda un trabajo conjunto con secretarías de obras, planificación, parques, etc. A partir de la mención del entrevistado surge la pregunta que se buscará responder más adelante: ¿De qué forma las políticas públicas de recreación implementadas buscan mejorar las condiciones de las personas en la ciudad? ¿Cómo se facilita el acceso a espacios y equipamientos para la práctica de recreación? ¿Se trabaja de forma coordinada con otras secretarías para favorecer este acceso?

Por otro lado, el mismo gestor menciona que la recreación, el deporte y la actividad física se relacionan con la salud, la educación, la violencia y la formación integral del ciudadano, aunque enseguida destaca el potencial del deporte para contribuir con esa formación integral, lo que está en sintonía con la comprensión de la recreación como una arista del deporte.

[...] un poco enfocando también en la implicancia que tiene en el tema, [...] está relacionado directamente con un tema de salud, de educación, con un tema de violencia y todas estas situaciones que actualmente vivimos, todas están relacionadas digamos a la formación integral del ciudadano, y el deporte es parte importante que complementa esa formación integral (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

En la ciudad de La Paz también se encontró una referencia similar a esta interrelación con otras áreas.

[...] el municipio de La Paz definió que como política había que priorizar el tema de la promoción de la práctica de la actividad física y el deporte, [...] sí, nosotros hacemos eso, vamos a hacer que esta cultura que nosotros teníamos cambie y se generen mejores condiciones para la práctica, y eso tiene que ver con salud, con educación a través de los valores, con seguridad ciudadana, tiene que ver con todos los elementos relacionados al desarrollo humano (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016).

Por un lado, estas vinculaciones de la recreación con conceptos como la salud, la educación, la seguridad ciudadana, la formación integral o el desarrollo humano, puede tener relación con la necesidad de asociar la recreación a otro concepto que sirva para justificarlo o legitimarlo, como forma de compensar la baja resonancia social de la recreación/ocio con otros temas considerados serios (MARCELLINO, 2008). Pero, por otro lado, puede estar reflejando un entendimiento de la recreación en relación con otras esferas de la vida cotidiana, reflejando una mirada integral de los problemas y de los seres humanos. ¿Esta perspectiva considera otras áreas en función de la utilidad que la recreación tiene para ellas? ¿O acaso refleja una mirada que abre la posibilidad para la implementación de políticas públicas intersectoriales, fundamentadas en una perspectiva de totalidad de la acción humana?

Las variadas comprensiones de la recreación, manifestadas en las entrevistas con los gestores públicos de las políticas públicas de recreación de los países y capitales objeto de este estudio, denota la polisemia del concepto de recreación. Fueron encontrados entendimientos comunes, pero no unánimes, sobre todo en relación con la comprensión de la recreación como actividad realizada en el tiempo libre, para el uso adecuado o

aprovechamiento del mismo. La relación de la recreación con el deporte y la actividad física es un aspecto central de estas concepciones, porque predomina un entendimiento limitado de la recreación que la reduce y confunde con el contenido de estas actividades físico-deportivas. Por otro lado, quedó evidenciada la tendencia a buscar una justificación para estas políticas públicas, que van más allá de la garantía del derecho a la recreación.

Las comprensiones analizadas suscitan algunos cuestionamientos sobre la forma en que estas pueden afectar la implementación de las políticas públicas de recreación: ¿Las políticas públicas implementadas se limitan a un calendario de actividades o son desarrollados programas y proyectos que suponen procesos? ¿Las acciones desarrolladas promueven otros contenidos culturales además del físico-deportivo? ¿Existe una oferta para gustos y preferencias diversas que le permitan a la ciudadanía elegir? ¿De qué forma la política pública desarrollada promueve el acceso y el uso de espacios y equipamientos para la recreación? Teniendo en consideración las múltiples áreas mencionadas que se relacionan con la recreación, como la educación, la salud, la seguridad ciudadana, entre otras, ¿la política pública implementada busca integrarse con otros sectores? En la sección siguiente se analizarán las principales características que adquiere la implementación de estas políticas públicas de recreación, buscando relacionarlas con el marco normativo y con las principales comprensiones de los gestores responsables por la implementación.

CAPÍTULO IV

Lo dicho respecto a lo hecho: posibilidades y limitaciones para la concreción de un derecho

Es en la fase de implementación que una política pública se concretiza en acciones que pueden favorecer el acceso a un derecho. Las leyes y planes analizados constituyen el punto de partida para la implementación al establecer una conceptualización del objeto de la política, definir objetivos, proponer acciones e identificar a los beneficiarios de la misma. No obstante, conforme plantean Lima y D'Ascenzi (2013), estos lineamientos son adecuados a las posibilidades reales de ejecutar lo que fue definido, aspecto que se relaciona con la realidad del aparato administrativo responsable por la implementación y con la interpretación que realizan los gestores responsables de la implementación.

De acuerdo a estos autores, diversas características del aparato administrativo responsable inciden en la forma que asume dicha implementación, como los recursos, el equipo de trabajo, las reglas organizacionales, las relaciones de poder, la estructura administrativa, entre otros factores. Si bien son elementos importantes, algunos de estos factores no serán considerados porque exceden los límites del presente trabajo.

En concordancia con los objetivos de esta investigación, serán analizadas las políticas públicas que están siendo implementadas en las capitales de los países de la Comunidad Andina y en sus respectivos contextos nacionales a partir de la perspectiva de los gestores de estas políticas. El análisis se orienta en función de (i) los contenidos culturales abarcados por los programas/actividades implementados y el carácter eventual o permanente de estas acciones, (ii) las acciones desarrolladas en relación con espacios y equipamientos para la recreación/ocio, (iii) los grupos poblacionales especialmente contemplados y (iv) los principales desafíos para la gestión de estas políticas.

4.1 Acciones desarrolladas como política pública de recreación/ocio

Tanto a nivel nacional como municipal/distrital, los órganos responsables de favorecer el acceso a la recreación/ocio desarrollan acciones como programas, proyectos o actividades. A su vez, incorporan dentro de sus acciones la promoción del acceso a espacios y/o equipamientos para la recreación/ocio. Las acciones incorporadas en el Apéndice I consideran principalmente la información brindada por los gestores en las

entrevistas, así como la información de sitios web oficiales e informes de gestión, cuando están disponibles.

4.1.1 Contenidos culturales privilegiados

La recreación/ocio puede ser entendida como un “espacio privilegiado para vivencias lúdicas de contenidos culturales”⁹² (ISAYAMA, 2013, p. 40). La tipología de los contenidos culturales que tiene como origen la contribución de Dumazedier (1973) posibilita la clasificación de las actividades de ocio, según el interés principal del sujeto para la realización de la actividad, en intereses físicos, artísticos, manuales, intelectuales y sociales. Cabe destacar que la literatura identifica otros grupos de intereses, como los intereses turísticos incorporados a partir de la propuesta realizada por Camargo (1980) y los intereses virtuales, de acuerdo a la contribución de Schwartz (2003).

No obstante, es necesario considerar esta clasificación de forma flexible, porque las personas tienen intereses diversos al elegir una actividad de recreación/ocio y no siempre el interés que parece central es el que moviliza a la persona, “un individuo puede buscar determinada actividad con los más diversos deseos conjugados, además de no necesariamente hacerlo con plena conciencia”⁹³ (MELO; ALVES, 2012, p. 39). Como una actividad puede abarcar diversos intereses, así como un mismo interés puede abarcar diversas actividades, Dumazedier (1973) propone considerar la propiedad dominante, es decir, aquella necesaria para la existencia de la actividad. Esta clasificación resulta útil para el análisis porque evidencia si se están privilegiando algunos intereses en detrimento de otros.

En Bolivia y Perú, a nivel nacional, todos los programas y actividades tienen como contenido cultural predominante el físico-deportivo, lo que se encuentra en consonancia con el tratamiento que la recreación/ocio recibe en el marco normativo de dichos países que lo considera un nivel o modalidad deportiva. En Ecuador, este contenido también es ampliamente privilegiado en todas las acciones desarrolladas, con excepción de una actividad que se enmarca en el Programa Ecuador Ejercítate que promueve jornadas de juegos populares y tradicionales, así como una de las actividades propuestas en la línea

⁹² Traducción propia del original: “espaço privilegiado para vivências lúdicas de conteúdos culturais”.

⁹³ Traducción propia del original: “o indivíduo pode procurar determinada atividade com os mais diversos desejos conjugados, além de não necessariamente o fazer com plena consciência”.

de trabajo con pueblos y nacionalidades, que además del deporte ancestral incorpora juegos tradicionales.

El Programa Ecuador Ejercítate, principal propuesta implementada por la Dirección de Recreación del Ministerio del Deporte en Ecuador, de acuerdo al gestor entrevistado, “es un paraguas grande que lo que busca en primera instancia, es erradicar el sedentarismo, pero más que eso busca generar una cultura deportiva en la ciudadanía” (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016). Las actividades comprendidas por este programa se corresponden con los objetivos mencionados por el entrevistado, que coinciden con el abordaje presente en las leyes y planes analizados, donde la recreación/ocio fue entendida en relación con la cultura física.

A nivel municipal en La Paz, las acciones desarrolladas tienen el contenido físico-deportivo como predominante, con pocas excepciones, como las carreras de cochecitos sin motor o algunas de las actividades enmarcadas en el Proyecto Estratégico La Paz Activa. Si bien dicho proyecto incluye juegos para niños, familias y juegos de antaño, abarca una serie de actividades físicas, como danzoterapia, taichí, yoga, deportes alternativos, *skate*, *rollers*, las cuales ocupan un lugar privilegiado en el proyecto. Por otro lado, la incorporación de juegos remite a la estrecha relación entre recreación y juego vigente en América Latina (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Cabe destacar, que algunas acciones como la promoción de carreras pedestres, el Día del Desafío, el Día del Peatón y el apoyo a asociaciones deportivas, son impulsadas tanto desde el nivel nacional como municipal, demostrando cierta concordancia entre las acciones. En ambos contextos, los gestores entrevistados reforzaron la comprensión de la recreación/ocio vinculada a la actividad física y el deporte, relación que también se constata en el marco normativo.

En Lima también se evidencia que la gran mayoría de las acciones privilegia el contenido físico-deportivo, con excepción del Programa Lima Recréate que promueve actividades diversas que abarcan múltiples contenidos, y el Programa Lima Útil que incorpora otras actividades además de deportes y actividad física. Por otro lado, en Quito, todas las acciones privilegian el contenido físico-deportivo. El programa Sesenta y Piquito dirigido a adultos mayores, además de contemplar actividades físicas y deportivas también contempla juegos. El gestor se refirió a la intervención en relación con el deporte barrial, como una de las fortalezas del trabajo que realizan:

Yo creo que la política pública que se está generando como deporte barrial, eso es lo importante, porque ellos son los que masifican el deporte cada fin de

semana. Tenemos en cada barrio una liga, y entonces esa liga está fomentando un tipo de deporte, y te dan el espacio de recreación por medio de la actividad física (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

El lugar sobresaliente que se le brinda al deporte barrial en el marco de las acciones implementadas, se corresponde con el lugar privilegiado que este posee en la LDEFR de 2010 y en el artículo 381 de la Constitución. Sin embargo, por más que el gestor entrevistado destacó que además del fútbol cada vez más se están practicando otros deportes, y que la participación de mujeres ha ido aumentando, esta actividad aún privilegia la participación de hombres.

Por otro lado, en Colombia, se verifica que Coldeportes se encuentra implementando parcialmente⁹⁴ las estrategias de primera infancia, adultos mayores y juventud vinculadas al componente de las vivencias del PNR 2013-2019. A su vez, es posible constatar que Coldeportes no implementa únicamente programas o actividades como realizan los órganos estudiados en los otros contextos nacionales analizados, sino que tiene su papel rector de la política, involucra un trabajo estratégico para que los lineamientos del PNR se incorporen en los planes de desarrollo local a nivel departamental y municipal. No obstante, inclusive en aquellos programas nacionales en los que Coldeportes tiene un papel de liderazgo como Nuevo Comienzo, Campamentos Juveniles, Escuelas de Recreación y Voluntariado por la Paz, no es posible identificar el predominio de un contenido cultural, sino que estos reúnen diversas actividades que abarcan una multiplicidad de contenidos culturales.

Además, en el transcurso de la entrevista con el gestor entrevistado del Grupo Interno de Trabajo en Recreación (GITR) no se mencionaron programas o acciones que privilegiaran el contenido físico-deportivo, distanciándose de todos los demás contextos analizados a nivel nacional y municipal, inclusive el de Bogotá. Este diferencial puede deberse a múltiples razones, pero se corresponde con el abordaje de la recreación/ocio que realiza el PNR, en el cual se basa el trabajo de GITR, único documento estudiado que aborda específicamente el campo de la recreación/ocio.

El gestor entrevistado también compartió una mirada amplia de la recreación/ocio, que trascendió el nivel de actividad y la asociación con un contenido cultural específico. El hecho de tener un grupo de trabajo cuyo objeto es la recreación, mientras otros grupos

⁹⁴ Esto confirma la pertinencia de realizar un estudio de implementación que no considere únicamente el plan como propone el enfoque *top-down*, porque el plan puede de hecho no ser implementado de la forma en que está escrito, o puede estar siendo parcialmente implementado, como sucede en el caso de Colombia con el Plan Nacional de Recreación 2013-2019.

de la misma dirección tienen como objeto el deporte social comunitario y la actividad física, puede también estar contribuyendo para que las acciones promovidas no se confundan ni se reduzcan al deporte.⁹⁵

En Bogotá, el contenido físico-deportivo es privilegiado por un número significativo de acciones, y también se encuentra presente en varias acciones en las que resulta difícil identificar un contenido cultural predominante. Si bien las actividades físicas tienen un lugar importante en el trabajo del Área de Recreación, también se promueven actividades que abarcan otros intereses, como los sociales, artísticos, turísticos, entre otros. En este sentido el gestor entrevistado señala:

[...] hay programas que enfatizan más en la parte de actividad física, y hay otros que enfatizan mucho más en la parte social, como por ejemplo [...] con los adultos mayores lo que queremos generar son redes de adultos mayores, entonces para nosotros esa parte social es fundamental. En algunos casos, por ejemplo, enfatizamos mucho el tema del aprendizaje, y el saldo pedagógico en los niños, por ejemplo tenemos un programa que se llama Ludotecas que es para niños menores de cinco años, acompañados por sus padres, y lo que les enseñamos allí es a que el papá aprenda a orientar las actividades lúdicas con sus hijos (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

Diversas acciones identificadas propician la integración social, como el programa Nuevo Comienzo para adultos mayores al que explícitamente hace referencia el gestor, así como acciones desarrolladas por el Programa de Recreación Incluyente y el Programa de Recreación Comunitaria, entre otras. La mención que realiza el gestor respecto al aprendizaje o al saldo pedagógico que se busca favorecer, se relaciona con una de las funciones que según Mesa (1998) se le asigna a la recreación como práctica social, la función educativa, la cual implica la interacción entre recreador y recreandos en un marco institucionalizado (como las ludotecas) en pos de una influencia educativa.

Cabe destacar que si bien en Bogotá hay una cantidad considerable de acciones que privilegian la actividad física, no se verifica que un número significativo de estas se reduzcan al deporte. En este sentido, es importante recalcar que Bogotá es la única ciudad estudiada en la cual existe un Área de Recreación dentro del Instituto Distrital de

⁹⁵ El GTR no posee un lugar relevante en la estructura administrativa, porque no es una dirección o una gerencia sino un grupo de trabajo. No obstante, es un grupo diferente e independiente de los grupos dedicados a la actividad física y al deporte recreativo. En Ecuador, en cambio, si bien la división estudiada es la Dirección de Recreación del Ministerio del Deporte, lo que denota un lugar más importante en la estructura, esta es dependiente de la Subsecretaría de Deporte y Actividad Física del Viceministerio de Deporte, además de que no hay en la estructura otras divisiones encargadas de la actividad física ni del deporte recreativo, lo que puede estar influyendo para que las acciones desplegadas promuevan principalmente la actividad física y deportiva.

Recreación y Deporte (IDRD), separada de deporte, lo que no sucede en La Paz donde la Dirección es de deportes e incluye a la recreación, ni en Lima y Quito donde las direcciones/subgerencias son responsables del deporte y de la recreación.

En suma, es posible verificar por medio del estudio de los contenidos culturales privilegiados por los programas, proyectos y actividades implementadas, que estas quedan restringidas a su contenido físico-deportivo en Quito, Lima y La Paz, así como en sus respectivos contextos nacionales, salvo algunas excepciones que no revierten la tendencia de cada contexto analizado. De esta forma, las políticas públicas de recreación/ocio implementadas se alejan de la posibilidad de ser un espacio privilegiado para la vivencia lúdica de diversos contenidos culturales. En Colombia y Bogotá, esto no puede ser afirmado en tanto es contemplada una multiplicidad de contenidos en las acciones promovidas. En Bogotá se promueve una cantidad considerable de acciones que privilegian el contenido físico-deportivo, pero no se reduce al mismo.

4.1.2 Carácter eventual o permanente de las acciones

A partir del análisis de las acciones desarrolladas por los municipios y también por los órganos de nivel nacional (APÉNDICE I), es posible identificar un número significativo de acciones de carácter masivo y eventual. El carácter eventual de la acción remite a aquellas actividades que se realizan de forma ocasional, esporádica y/o irregular. Inclusive cuando se realizan con cierta regularidad, no suponen que un mismo sujeto participe en forma continua en la actividad, por lo que para el individuo su participación es eventual. En cambio, las acciones permanentes brindan la posibilidad de que una persona participe con regularidad y tenga acceso sostenido a una vivencia de recreación/ocio.

En las ciudades de La Paz, Lima y Bogotá, la mayoría de las acciones promovidas son eventuales, mientras que en Quito esta relación cambia y se encuentran más acciones de carácter permanente. A modo de ejemplo es posible citar el caso de Bogotá, que tiene un programa dedicado exclusivamente a la realización de eventos metropolitanos y masivos. Una de las acciones desarrolladas en el marco de este programa es el Festival de Verano, al cual se le dedica un porcentaje significativo de los recursos administrados, de acuerdo a lo informado por el gestor:

[...] la Ciclovía fácilmente nos puede estar costando en el año 2 millones de dólares, el festival de verano nos puede estar costando 1,5 millones de dólares,

y es un evento que se hace durante prácticamente una semana y durante esa semana nos gastamos 1,5 millones de dólares. El resto de programas digamos que tiene una asignación bastante pareja que está cercana a los 500.000 dólares por año (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

Es posible verificar que un evento anual de participación masiva tiene una inversión tres veces mayor a la de cada programa, o que cuesta un 75% de lo que se invierte en la Ciclovía que ofrece una opción de recreación/ocio sostenida en el tiempo. Por lo tanto, la priorización de eventos no se debe necesariamente a que los recursos sean limitados, como denota este ejemplo. En Bogotá, entre las acciones que posibilitan el acceso de forma permanente a la recreación/ocio se encuentran la Ciclovía, el programa Nuevo Comienzo, el Pasaporte Vital que permite el acceso gratuito a espectáculos para adultos mayores, las ludotecas, entre otras.

A nivel nacional, también se identificó un número significativo de acciones que se reducen a eventos en los contextos de Bolivia, Perú y Ecuador. A nivel nacional en Colombia no fueron identificadas actividades de carácter eventual promovidas, salvo instancias de capacitación de coordinadores de diferentes programas o encuentros de intercambio, pero que forman parte de estrategias más amplias.

En Bolivia, la mayor parte de las acciones implementadas por la Dirección de Actividad Física y Recreación del Ministerio de Deportes son de carácter eventual –y algunas de carácter masivo–. En Ecuador, el Programa Ecuador Ejercítate tiene actividades permanentes y actividades eventuales que se van alternando en los territorios y en el tiempo, además posee una línea de trabajo con indígenas que promueve actividades de carácter eventual.

En cambio en Perú, cinco de las ocho acciones desarrolladas son de carácter permanente: la escuela de iniciación deportiva, el proyecto de actividad deportiva para adultos mayores, el proyecto de actividad deportiva para discapacitados, el proyecto que ofrece actividades aeróbicas para mujeres y un programa deportivo en verano/invierno para niños. Además, desarrollan acciones de carácter eventual, como campeonatos, eventos masivos y actividades para trabajadores en sus lugares de trabajo. El hecho de que en Perú haya más actividades de carácter permanente puede relacionarse con la visión presentada por el gestor responsable del programa nacional Deporte para Todos:

[...] según como está la ley y los objetivos que nos piden, yo puedo cumplir mi meta si hago un evento de impacto gigantesco, por ejemplo me planteo gastarme todo mi presupuesto en una supercarrera a nivel nacional, y con esa supercarrera de 8k hago un millón y medio, ¿qué hago el resto del año? Ya

cumplí la meta. Entonces, no es ese el objetivo, es hacer la meta, pero hay que diversificar cómo (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016).

Resulta importante destacar que el gestor explicita que puede cumplir con la ley y los objetivos que debe perseguir al realizar un evento masivo de gran impacto cuantitativo. Este comentario remite al espacio que poseen los gestores para la discrecionalidad, es decir, para decidir de qué forma implementar las políticas para alcanzar los objetivos que fueron definidos.

Las acciones eventuales y masivas, que son una parte importante de las acciones desarrolladas en los contextos analizados (con excepción de Colombia), pueden estar siendo priorizadas porque permiten alcanzar una gran cobertura y presentar indicadores cuantitativos más atractivos, conforme mencionó el gestor de Perú. En este sentido, el gestor responsable de la Subgerencia de Deportes y Recreación de la Municipalidad Metropolitana de Lima señala:

[...] este mes tenemos un Lima Corre Los Olivos, más o menos participan entre 3.000 y 5.000 por cada distrito. Entonces hay una promoción desde la Municipalidad de Lima, desde los distritos, y como que eso está haciéndose una política de que todos los meses se haga una maratón con la finalidad que, en algún momento, la Municipalidad de Lima promueva la gran maratón, que sea una como la más grande del mundo, en número. Hay una experiencia que se hizo en 2013 en lo que es Actívate Lima, que se basó en un récord mundial, de las aerotones en un penal. Participaron mil presos, y fue espectacular porque batió un *Record Guinness*, nunca se había hecho, y se ha hecho acá en Lima (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016)

En esta misma línea, uno de los gestores entrevistados de la organización de la sociedad civil en Colombia, señala en relación con las actividades masivas implementadas por el IDRD:

El Instituto maneja la recreación masiva, entonces hace el evento, la feria. Para ellos es un tema de indicadores numéricos [...] La Ciclovía es una maravilla, realmente sí, en términos de apropiación de espacio público en Bogotá, no hay una experiencia así en el mundo, en el volumen que tiene. Pero para ellos el tema es que salen dos millones de personas. Y todo va asociado a eso, el festival de verano, el *Record Guinness*, permanentemente le apuestan a que hay que hacer el *Record Guinness* de actividad física (COLOMBIA, Sujeto A de Organización de Sociedad Civil, 2016).

Promover actividades masivas y alcanzar récords no solo permite cumplir con metas cuantitativas, sino conforme se visualiza en la mención del gestor de Lima, proporciona un motivo por el cual enorgullecerse de los resultados de la gestión que remiten a la dimensión de la actividad y al récord, no al impacto de la acción en la población. Este aspecto es criticado por el gestor de la organización de la sociedad civil

en Colombia cuando señala que los resultados de la Ciclovía se miden en relación con el número de personas que participan, y no en función de otros aspectos relevantes de la acción, como sus resultados en términos de la apropiación del espacio público.

A modo de ejemplo, se puede comparar la actividad puntual desarrollada en Lima con personas privadas de libertad que batió un *Record Guinness*, y la acción implementada por el Ministerio del Deporte en Ecuador que brinda la oportunidad para la práctica deportiva regular de personas privadas de libertad en cuatro establecimientos carcelarios y preguntarse: ¿cuál de estas acciones tiene mayores posibilidades de contribuir con la garantía del derecho a la recreación/ocio?

Las políticas públicas de recreación/ocio, se ven muchas veces reducidas a una “cultura de eventos” (PINTO, 2008, p. 84) esporádicos y discontinuados que consisten principalmente en “paquetes de actividades bajados por los gabinetes técnicos”⁹⁶ (PINTO, 2008, p. 84). Eventos que no prevén la participación continua y sostenida de la población, sino que la reducen a una participación en carácter de consumidor o de asistente de las actividades.

Además de diversificar las acciones que son desarrolladas en términos de contenido, es necesario que se generen acciones que promuevan el acceso sostenido a la recreación/ocio. Una política pública de recreación/ocio no puede verse reducida a una “política de actividad, que la mayoría de las veces acaba constituyéndose en eventos sueltos”⁹⁷ (MARCELLINO, 2001, p. 11). A continuación se analizarán de qué forma las políticas promueven el acceso a espacios y equipamientos para la recreación/ocio, que pueden constituirse como acciones que trasciendan las actividades eventuales.

4.1.3 Espacios y equipamientos para la recreación/ocio⁹⁸

Resulta importante conocer de qué forma los órganos responsables por favorecer el acceso de la población a la recreación/ocio contemplan entre sus acciones los espacios y equipamientos para la recreación/ocio. El espacio es entendido como soporte para los

⁹⁶ Traducción propia del original: “paquetes de atividades baixados pelos gabinetes técnicos”.

⁹⁷ Traducción propia del original: “política de atividade, que na maioria das vezes acaba por se constituir em eventos isolados”.

⁹⁸ Es importante destacar que se analizan las acciones que las entidades estudiadas desarrollan para favorecer el acceso a espacios y equipamientos para la recreación, por lo que no son consideradas otras acciones que a nivel nacional o municipal se desarrollan en relación con la planificación urbana y ordenamiento territorial que pueden estar propiciando el acceso a la recreación de la población.

equipamientos, los cuales organizan el espacio para una actividad de recreación/ocio (SANTINI, 1993 *apud* MARCELLINO *et al.*, 2007).

De acuerdo al planteo de Marcellino *et al.* (2007) es posible acceder a la recreación/ocio sin equipamientos, pero no es posible sin un espacio, por lo que “democratizar el ocio implica democratizar el espacio”⁹⁹ (p. 16). No obstante, la mayoría de los gestores entrevistados se refirieron a los equipamientos que gestionan para la recreación/ocio, y no así a intervenciones que realicen en relación con espacios públicos para la recreación/ocio como parques, plazas, entre otros.

Los gestores de Bolivia y Ecuador señalaron que la responsabilidad en relación con los espacios y equipamientos para la recreación/ocio es de los gobiernos locales de acuerdo a las leyes de autonomías, conforme fue evidenciado en el estudio del marco normativo.

[...] lastimosamente tenemos el tema de la ley de autonomías, eso un poco nos limita, son las gobernaciones que manejan la mayor cantidad de escenarios deportivos, y también los municipios (BOLIVIA, Dirección de Actividades Físicas y Recreación, 2016).

Nosotros lo que tratamos de trabajar en cuanto a la generación de espacios públicos es en coordinación con los GAD [gobiernos autónomos descentralizados] [...] Por la ley de autonomías, ellos son los encargados de generar espacios públicos recreativos, y nuestra labor como Ministerio del Deporte es la generación de espacios de formación deportiva y de alto nivel competitivo (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

Por esta razón, el gestor entrevistado en Ecuador no menciona ningún equipamiento específico que administren vinculado con la recreación/ocio, porque al Ministerio del Deporte le compete la infraestructura para la formación deportiva y alto rendimiento. En Bolivia, a pesar de lo que manifiesta el gestor entrevistado, el Ministerio de Deportes tiene bajo su responsabilidad la gestión de tres polideportivos, de los cuales uno es administrado por la Dirección de Actividades Físicas y Recreación, la cual sirve para el desarrollo de algunas de sus actividades. El Instituto Peruano del Deporte también posee infraestructura deportiva para la recreación/ocio en las distintas regiones del país, las cuales utiliza para las acciones del Programa Deporte para Todos.

⁹⁹ Traducción propia del original: “democratizar o lazer implica democratizar o espaço”.

Tanto en La Paz¹⁰⁰, Lima¹⁰¹ y Quito¹⁰², los gestores entrevistados señalan que administran equipamientos deportivos, que consisten principalmente en canchas para la práctica de deportes. De esta forma es posible afirmar que tanto en Bolivia, como en Perú, así como en La Paz, Lima y Quito, las entidades estudiadas gestionan equipamientos que tienen funciones recreativas vinculadas estrechamente al deporte, lo que se encuentra en concordancia con el marco normativo vigente en esos contextos. Estos equipamientos sirven de soporte para acciones desarrolladas por las dependencias que las administran. Es necesario reconocer que en estos escenarios pueden desarrollarse propuestas que no se restrinjan a la actividad física y el deporte conforme expresa el responsable de la Dirección de Deportes y Recreación en Quito:

[...] también brindamos a la ciudadanía en este centro, otro tipo de recreación, como te digo, de juegos lúdicos, barajas, ajedrez, yenga, entonces también disfrutan, es increíble, los niños también tienen ese espacio para los juegos lúdicos, entonces también brindamos el espacio totalmente de recreación (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

A pesar de que esto sea posible, es más difícil que suceda cuando la infraestructura disponible está concebida para la práctica de la actividad física y deportiva. Además, conforme se verifica a partir del estudio de los programas y proyectos implementados en estos contextos, son pocas las propuestas recreativas que trascienden el interés o contenido cultural físico-deportivo. Es importante destacar que en estos centros deportivos el acceso se encuentra condicionado a la inscripción en un programa o actividad, o a la solicitud del espacio en préstamo para un colectivo que cumpla con ciertos requisitos, dependiendo del contexto. Por más democrático que pueda ser el acceso a los mismos, no son espacios públicos, abiertos, de libre acceso.

¹⁰⁰ En La Paz, los 30 campos deportivos gestionados por la Dirección de Deportes, abarcan principalmente canchas de fútbol, de voleibol, de básquetbol, de frontón, raquetbol y piscinas, sin embargo, algunos de los campos también contemplan juegos infantiles y ambientes para reuniones. Información extraída de: <<http://mi.lapaz.bo>>. Acceso en: 11 mayo 2017.

¹⁰¹ Uno de los gestores entrevistados en Lima señaló que los 21 centros deportivos administrados por la subgerencia tienen “canchas de *grass* sintético, en otras son losas de cemento, casi todas multideportivas, los deportes básicos obviamente, se incluyen en algunos casos, dos para hacer específico, por ejemplo una piscina para el verano” (LIMA, Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

¹⁰² En Quito la Dirección de Deportes y Recreación tiene bajo su responsabilidad la gestión de dos centros deportivos. En el Parque Urbano Cumandá: “tenemos gimnasios, cancha de fútbol sintética, tenemos siete piscinas, salones de baile, mesas de pingpong. Fomentamos todo lo que es actividad física, todo lo que es deportivo en ese parque” (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016). El Centro Deportivo Metropolitano Ñaquito, donde funciona la Dirección, también posee canchas polideportivas, de tenis, de raquetbol, salón para aeróbicos y bailoterapia, gimnasia y piscina.

Gestores de las políticas públicas de los municipios de Quito, La Paz y Bogotá, así como el gestor entrevistado en Ecuador, se refirieron al uso que realizan del espacio público para sus programas, lo que no fue mencionado en las demás entrevistas.

[...] no tenemos tanta disponibilidad de espacios, entonces estamos con programas en espacios públicos abiertos en plazas, en parques, en vías, en puentes (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016)

[...] nosotros fomentamos la práctica deportiva en los parques, por ejemplo impulsamos carreras de atletismo (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

El gestor de La Paz da a entender que la opción por el uso del espacio público para estas actividades se basa en el hecho de insuficiencia de otros espacios. El gestor de Quito afirma que promueven la práctica deportiva en los parques, por lo que utilizan estos espacios como soporte para sus actividades. Cabe destacar, que la LDEFR (2010) prevé que se fomente el uso de los parques y otros espacios públicos para actividades físicas, deportivas y recreativas, lo que se evidencia en las acciones desplegadas a nivel municipal en Quito y nacional en Ecuador. El gestor entrevistado en Ecuador introdujo otra perspectiva para la realización de las actividades del Programa Ecuador Ejercítate en espacios públicos, al buscar fomentar la apropiación del espacio público:

[*buscamos favorecer*] la apropiación del espacio público, que la gente diga este es mi barrio [...] este espacio es mío en ese horario, y en otro horario es de los niños, y en otro horario es de otro grupo determinado de la población, pero la gente ya tiene un sentido de pertenencia (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

El hecho de favorecer el encuentro entre los ciudadanos en los espacios públicos, “transformando patrimonio público en escenario de encuentro”¹⁰³ (RECHIA, 2007, p. 327), puede contribuir con el cuidado y la apropiación de ese espacio por parte de la comunidad, como una tarea y derecho que la misma tiene sobre el espacio (RECHIA, 2007). Además, cuando la comunidad fortalece la relación con ese espacio, este deja de ser un espacio indiferenciado de la ciudad para transformarse en un lugar al cual la comunidad le atribuye un valor (RECHIA, 2007).

¹⁰³ Traducción propia del original: “transformando patrimonio público em cenário de encontro”.

El asesor de la Dirección de Deportes y Recreación de Quito, destacó la importancia de la intervención de la alcaldía en la construcción y adecuación de parques, competencia de la división de Parques:

[...] hay lugares increíbles, como el Parque la Carolina, el Parque Bicentenario donde era antes el aeropuerto de aquí de Quito, hay parques lineales, parques metropolitanos, como el Parque Equinoccial vía la Mitad del Mundo, entonces esta alcaldía ha estado dando siempre esa fuerza para que el ciudadano vaya empoderándose del espacio público, para que ese espacio público [...] sirva de espacio para que la familia se recree, para que los grupos urbanos también tengan su espacio (QUITO, Asesoría de Dirección de Deportes y Recreación, 2016)

El gestor destaca que la intervención en relación con los parques favorece la recreación de las familias y de grupos urbanos, además que posibilita que el ciudadano se apropie o empodere del espacio público. Esto se vuelve necesario porque el ambiente doméstico se ha transformado en el espacio en donde mayormente tiene lugar la recreación/ocio de las personas, no solo por la falta de espacios disponibles y adecuados en las grandes ciudades, sino también por la violencia y la inseguridad que empuja a las personas para dentro de su casa (MARCELLINO *et al.*, 2007). La tecnología y sobre todo internet, también refuerzan ese proceso de “encerramiento de las personas”¹⁰⁴ (MARCELLINO *et al.*, 2007, p. 25).

Por lo tanto, en las grandes ciudades como las que son objeto de este estudio, los parques, las plazas, las áreas verdes, son espacios fundamentales porque las personas “sienten la necesidad de estar en contacto con el medio ambiente [...] La existencia de parques se torna así, de extrema importancia para el ocio de la población”¹⁰⁵ (MARCELLINO *et al.*, 2007, p. 24). El gestor responsable del Área de Recreación del IDRD en Bogotá se refiere a la importancia de los parques para la recreación/ocio de las personas:

[...] el parque hoy en día se convierte como en una extensión de nuestras casas que cada vez son más pequeñas, de nuestros apartamentos que cada vez son más reducidos, entonces el parque se convierte en nuestro lugar digamos que de desahogo, de encuentro con la naturaleza, de encuentro con nuestros vecinos, en un lugar que de alguna manera podemos sentirnos un poco más libres (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

¹⁰⁴ Traducción propia del original: “enclausuramento das pessoas”.

¹⁰⁵ Traducción propia del original: “sentem a necessidade de estar em contato com o meio ambiente [...] A existência de parques torna-se, assim, de extrema importância para o lazer da população”.

Los espacios públicos en general, pero sobre todo los parques, posibilitan el encuentro con la naturaleza. Rechia (2007a) señala que al entrevistar mujeres que utilizaban cotidianamente los parques de Curitiba, estas afirmaron que los parques formaban parte de sus vidas “posibilitando libertad y contacto con la naturaleza”¹⁰⁶ (p. 91). El planteo del gestor entrevistado se encuentra en consonancia con el aporte realizado por Rechia (2007a) cuando señala que el uso de los parques públicos en las ciudades:

[...] en los intersticios de la vida cotidiana [...] pueden significar cierta “línea de fuga” del tumulto del medio urbano. Estas prácticas implican, por lo menos aparentemente, la relación ética con la naturaleza, la convivencia un poco más armoniosa con la diferencia, y la autonomía y la vivencia con la cultura local¹⁰⁷ (p. 92).

En Bogotá, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte posee un área específica para parques, la cual tiene dos unidades, una “tiene que ver con construcción, Bogotá tiene un plan de equipamiento¹⁰⁸, que determinó por zonas, cuáles son los intereses de la comunidad [...] la segunda es mantenimiento y administración” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016). El Área de Recreación, es a nivel municipal entre las ciudades estudiadas la única que no posee la gestión de centros deportivos como parte de sus funciones, porque estos dependen del Área de Parques y del Área de Deportes, ambas del IDRD. El entrevistado también se refiere a las acciones que desarrollan en los parques, y destaca el objetivo de esta intervención:

La recreación es en estricto sentido el visitante permanente de todos los escenarios, nosotros tenemos más de cinco mil doscientos parques y el ejercicio nuestro es hacer que la gente salga a disfrutarlos. Entonces nosotros a través de recreación promovemos que la gente use de manera permanente estos espacios en la ciudad (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

Se promueve el uso de los parques al realizar diversas actividades en los mismos¹⁰⁹. Por otro lado, existe una herramienta que facilita la difusión y el reconocimiento por parte de la población de los parques existentes y de las dotaciones

¹⁰⁶ Traducción propia del original: “possibilitando liberdade e contato com a natureza”.

¹⁰⁷ Traducción propia del original: “nos interstícios da vida cotidiana [...] podem significar certa ‘linha de fuga’ ao tumultuado meio urbano. Essas práticas envolvem, pelo menos aparentemente, a relação ética com a natureza, o convívio um pouco mais harmonioso com a diferença, a autonomia e a vivência com a cultura local”.

¹⁰⁸ Se refiere al Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos de Bogotá 2006-2009 (PM).

¹⁰⁹ En la página web del IDRD hay un buscador de las actividades recreativas por localidad, por programa y por fecha, y al seleccionar un período de tiempo y una localidad, una parte significativa de las acciones desarrolladas se realizan en parques de la localidad. Disponible en: <<http://idrd.gov.co/SIM/Recreacion/publico/index.php>> Acceso en: 20 mayo 2017.

que poseen¹¹⁰. Desde el Área de Recreación participan además, de acuerdo al gestor entrevistado, en la construcción de los escenarios al orientar respecto a la recreación.

[...] nosotros somos como recreación y deporte somos los protagonistas de esos escenarios, ellos construyen con base en las necesidades de la comunidad, y también con base en las necesidades que nosotros les planteamos. O sea para el desarrollo de un escenario, se habla con la comunidad, [...] entonces sí la comunidad decidió que quieren deportes urbanos, entonces nosotros decimos también, ah bueno mire aprovechamos y metamos un sendero de la salud, metamos un gimnasio, metamos otras cosas para complementar lo que la comunidad quiere (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

El hecho de que el Área de Parques se encuentre en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, es un diferencial en relación con los demás contextos, y facilita el trabajo coordinado del Área de Recreación y del Área de Deporte con dicha Área de Parques. Por otro lado, resulta fundamental la consulta a la comunidad que fue mencionada únicamente por este gestor en relación con los espacios y equipamientos para la recreación/ocio. Conforme expresa Marcellino *et al.* (2007)

En el proceso de planificación de un equipamiento específico de ocio, antes de su construcción, es necesario conocer cuáles son las aspiraciones y necesidades de la comunidad en cuestión. Así, es posible saber qué tipo de equipamiento construir. Y que aspiraciones atender en términos de contenidos culturales (p. 26)¹¹¹.

Esto aumenta el empoderamiento y la apropiación del espacio por parte de la comunidad, objetivos mencionados por otros gestores entrevistados. Sin embargo es posible ir más allá de la participación de la comunidad en la planificación, y que la participación de la comunidad y el diálogo con el cuerpo técnico se mantengan, lo que puede estimular el uso de los espacios y equipamientos, pero también puede generar una mayor conciencia por parte de la comunidad de los problemas que se encuentran vinculados a estos espacios, y que el grupo pueda reconocerse, intercambiar e realizar un ejercicio de interpretación de la realidad (RECHIA, 2007).

En el caso de IDR, existen dos mecanismos para la participación de la comunidad con incidencia en los parques, las mesas de trabajo que son espacios de

¹¹⁰ En la página web del IDR hay una herramienta para buscar entre los 5200 parques existentes en la ciudad, según la clasificación de los mismos en Parques de escala regional, escala metropolitana, escala zonal, escala vecinal, y parques de bolsillo. Disponible en: <<https://www.idr.gov.co/SIM/Parques/buscadorParques.php>>. Acceso en: 20 mayo 2017.

¹¹¹ Traducción propia del original: No processo de planejamento de um equipamento específico de lazer, antes de sua construção, é preciso conhecer quais são as aspirações e necessidades da comunidade em questão. Assim, é possível saber que tipo de equipamento construir. E que aspirações atender em termos de conteúdos culturais (p. 26).

diálogo entre la comunidad y las entidades públicas que tienen responsabilidad en los parques, y los acuerdos ciudadanos que establecen responsabilidades conjuntas para el cuidado de los parques¹¹². Es importante destacar que el Plan Maestro de Equipamiento Deportivos y Recreativos (PM), reconoce la necesidad de participación ciudadana con capacidad de decisión, conforme fue analizado antes.

En relación con los contenidos culturales priorizados por los equipamientos construidos en los parques, se constata en la entrevista con el gestor de Bogotá, que la intención de diversificación de dotaciones y funciones deportivas y recreativas en los parques que propone el PM, de hecho es implementada en la práctica.

[...] todos los parques tienen esa tendencia de tener tanto recreación activa como recreación pasiva. Hay lugares para que tú te sientes a leer un libro, o hay las canchas y los escenarios deportivos, para que tú hagas alguna práctica como tal. [...] hemos promovido bastante los espejos de agua, que nos parece también algo interesante, no tanto para hacer deporte, sino como para que la gente sienta más tranquilidad, es un espacio para la relajación, estamos promoviendo ahora los gimnasios al aire libre [...] estamos promoviendo también las areneras [...] los espacios recreativos responden pues a esas necesidades nuestras (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

Se resalta la búsqueda del equilibrio entre la recreación activa y pasiva, conceptos abordados por el PM del IDRD, que al diversificar las dotaciones recreativas de los parques, busca introducir equipamientos deportivos, juegos, espacios para el encuentro, actividades artísticas y culturales, pero también espacios para la recreación pasiva o espontánea, así como espacios verdes que estimulen actividades “contemplativas y de valoración del medio natural” (BOGOTÁ, 2006, Art. 12).

A nivel nacional en Colombia el GTR de Coldeportes no gestiona espacios o equipamientos para la recreación/ocio. Sin embargo, poseen una línea de acción dirigida al diseño de espacios lúdicos adecuados para la primera infancia. De acuerdo al entrevistado en 2015:

[comenzamos a] pensar los espacios lúdicos, pero lo trabajamos desde primera infancia [...] estamos haciendo diseños en infraestructura para primera infancia. Entonces nosotros tenemos guías y manuales para esa etapa del ciclo vital (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).¹¹³

¹¹² Ver más información en: <<https://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/node/204>> Acceso en: 20 mayo 2017.

¹¹³ La guía se encuentra disponible en: <http://www.coldeportes.gov.co/recursos_user/2016_Doc/Primera_infancia/GUIA-TECNICA-DE-ESPACIOS-LUDICOS.pdf> Acceso en: 20 mayo 2017.

Esta acción tiene como objetivo orientar a las alcaldías a que presenten proyectos y reciban recursos en una línea de financiación para la creación, ampliación o mantenimiento de espacios lúdicos para la primera infancia en espacios abiertos, cerrados, o mixtos, coordinada por Coldeportes y vinculada a la Política de Primera Infancia “De Cero a Siempre”. El entrevistado menciona que por medio de este mecanismo ya se han realizado diversos parques en el país para primera infancia. Si bien actualmente se está trabajando con espacios lúdicos para la primera infancia, el entrevistado asegura que “ahora la idea es pensar en espacios lúdicos para persona mayor, adolescente, juventud” (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016). Cabe destacar que a nivel municipal en Bogotá, se gestionan seis ludotecas para primera infancia.

En suma, es importante destacar, que las políticas públicas sectoriales de recreación/ocio en La Paz, Lima y Quito y en sus respectivos contextos nacionales, se limitan a construir y gestionar infraestructura deportiva para la recreación/ocio, y/o propiciar el uso del espacio público para actividades de recreación/ocio¹¹⁴. Por otro lado, cabe destacar, que en Colombia y Bogotá se identificaron acciones sectoriales que se dirigen a planificar y desarrollar – o financiar para que los municipios desarrollen – espacios que respondan a las necesidades de recreación/ocio de la población. Si bien en Colombia la acción es incipiente y se limita a la primera infancia, se constituye como una acción concreta que puede favorecer el acceso sostenido de la primera infancia a la recreación/ocio, al fomentar y apoyar la construcción de espacios lúdicos en parques o ludotecas, o espacios mixtos, para esta población.

4.1.4 Grupos poblacionales a los cuales se dirige prioritariamente la acción

El derecho a la recreación/ocio (o al disfrute del tiempo libre en el caso de Perú), es reconocido en las constituciones de los países objeto de este estudio para todas las personas, por lo que se asegura la universalidad de este derecho. No obstante, diversos grupos poblacionales son especialmente contemplados en las leyes y planes en relación con la garantía de este derecho. Al analizar las acciones implementadas, es posible

¹¹⁴ Es menester recordar que no fueron estudiadas otras acciones que se encuentren desarrollando los municipios desde otros sectores gubernamentales para ampliar el acceso a espacios y equipamientos para la recreación/ocio. Los gestores entrevistados no se refirieron al desarrollo de un trabajo articulado con otros sectores en este sentido.

verificar que la mayoría se dirige a ciertos grupos de la población definidos en función de su ciclo de vida, de su identidad, o de su condición.

TABLA 3: Grupos poblacionales contemplados en acciones implementadas

	Grupos poblacionales contemplados en las acciones implementadas
Bolivia	Infancia; adolescencia; adultos mayores; personas con discapacidad; población indígena.
La Paz	Primera infancia; infancia; juventud; adultos mayores; familias; mujeres; mujeres trabajadoras; personas con discapacidad.
Perú	Niños y adolescentes; niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad; adultos mayores; personas con discapacidad; población indígena; mujeres en situación de vulnerabilidad; trabajadores.
Lima	Niños y adolescentes; familias; personas con discapacidad, personas privadas de libertad.
Ecuador	Adolescentes; jóvenes; adultos mayores; personas con discapacidad; personas privadas de libertad; pueblos indígenas.
Quito	Niños; adolescentes; jóvenes; adultos mayores. Personas con discapacidad ¹¹⁵ .
Colombia	Primera infancia; adolescentes y jóvenes; persona mayor. Comunidades indígenas y afrocolombianas; personas con discapacidad ¹¹⁶ .
Bogotá	Primera infancia; niños; adolescentes y jóvenes; adultos mayores; personas con discapacidad (sus familias y cuidadores); personas en situación de vulnerabilidad (que ejercen prostitución, LGBTI, habitantes de la calle, comunidades indígenas, sector rural)

Fuente: Elaboración propia

El hecho de que las políticas públicas prioricen ciertos grupos cuando el derecho es de toda la población, deviene del reconocimiento de que existen grupos poblacionales con derechos específicos, así como desigualdades en el acceso a derechos. Estos grupos priorizados no se identifican únicamente para las políticas públicas de recreación/ocio, sino que son grupos definidos por las políticas sociales en el contexto latinoamericano a partir del reconocimiento de “brechas sociales en el ejercicio de derechos entre distintos sectores de la población” (CECCHINI *et al.*, 2015, p. 34).

Brechas que devienen de la pobreza y la desigualdad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas, pero también de la vulnerabilidad en que se encuentran ciertos grupos de la población en función de su diferencia. Existen “brechas y vulnerabilidades ligadas a categorías de población definidas según diversos criterios

¹¹⁵ Si bien las acciones detalladas en Quito no contemplan específicamente a las personas con discapacidad, al preguntarle al responsable de la Dirección de Deportes y Recreación por los grupos prioritarios señala: “[...] personas con discapacidad también, fomentamos torneos de tenis de sillas de ruedas, les damos los espacios, también otorgamos una cantidad de dinero para que puedan desarrollar, porque es un torneo internacional” (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016).

¹¹⁶ A pesar de que entre las acciones mencionados por el gestor entrevistado en Coldeportes, no se visualizan acciones concretas dirigidas hacia la población indígena o afrocolombiana, ni a las personas con discapacidad, el gestor afirmó: “nosotros atendemos desde primera infancia hasta persona mayor. Trabajamos también con comunidades indígenas, comunidades afro, comunidades con discapacidad” (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

(como etapa del ciclo vital, nivel educativo, clase social o sexo, entre otros)” (CECCHINI, *et al.*, 2015, p. 34). Por lo tanto, si bien los derechos precisan ser una realidad para toda la población, las políticas públicas priorizan la atención a ciertos grupos a partir del reconocimiento de derechos específicos que demandan la protección especial por parte del Estado, así como del reconocimiento de las brechas existentes en el acceso a derechos.

Un criterio para orientar la intervención es en función del ciclo de vida, como se constata en las políticas implementadas en las ciudades estudiadas y en sus respectivos contextos nacionales. Las acciones contemplaron principalmente a la primera infancia y/o infancia, la adolescencia y/o juventud, así como a los adultos mayores. Cecchini *et al.*, (2015) sostienen que una de las bases para la organización y estratificación social es la edad, y afirman que:

[...] si bien el reconocimiento de una sociología de la edad es relativamente reciente, diversos autores ya habían enfatizado la importancia de este factor y el impacto que el proceso de crecimiento tiene sobre los individuos, al enfrentarlos a novedosos requerimientos, roles y desafíos (CECCHINI, *et al.*, 2015, p. 39).

Sin embargo, estos desafíos varían en relación con “los roles y posiciones en la estructura social” (ROSSEL; FILGUEIRA, 2015, p. 129), y no solo en función de la edad. Las posibilidades de desarrollo de un niño que nace en situación de pobreza son diferentes de aquel niño que tiene asegurado un mínimo de bienestar. Los adolescentes y jóvenes tampoco constituyen un universo homogéneo, sino que la forma como transitan hacia la vida adulta y la vulneración de derechos que enfrentan, presenta enormes variaciones en relación con su inscripción en la estructura social.

En todos los contextos estudiados se despliegan acciones dirigidas a la infancia (con excepción de Ecuador), mientras que a nivel nacional en Colombia y a nivel municipal en Bogotá y en La Paz, se contempla de forma especial a la primera infancia. En el caso de Colombia y Bogotá, la Constitución considera a la recreación como un derecho fundamental de los niños, y afirma que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Además, el hecho de que los países sean signatarios de convenciones internacionales de derechos para grupos específicos, como para la infancia, genera compromisos que deben ser cumplidos.

A su vez, se evidencian en todos los países acciones dirigidas hacia la adolescencia y/o juventud. Es importante destacar que no siempre la priorización de un cierto grupo de la población como la adolescencia se fundamenta en la búsqueda por garantizar el acceso

a un derecho a un grupo en situación de vulnerabilidad, sino que puede responder como se visualiza claramente en el PND de Perú, al objetivo de prevención del consumo de drogas y de la criminalidad.

Los adultos mayores también son contemplados por acciones implementadas en todos los contextos analizados, con excepción de Lima. En esta ciudad, el PRDCL 2015-2025 señala específicamente que se promoverán acciones dirigidas al “fortalecimiento de actividades deportivas para adultos mayores” (p. 385). Sin embargo, no fueron identificadas acciones para esta población que sean desarrolladas por la Subgerencia de Deportes y Recreación. Vale recordar que el derecho a la recreación o el acceso a programas recreativos, es reconocido de forma explícita por las constituciones de Bolivia y Ecuador. En esta fase del ciclo vital es importante que las personas puedan contar con vínculos sociales que las mantengan integradas, y también con la capacidad de disfrutar del tiempo libre (ROSSEL; FILGUEIRA, 2015) por lo que las políticas públicas de recreación/ocio pueden contribuir significativamente con el bienestar de esta población.

Cabe destacar que en los contextos nacionales de Perú y Colombia y en el contexto municipal de Bogotá, gran parte de las acciones desarrolladas integran programas o proyectos organizados en función de las poblaciones a las cuales se dirige la acción. En el caso de Colombia, el PNR 2013-2019 posee una estrategia específica para primera infancia, otra para adolescencia y juventud y otra para adultos mayores, que no solo prevén acciones concretas que contribuyen con el acceso a la vivencia de recreación/ocio, sino que cada estrategia también incluye acciones para el fortalecimiento de la investigación, formación y gestión. Es importante mencionar que dicho plan incorpora de forma explícita el enfoque de derechos y el enfoque diferencial en consonancia con las orientaciones vigentes para las políticas públicas de Estado.

Además de definir grupos de atención prioritaria en virtud del ciclo de vida, las políticas públicas desarrolladas en los contextos estudiados evidencian acciones dirigidas a personas en situación de discapacidad, mujeres, población indígena, personas privadas de libertad, y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. De esta forma, se consideran algunas necesidades especiales y la situación de vulnerabilidad a la que se ve expuesta la población en razón del género, la identidad cultural, la condición de discapacidad, etc.

Resulta importante destacar que la población indígena es contemplada en las acciones desarrolladas en todos los contextos nacionales. No obstante, cuando se observan los contextos municipales la población indígena fue únicamente contemplada

en Bogotá y junto a otras poblaciones que se consideran en situación de vulnerabilidad (como personas en situación de prostitución, en situación de calle, LGBTI, y sector rural). Llama la atención que en Lima, La Paz y Quito, los gestores entrevistados no se refieran a la población indígena.

En todos los contextos estudiados se encuentran acciones dirigidas a personas con discapacidad, pero en Bogotá estas acciones integran un programa denominado “Recreación Incluyente”, que además de buscar garantizar el derecho a la recreación/ocio de esta población, abarca a sus familias y cuidadores. El gestor entrevistado, responsable de este programa, mencionó otro criterio dentro de esta población que utilizan para priorizar la atención:

Atendemos a toda la población del distrito capital, hacemos énfasis en las poblaciones más vulneradas, aquí por la estratificación social [...] los que menos tienen posibilidades. Porque nosotros somos entidad pública y somos garante de derecho, la entidad pública tiene una responsabilidad una obligatoriedad de garantizar el derecho a la población (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

El criterio de atención por ciclo de vida o condición permite implementar programas que lleven en consideración las necesidades y características de esa población. No obstante, si bien el servicio se encuentra disponible para todas las personas con discapacidad, otras vulnerabilidades son tenidas en cuenta para priorizar la atención en los que más lo necesitan. El gestor entrevistado destaca que se prioriza dentro de las personas con discapacidad, a las poblaciones más “vulneradas”, a los que “menos tienen posibilidades”, en sintonía con la obligatoriedad que poseen de garantizar derechos.

Varios gestores mencionaron que algunas acciones se desarrollan principalmente en áreas de la ciudad donde se concentra población en situación de vulnerabilidad:

[...] mayormente la intervención es en zonas vulnerables, en zonas un poco de la periferia de la ciudad (LIMA, Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

[*las ludotecas*] están ubicadas en sectores deprimidos de la ciudad, principalmente al sur, barrios vulnerables [...] (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

[...] estas escuelas de iniciación deportiva están en complejos del IPD a nivel nacional, pero en barrios, un poco así, vulnerables (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

De esta forma, si bien la participación en los programas o servicios ofrecidos no está sujeta a condicionalidades, al concentrar algunas de las acciones en regiones de la

ciudad con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad se favorece la atención a la población de ese territorio. Es importante destacar que no se identificaron entre las acciones criterios de focalización estrictos que requieren comprobar que uno cumple con los criterios para acceder a un servicio. Este es un aspecto importante, porque los derechos son inherentes a la persona y al ejercicio de la ciudadanía, y su acceso no debería depender del cumplimiento de ninguna condición (CECCHINI; RICO, 2015, p. 356).

En todos los contextos analizados se identificaron leyes y/o planes que prevén que la atención se oriente principalmente a grupos en situación de vulnerabilidad, lo que no contradice la universalidad del derecho. Por el contrario, el enfoque de derechos que asumen las políticas sociales en la región a partir del comienzo del presente siglo, buscan extender los derechos a toda la población de forma progresiva, pero atendiendo con prioridad las necesidades particulares de grupos que se encuentran en una situación de desventaja (CECCHINI; RICO, 2015).

La atención prioritaria que reciben ciertos grupos de la población, puede contribuir con la disminución de la desigualdad existente en el ejercicio del derecho a la recreación/ocio. No obstante, al entrevistar a los gestores, conforme ya fue mencionado, el entendimiento de la recreación/ocio como derecho fue débil en todos los contextos menos en Colombia y Bogotá. Privilegiar la atención a un grupo de la población a la cual se le reconocen derechos especiales, o que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, no necesariamente implica que la acción desarrollada se realice desde un enfoque de derechos. Sin embargo, esta forma de organizar la mayor parte de las acciones implementadas en función de las poblaciones atendidas, puede favorecer que las políticas desarrolladas consideren las necesidades específicas de esa población así como sus intereses.

Si bien es importante considerar los grupos que están siendo priorizados en las políticas públicas de recreación/ocio, otras características de las acciones desarrolladas precisan ser consideradas para afirmar que se están ampliando las condiciones de esos grupos para el acceso al derecho a la recreación/ocio, como la posibilidad de garantizar el acceso sostenido al derecho, de ampliar las condiciones para el acceso a los espacios y equipamientos para la recreación/ocio, la participación comunitaria en la definición de las políticas públicas de recreación/ocio, entre otros factores.

4.2 Desafíos para la gestión de políticas públicas de recreación/ocio

Resulta importante incorporar algunos desafíos relacionados a la gestión de las políticas públicas de recreación/ocio, que surgieron en las entrevistas con los gestores de estas políticas, y que pueden indicar algunas limitaciones para el desarrollo de políticas públicas de recreación/ocio que efectivicen el derecho a la recreación/ocio de la población.

En primer lugar, se evidencian algunos desafíos vinculados a la inscripción de la recreación/ocio a nivel sectorial. Son recientes las creaciones del Ministerio de Deportes en Bolivia (2014)¹¹⁷, del Ministerio del Deporte en Ecuador (2007)¹¹⁸, así como la transformación de Coldeportes en Departamento Administrativo (2011)¹¹⁹. Estos órganos poseen entre sus funciones principales las de formular e implementar políticas públicas de recreación, por lo que el sector del deporte y la recreación adquirió más autonomía y jerarquía con estos cambios. Este aspecto fue mencionado como positivo por los gestores entrevistados de nivel nacional en Bolivia, Ecuador y Colombia.

Esta tendencia verificada en los tres países no es acompañada en Perú, donde el Instituto Peruano del Deporte es un “organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional y administrativa para el cumplimiento de sus funciones” (Art. 7)¹²⁰. De acuerdo con el gestor entrevistado:

El Instituto Deporte Peruano del Deporte, depende de un ministerio, en este caso el Ministerio de Educación, antes estaba en otro ministerio, entonces siempre ha sido como una papa caliente, ha estado allí saltando, es más o menos lo que yo percibo. Y ahora está en el Ministerio de Educación (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016).

De esta forma, las políticas públicas de recreación y deporte en Perú, se ven reducidas a nivel subsectorial. El comentario del gestor entrevistado en Colombia respecto a las dificultades enfrentadas cuando dependían de otro ministerio, antes de que

¹¹⁷ El Ministerio de Deportes de Bolivia fue creado por medio del Decreto Supremo N.º 1868 de 2014, en el cual se mencionan los artículos 104 y 105 de la CPE que garantizan el derecho al deporte, la recreación y la cultura física, como justificación para su creación.

¹¹⁸ El Ministerio del Deporte en Ecuador fue creado en 2007, por medio del Decreto Ejecutivo 6 Registro Oficial 22 de 14-feb.-2007.

¹¹⁹ El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - Coldeportes, dejó de ser un instituto adscrito al Ministerio de Cultura para pasar a ser un departamento administrativo, que tiene la misma jerarquía que un ministerio pero es de carácter más técnico y especializado.

¹²⁰ El artículo 7 de la Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte de 2003, N.º 28.036, fue modificado en 2010 por la ley N.º 29.544.

Coldeportes adquiriese rango ministerial, evidencia algunos problemas que esto puede acarrear:

[...] a nosotros nos tenían debajo de una entidad nacional como el Ministerio de Educación, entonces éramos simplemente vistos, no, realmente no vistos, éramos invisibles y dependíamos de otros [...] Entonces dejamos de ser ese hijo huérfano, que nadie quería, porque pasamos de Cultura a Educación¹²¹ y esos cambios, a hoy en día a ser autónomos (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

Ambos gestores se refieren al cambio de un sector a otro, lo que evidencia un problema que deviene de la falta de consolidación del sector, pero que a la vez expresa la potencialidad del sector para articularse con diferentes sectores. Si bien a nivel municipal el sector también se encuentra bajo la órbita de otros sectores, en La Paz se vincula a la salud, en Lima y en Quito a educación y en Bogotá a Cultura¹²², los gestores entrevistados no mencionaron dificultades al respecto. Cabe destacar que la recreación/ocio se encuentra en todos los contextos analizados, nacionales y municipales, sectorialmente –o subsectorialmente– junto con el deporte, lo que no está exento de desafíos.

De acuerdo a un entrevistado de la organización de la sociedad civil que participa en la formulación e implementación de la política pública de recreación/ocio en Colombia, puede ser un problema que la recreación/ocio esté en los órganos de forma conjunta con el deporte.

[...] Coldeportes quedó como departamento administrativo, técnico, hacia el deporte y la recreación. El problema es que está mezclado con deporte, entonces si da un margen, el de siempre, muy grande, hacia donde le colocan el énfasis desde el criterio individual del que esté sentado ahí, en los niveles de dirección (COLOMBIA, Sujeto A de Organización de Sociedad Civil, 2016).

En este sentido, el entrevistado en Perú señala:

[...] por ejemplo hubo un director que era futbolista, y bueno todo el IPD hace fútbol, y el deporte en general no es fútbol. De pronto viene otro director que de repente era de otra disciplina deportiva, eso ya está cambiando. Ahora se mira el deporte en conjunto, no una actividad deportiva por sobre las otras (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

¹²¹ Coldeportes estuvo adscrito al Ministerio de Educación hasta 2003 cuando pasó a depender del Ministerio de Cultura por el decreto 1.746 del 25 de junio de 2003, por lo que el gestor entrevistado invirtió el orden.

¹²² El IDRDR desde su creación en 1978 se constituye como “un establecimiento público descentralizado con Personería Jurídica, autonomía administrativa y Patrimonio independiente” (IDRDR). En el año 2006 a partir de una reforma administrativa del Distrito Capital, el IDRDR pasó a ser una “entidad adscrita de la nueva Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, sin sufrir modificaciones en su esencia”, por lo que continúa con las características mencionadas. Disponible en: <<https://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/node/111>> Acceso en: 8 mayo 2017.

La mención realizada por este último gestor evidencia los efectos que pueden producirse a partir de los énfasis introducidos por quien ocupe el lugar de dirección, conforme afirma el primer entrevistado. Muchas veces quienes llegan a ocupar los cargos de dirección de los órganos responsables del deporte y la recreación/ocio son personas que tienen una trayectoria vinculada al deporte, o que llegan por factores de orden político (LINHALES *et al.*, 2008), pero que no necesariamente tienen conocimiento, experiencia y competencia técnica para asumir el cargo. En esta línea, el gestor entrevistado en Bogotá señala:

[...] una de las cosas que desafortunadamente hace que las ciudades no se desarrollen tanto es precisamente que cada cuatro años volvemos a empezar un ciclo [...] el principal logro de nosotros como recreación específicamente, es que hemos logrado continuar con ese proceso técnico, entonces ese ha sido como una principal ventaja. Yo llegué en un momento en que la entidad digamos tenía un altísimo componente politiquero, para diferenciarlo de política. De mucha gente recomendada que no sabía. Hoy hemos logrado depurar en un altísimo nivel que eso suceda, entonces esto también ha permitido que la gente reciba los programas por gente que realmente cuenta con la idoneidad para ese tema (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

El gestor destaca que uno de los elementos que ha permitido el desarrollo de las políticas públicas de recreación en Bogotá, es la continuidad del equipo de recreación – inclusive de su jefatura– más allá de los cambios de gobierno, lo que implicó quebrar con el “componente politiquero” de contratación de personas que no tenían la competencia técnica necesaria. En este sentido, Linhales *et al.* (2008) destacan que el sector se encuentra “bastante vulnerable a los procesos de acomodación de intereses electorales y poco comprometido con opciones orientadas por una competencia técnica relacionada a la realización pública de ese campo”¹²³ (p. 26).

De esta forma, el entrevistado de Bogotá resalta al menos dos factores que considera importantes para el desarrollo de las políticas públicas de recreación/ocio, la continuidad del equipo responsable de las mismas y la idoneidad o conocimiento del área que este equipo posee. A nivel nacional en Colombia, una organización no gubernamental es contratada para el proceso de formulación del PNR 2013-2019 por medio de un convenio con Coldeportes, conforme establece el mismo plan. Esta organización dedicada a la recreación/ocio desde su creación en 1988, ha participado en la formulación de los

¹²³ Traducción propia del original: “bastante vulnerável aos processos de acomodação de interesses eleitorais e pouco comprometido com escolhas orientadas por uma competência técnica relacionada à realização pública desse campo”.

planes nacionales de recreación desde el primer PNR en 1999, y como señala el entrevistado de Coldeportes respecto a esta organización:

[...] llevan trayectoria, años en el proceso. [...] fueron asesores y también apoyo para la construcción de este documento. Ese proceso hizo que ganara o tuviera garantía del cómo y el porqué, y el cómo se hizo a través de ellos (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

De esta forma, la participación sostenida de la organización en este proceso y el conocimiento y experiencia que la misma detenta en el área de la recreación/ocio pueden favorecer la construcción de una política más calificada y de su continuidad. La mayor flexibilidad que poseen estas organizaciones de la sociedad civil, comparadas con el Estado, el conocimiento y la especialización en un área que dominan, así como la facilidad para acceder a ciertas poblaciones y ajustar mejor la política a las necesidades de esta población (BRESSER-PEREIRA; CUNILL-GRAU, 1998) constituyen algunas ventajas aclamadas para justificar que se les delegue funciones del Estado. No obstante, conforme fue mencionado antes¹²⁴, esta tercerización de funciones puede producir un debilitamiento de las reivindicaciones y demandas sociales, a la vez que una desresponsabilización del Estado en relación con la garantía de derechos sociales (ALENCAR, 2009, *apud* IPEA, 2011).

Si bien la problematización del papel que juegan estas organizaciones es una tarea compleja que excede los límites del presente trabajo, es importante destacar que estas ONG poseen intereses diversos que no pueden ser ignorados. Además, el hecho de que en este caso una única organización haya transitado este proceso y acumule el *know how* sobre la política, requiere reconocer que este conocimiento y experiencia es patrimonio de la organización que es privada por más que se oriente en función de fines públicos.

Es menester resaltar la necesidad de que sea el Estado el protagonista de todas las etapas del ciclo de una política pública, por la responsabilidad que posee de garantizar la concreción de derechos sociales. Para que la política pública sea de hecho una política de Estado –y no se reduzca a una política de gobierno–, este precisa, entre otras cosas, invertir en la adecuada cualificación de sus propios cuadros técnicos con el fin de que detenten el conocimiento específico necesario que asegure el mejoramiento y la sostenibilidad de la política pública.

¹²⁴ Ver capítulo 1 sección 1.5: “Particularidades de la gestión de las políticas sociales en América Latina”

Retomando algunos aspectos conflictivos de la relación entre la recreación y el deporte como componentes de un mismo sector, es posible destacar la tensión respecto al presupuesto. Los gestores de nivel nacional de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia coinciden en que la mayor cantidad de recursos se destina a las áreas del deporte de alto rendimiento y de infraestructura deportiva para el alto rendimiento. Los gestores de Ecuador y de Colombia expresan esta diferencia de distribución del presupuesto en porcentajes aproximados.

En Ecuador, el gestor entrevistado señala que entre un 65% a un 68% se destina al deporte de alto rendimiento e infraestructura para el mismo, mientras que el resto se divide entre el desarrollo de la actividad física, deporte y recreación. De ese resto, “nosotros como área de recreación, tenemos un posicionamiento bastante importante, diría entre el 40 y 45% es la recreación, y las otras dos áreas, la diferencia” (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016). Por lo tanto, entre el 14% y el 17% del total del presupuesto del Ministerio se destina a la recreación que, conforme fue analizado, se reduce a su contenido físico-deportivo.

En Colombia, el gestor del GITR expresa que el presupuesto “está equilibrado” en relación con los Grupos Internos de Trabajo en: Actividad Física, Deporte Social Comunitario y Deporte Escolar que componen la Dirección de Fomento y Desarrollo. Sin embargo, el gestor señala que:

[...] en relación con la entidad, realmente nosotros somos, pues eso sí es absurdo decírtelo, pero realmente equiparado en términos de porcentaje, somos como que yo le pongo el 3%, no, mentira, mucho menos, realmente nosotros somos el 1%, o menos del 1%. Porque en infraestructura es donde está el mayor porcentaje. [...] en infraestructura deportiva. La parte social es donde menos recursos se da (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

Esta asignación de recursos, a pesar de ser diferencial en términos relativos entre Ecuador y Colombia, no está garantizada a partir del reconocimiento de la recreación como derecho para toda la población, conforme mencionan los entrevistados:

[...] ha sido una lucha, yo creo que la persona que estaba antes [...] ha hecho abogacía por el tema [...] Realmente la inversión no es equitativa a lo que se hace, y a la proyección que se debería tener, porque lo social de alguna manera apunta a atender muchas necesidades sociales, humanas, y no se equipara a un derecho (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

Entonces la priorización que le demos al uno y al otro, es lo que hoy estamos haciendo una lucha puertas adentro [...] nosotros ya hemos ganado mucho espacio, con nuestras autoridades, el hacer comprender, que un plan de alto rendimiento es una medalla que le dignifica a un país, que le glorifica a un país, pero que sin embargo es excluyente, y el ámbito recreativo es la oferta y la

política creada para la ciudadanía en general (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

Estos comentarios respecto a que se “ha hecho abogacía” y que es “una lucha puertas adentro” denotan que las políticas públicas de recreación se encuentran en una situación de fragilidad, sobre todo al ser comparadas con la inversión en relación con el deporte de alto rendimiento e infraestructura, que conforme menciona el entrevistado en Ecuador, se dirige a unos pocos, mientras el derecho a la recreación es de toda la ciudadanía y, por lo tanto, debe orientarse hacia su universalización.

Este conflicto no se constata en las entidades de nivel municipal, lo que puede tener que ver con el hecho de que la inversión en deporte de alto rendimiento no le corresponde al municipio (o no es significativa en relación con el total), y porque en Quito, Lima y La Paz la recreación y el deporte no se encuentran separados en unidades o áreas específicas. En el único contexto donde esto sucede es en IDRDR, que tiene un Área de Recreación distinta del Área de Deporte que abarca el deporte escolar, formativo, social comunitario y de alto rendimiento. De acuerdo al gestor, el presupuesto se distribuye a nivel interno de la siguiente forma:

[*para recreación*] un 15%. En deportes el porcentaje podría ser de un 20%, y [...] la principal tajada del presupuesto es la construcción [...] y el tema del mantenimiento y la administración de los escenarios también es sumamente costoso (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, Bogotá, 2016).

Nuevamente se constata que deportes percibe un presupuesto mayor, pero desde la óptica del gestor la cifra que recibe el Área de Recreación “está muy aterrizada a las necesidad que hoy tiene la ciudad” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, Bogotá, 2016)

Cabe destacar que dos entrevistados señalaron la significativa diferencia del presupuesto para el sector entre Coldeportes y el IDRDR, que si bien apareció vinculado a este contexto específico, puede también presentarse en otras realidades, sobre todo frente a la ampliación de los procesos de descentralización.

[...] Bogotá, en el contexto nacional, está a años luz del desarrollo de las regiones, muchísimo más avanzado. Y eso es en general en muchas cosas, no solamente en recreación y deportes. Pues porque somos capital, entonces en ese sentido, además, generalmente los presupuestos nuestros son mayores a los que tienen en las regiones, y hasta los nacionales (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

Lo que pasa es que tienes que mirar también la particularidad de Bogotá, porque Bogotá sí ha tenido un desarrollo atípico [...] con el tema del

presupuesto por ejemplo, el solo presupuesto del IDR, de recreación, sin contar parques que está paralelo pero está en otra área, es casi siete veces, será, algo así [...] es totalmente desproporcionado el presupuesto que tiene Coldeportes para recreación para nivel nacional (COLOMBIA, Sujeto B de Organización de Sociedad Civil, 2016).

Es importante tener en cuenta que la realidad de las capitales no puede ser extrapolada al contexto nacional ni a otros departamentos o municipios del país, como denota este ejemplo. El IDR tiene un presupuesto para recreación significativamente mayor que el de Coldeportes, y posiblemente mayor que otros institutos departamentales y municipales, porque manejan recursos “100% del distrito” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016), lo que les ha permitido un desarrollo peculiar.

Esto se encuentra en consonancia con uno de los riesgos asociados a la descentralización, que puede propiciar el desarrollo de políticas públicas de diferente calidad e introducir desigualdades entre regiones (FRANCO, 1996). En América Latina, es “usual que una o dos regiones concentren gran parte de la población y de la actividad económica, y que tengan más capacidad para generar ingresos tributarios, en perjuicio de otras jurisdicciones” (PINILLA; JIMÉNEZ; MONTERO, 2015, p. 150), lo que puede ampliar la brecha para la concreción de derechos entre regiones ricas y pobres.

Es importante resaltar que la insuficiencia de recursos a la cual aludieron la mayoría de los gestores entrevistados, la cual limita las posibilidades de expansión de las políticas públicas de recreación/ocio, fue considerada por dos gestores como una oportunidad para la articulación con otras instituciones o sectores:

[...] los recursos son bastantes limitados, y obviamente nos implica un poco llevar la gestión de recursos necesarios o de la articulación con instituciones para realizar actividades conjuntas (LIMA, Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

[...] debilidades claro puede haber muchas, tal vez el presupuesto [...] la gestión interinstitucional o la articulación con otros sectores pues debe ser mi oportunidad, pues si no tengo recursos pues voy y me articulo con otros [...] el sector soluciona muchos problemas que ellos tienen (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

Por otro lado, los ejemplos de articulación entre sectores gubernamentales citados por los gestores de nivel municipal en Lima y Quito, y de nivel nacional en Bolivia, evidencian que la coordinación se reduce a actividades especiales. Por ejemplo, una carrera organizada en Bolivia en la cual el Ministerio de Salud apoya con las ambulancias, o un festival organizado por el sector de cultura en Quito en el marco del cual la Dirección de Deportes participa con una propuesta recreativa.

Si bien la coordinación interinstitucional es valiosa porque asume un rumbo “contrario a la fragmentación de las políticas públicas”¹²⁵ (RIBEIRO; AMARAL; SILVA, 2014, p. 101), es decir, a la lógica como tradicionalmente ha funcionado el Estado, esta no brinda respuestas integradas a problemas que son multidimensionales. No obstante, los ejemplos denotan un avance en relación con la superación de las resistencias a la colaboración interinstitucional y pueden conducir a niveles superiores de colaboración (CUNILL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015). Es importante destacar que la intersectorialidad “implica un grado de intensidad más alto de relación entre sectores que la coordinación” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 17), y requiere compartir conocimientos, recursos y ponerse de acuerdo para desarrollar acciones conjuntas a fin de alcanzar objetivos compartidos.

Los espacios “subnacionales son reconocidos como el ámbito por excelencia de integración de la política social” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 37), por la proximidad del municipio a los problemas multidimensionales que se presentan en un territorio concreto. No obstante, por medio del discurso de los gestores de nivel municipal, fue posible constatar un grado de articulación intersectorial mayor únicamente en el caso de Bogotá¹²⁶:

[...] la articulación nuestra es total, total, porque, a ver, para nosotros el sector educativo es clave, porque tiene los niños entonces el trabajo que hacen ellos y el trabajo que hacemos nosotros es complementario. Trabajamos mucho con la Secretaría de Movilidad, para poder desarrollar programas como la Ciclovía es fundamental la participación de ellos. En el tema de la promoción de la actividad física trabajamos con la Secretaría de Salud. Hoy estamos desarrollando programas por ejemplo con la Secretaría de Gobierno, que tiene que ver con la seguridad [...] la entidad que tiene mayor relación con todas las demás entidades de la administración pública es precisamente el IDRD. Nosotros tenemos que coordinar con Turismo. Por ejemplo, para nuestras caminatas tenemos que coordinar con la Secretaría de Medio Ambiente, para nuestros campamentos también (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

Según el entrevistado, el Área de Recreación es la que más articula del distrito con diversos sectores, y si bien se desconocen las características que adquiere esta articulación, esta perspectiva resalta las posibilidades de articulación intersectorial que presenta la recreación/ocio. La misma tiene el potencial de vincularse con áreas diversas,

¹²⁵ Traducción propia del original: “contrário à fragmentação das políticas públicas”.

¹²⁶ Cabe destacar que los ejemplos brindados por los gestores en Lima y Quito se restringen a actividades concretas que se limitan a coordinaciones interinstitucionales, mientras que en La Paz, si bien los entrevistados se refieren a que coordinan con otros gestores del municipio, no brindan ejemplos concretos que puedan servir para el análisis.

lo que puede constituirse como una oportunidad para la afirmación del campo como política pública (BONALUME, 2011).

El ejemplo que brinda el otro entrevistado en Bogotá, en relación con la articulación que realiza el Programa de Recreación Incluyente a nivel territorial con la Ruta de Atención Intersectorial liderada desde el Sistema Distrital de Discapacidad, permite avizorar los efectos positivos que puede tener la articulación intersectorial para la garantía de derechos de poblaciones en situación de discapacidad.

[...] y hacemos enlace a través del Sistema Distrital de Discapacidad, venimos trabajando desde hace cuatro años en la estructuración de una ruta de atención integral, donde estamos todas las entidades. La idea es poder darle una respuesta efectiva al ciudadano y no mandarlo de institución en institución (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016).

La interdependencia e indivisibilidad de los derechos demandan la superación de la fragmentación sectorial y la falta de coordinación entre los recursos existentes en el territorio, que pueden vulnerar los derechos de las personas (CECHHINI; RICO, 2015). Al realizar un trabajo integrado entre sectores para la garantía de derechos, las políticas públicas brindan mejores respuestas para problemas que son multidimensionales, superando la compartimentación de las necesidades (ZOTOVICI *et al.*, 2013).

Cada vez más, las intervenciones dirigidas a grupos poblacionales definidos en función del ciclo de vida o por su situación de vulnerabilidad, como la población con discapacidad, requieren respuestas integrales porque la intervención fragmentada no ofrece respuestas adecuadas (CUNILL-GRAU, 2014). A nivel nacional¹²⁷, en Ecuador y Colombia, las experiencias citadas de articulación intersectorial, tienen esta característica:

[...] los adultos mayores como a las personas con discapacidad, y para la atención que brindamos a ellos, llegamos conjuntamente en un trabajo articulado con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016)¹²⁸.

[...] estamos trabajando con la instancia superior de donde se trabaja todo el tema de vulneración de derechos en familia e infancia, que es ICBF¹²⁹;

¹²⁷ A nivel nacional, en Perú el gestor entrevistado señaló que realizan una actividad de forma conjunta con el Ministerio de Salud que se llama Parques Saludables que consiste en promover la actividad física de manera itinerante en los parques. Si bien no se obtuvo acceso a más información sobre cómo se produce la integración entre sectores el gestor enfatiza que es una actividad realizada en conjunto.

¹²⁸ En Ecuador hay un Ministerio Coordinador de Desarrollo Social que propone y rige políticas intersectoriales para el desarrollo social. El Programa Ecuador Ejercítate participa de estrategias intersectoriales impulsadas por este ministerio, como la Estrategia Nacional Intersectorial de Hábitos de Vida Saludables.

¹²⁹ El ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad encargada de la protección integral de la primera infancia, niñez y adolescencia, y del bienestar de las familias. Además es el ente rector del

trabajamos con el Ministerio de Salud fuertemente (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

En este sentido, el hecho de que las políticas públicas de recreación/ocio se encuentren privilegiando la atención a ciertos grupos de la población, conforme fue analizado antes, puede favorecer procesos de articulación intersectorial que brinden una atención integral a estos grupos poblacionales. Cabe destacar que en Colombia, las estrategias de recreación para primera infancia y para personas adultas mayores vinculadas al PNR 2013-2019 prevén la articulación con las políticas públicas nacionales de primera infancia y de envejecimiento activo, tanto a nivel nacional como municipal.

Resulta importante llamar la atención sobre un desafío que enfrentan las políticas públicas de recreación/ocio para la articulación intersectorial, mencionado por un gestor entrevistado en Colombia, pero que puede expresar una dificultad común a otros contextos.

[Con el] Ministerio de Educación, pienso que se han hecho buenos ejercicios como entidad, pero no en recreación, porque ellos desconocen mucho la recreación, y siguen hablando peyorativamente del concepto de recreación y ocio (COLOMBIA, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016).

La recreación/ocio aún es entendida como una necesidad superflua en relación con otras necesidades (ZOTOVICI *et al.*, 2013). De acuerdo con Cunill-Grau (2014), la intersectorialidad requiere relaciones de colaboración que no sean jerárquicas, por lo que el desconocimiento en relación con la recreación/ocio o el hecho de considerarla como una necesidad de menor importancia, constituye un importante desafío a enfrentar para que las políticas públicas de recreación/ocio se articulen intersectorialmente.

La resonancia social de la recreación/ocio, diferente de otros “temas serios” (MARCELLINO, 2008, p. 13), se relaciona con otro desafío para el desarrollo de mejores políticas públicas de recreación/ocio, al cual aludieron dos gestores entrevistados:

[...] la gente no la prioriza, porque todavía tienen necesidades básicas insatisfechas, cuando las necesidades básicas estén satisfechas, la gente va a empezar a ver otro tipo de necesidades, eso es lo que pasa en Europa, cuando todas sus necesidades básicas han sido cubiertas. ¿A qué se dedican? Al tema de la recreación, al uso del tiempo libre, entonces hay otras dinámicas, es otro escenario (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016).

[...] te podría decir que en la misma ciudadanía no existe una conciencia clara de la importancia de la recreación. Entonces de ahí que no ha sido un espacio

para que la misma ciudadanía sea quien impulse, sin embargo, se han hecho algunos procesos para articular y para reunir algunos colectivos que tengan una causa propia, por ejemplo esto de las ciclorutas o Ciclovías recreativa [...] nos van pidiendo garantías, por ejemplo nos dicen: “Nosotros queremos seguridad en las vías” (ECUADOR, Dirección de Recreación, 2016).

La jerarquización de las necesidades produce que la población –y no solo los gestores públicos– considere que primero es necesario satisfacer necesidades “más urgentes” como salud, educación, trabajo y solo después de que esas necesidades sean cubiertas se puede pensar en recreación/ocio (MELO, 2005). Además de entender a la recreación/ocio como superflua, la población también entiende que “debe quedar restringida al campo de la opción personal y de la iniciativa individual”¹³⁰ (AMARAL, 2005, p. 19).

Por un lado, esto se traduce en ausencias de demandas de la sociedad en torno al derecho a la recreación/ocio (MENICUCCI, 2008). Si bien existen demandas en relación con contenidos que se vinculan directamente con la recreación/ocio, como el ejemplo de las ciclovías mencionado por el entrevistado, no se ubican dentro de una demanda más amplia, organizada para reivindicar el derecho a la recreación/ocio. Esta falta de presión, participación y de control de las políticas constituye una de las limitaciones para la conformación de políticas públicas de recreación/ocio, y para la mejora y control social de las acciones que están siendo implementadas en relación con la recreación/ocio.

Por otro lado, se verifica la existencia de débiles mecanismos para la participación de la población en la implementación de las políticas públicas de recreación/ocio estudiadas. En algunos casos, como en La Paz, Lima y Bogotá, los gestores se refieren a canales de participación que son del municipio. En Bogotá por ejemplo, se consulta a la población por medio de un portal para la elaboración del Plan de Desarrollo, y a través de una Encuesta Bienal de Culturas que impulsa la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte se conoce la opinión de la población sobre diferentes temas asociados al sector¹³¹ y “con base también en esa información se hacen las propuestas de los programas” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016).

¹³⁰ Traducción propia del original: “deve ficar restrito ao campo da opção pessoal e da iniciativa individual”.

¹³¹ La Encuesta Bienal de Culturas (EBC) indaga sobre diversos temas, la de 2015 abordó 11 temas: recreación y entretenimiento; actividad física y deporte; espacio público; parques equipamientos e instituciones; entre otros. La muestra considera las 19 localidades urbanas de Bogotá, distinguiendo por edades y niveles socioeconómicos. La encuesta pretende ser “una herramienta de formulación y seguimiento de las políticas públicas del el sector cultura, recreación y deporte, y del gobierno de la ciudad”. Disponible en: <<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-bienal-de-culturas>>Acceso en: 23 mayo 2017.

En La Paz, el gobierno municipal también consulta a la población para la elaboración del Plan Operativo Anual y si bien no se especifica la metodología que utilizan para esta consulta, el gestor entrevistado destaca que la ciudadanía no considera al sector “como un elemento, un eje principal de inversión” (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016). Estos ejemplos de Bogotá y de La Paz, se constituyen como canales para consultar a la población, que si bien no dejan de ser importantes porque generan insumos para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, no avanzan en el sentido de crear espacios para que la población participe directamente en la toma de decisiones.

En cambio, en Lima, un gestor se refiere al desarrollo anual del Presupuesto Participativo (PP) por la MML, el cual le permite al gobierno municipal definir “los programas, actividades, estructuras que van a ser integradas dentro del Plan Operativo Anual para el próximo año” (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016). Vale destacar que el PP, al propiciar la participación de la población en la definición de las prioridades de la inversión pública, contribuye con la construcción de ciudadanía (PEREIRA *et al.*, 2012).

No obstante, si la recreación/ocio no constituye un área prioritaria de reivindicación de la población, este mecanismo no favorecerá de forma significativa la adjudicación de recursos públicos para propuestas vinculadas a la recreación/ocio.¹³² Por lo tanto, si bien es un instrumento “siempre positivo en lo que se refiere a la democracia como proceso”¹³³ (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 281), no es suficiente como medio de consulta a la población en relación con la recreación/ocio. Esto se evidencia cuando el mismo gestor afirma que “los programas surgen de la creatividad que tienen todos los coordinadores, todos los asesores, y hacemos una programación de sesiones durante el transcurso de todo el año” (LIMA, Subgerencia de Deportes y Recreación, 2016).

Las propuestas de programas y actividades quedan así restringidas a lo que los gestores piensan que es mejor para la población, sin consultar a la población (WERLE, 2010). A su vez, el proceso por el cual de acuerdo al gestor entrevistado formulan los programas en Lima, confirma que la formulación y la implementación de la política no se suceden como etapas estancas sino que se solapan, y que existe un espacio significativo

¹³² El estudio realizado por Pereira *et al.* (2012) sobre el lugar del ocio en el PP de la ciudad de Montes Claros - MG en 2007, constató que el ocio ocupa un lugar secundario en las demandas populares, así como una priorización en propuestas que privilegian los intereses físicos del ocio.

¹³³ Traducción propia del original: “siempre positivo no que tange à democracia enquanto processo”.

para que la burocracia responsable por la implementación defina el contenido de las acciones. En Bolivia, las políticas implementadas devienen de las ideas de los gestores responsables y de la “iniciativa del presidente” (Dirección de Actividades Físicas y Recreación, Bolivia, 2016).

Gestores de La Paz y de Perú señalan algunas razones para no desarrollar procesos de consulta a la población:

Si nosotros hiciéramos algo parecido [*al proceso de consulta a la población que realiza el municipio*], que seguramente en algún momento vamos a hacer, tendríamos muchos conflictos (LA PAZ, Dirección de Deportes, 2016).

[...] que se esté tomando en cuenta a la población en general, no, tampoco yo creo que es el mejor momento porque la población en el país en general solo piensa en fútbol (PERÚ, Coordinación Deporte para Todos, 2016)

De esta forma se evidencia que los gestores consideran que la participación puede traerles conflictos o que no produciría resultados positivos a partir de lo que suponen que la población prefiere, reflejando así cierto temor a que la participación popular pueda ser utilizada en contra de los agentes políticos que se encuentran en el poder (STAREPRAVO, 2007) o de las decisiones que vienen tomando.

En cambio, en los contextos municipales de Quito y Bogotá y en el contexto nacional de Colombia, los gestores entrevistados mencionan mecanismos previstos para la participación en el marco de las políticas públicas sectoriales. En Colombia, el gestor mencionó que la población fue consultada para la formulación del PNR 2013-2019. Conforme señala uno de los entrevistados de la organización de la sociedad civil responsable por el proceso de formulación de dicho plan:

[...] hubo un proceso de participación en todo el país, hubo más de 3.500 encuestas, se hicieron grupos focales, es decir, intentamos que esa parte cualitativa tuviera un lugar en la formulación, en la formulación del plan (COLOMBIA, Sujeto B de organización de sociedad civil, 2016).

Cabe destacar que tanto el gestor público entrevistado en Coldeportes, como los entrevistados de la organización de la sociedad civil, no se refirieron a que hubiese algún mecanismo previsto desde el nivel nacional para que la población continúe participando durante la implementación del plan. En cambio en Quito y Bogotá, los gestores entrevistados señalan que la participación sucede durante la implementación de la política, lo que se ve facilitado por la proximidad del municipio con el ciudadano.

En Bogotá se menciona que “cada actividad tiene una evaluación” (BOGOTÁ, Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016) y que se realizan “encuestas de

satisfacción” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016). Si bien estos mecanismos pueden brindar información valiosa por “tomar en cuenta las opiniones, percepciones y necesidades de los involucrados en los procesos cotidianos de gestión” (IPPDH, 2014, p. 109), no posibilitan el diálogo, el intercambio y la generación de acuerdos compartidos. En el Área de Parques del IDRD, existe una estrategia denominada Acuerdos Ciudadanos para “definir un poco las reglas para el uso del parque y los programas que también la comunidad quiere implementar” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016). De esta forma avanza en relación con los demás mecanismos propuestos en Bogotá porque supone niveles más altos de participación y tiene un nivel mayor de institucionalización. Cabe destacar que el PM, en su capítulo destinado a la gestión social, prevé mecanismos de participación ciudadana con capacidad de decisión. Hay que señalar que en este contexto, la ley 181 reconoce el derecho de la comunidad a participar en el control y vigilancia de la intervención estatal sectorial.

Por último, el gestor entrevistado en Quito señala: “nosotros siempre hacemos mesas de diálogo con los sectores que tenemos ya identificados” (QUITO, Dirección de Deportes y Recreación, 2016), en alusión a los grupos poblacionales que integran los programas que desarrollan. Si bien se desconoce el funcionamiento de las mesas de diálogo, es importante destacar que el hecho de habilitar estos espacios de diálogo con las personas que participan en los programas ya es positivo, y puede contribuir a “canalizar demandas, encauzar conflictos, intercambiar perspectivas, construir visiones compartidas y generar acuerdos” (IPPDH, 2014, p. 101).

Conforme se evidencia a partir de los aportes de los entrevistados, los espacios de participación en el marco de las políticas públicas de recreación/ocio, cuando existen, todavía son incipientes, por lo que ampliar la participación es una tarea urgente porque no hay democracia plena ni expansión de derechos posible sin participación (IPPDH, 2014). Es importante considerar que una institucionalidad que reconoce el derecho de la comunidad a participar, como en el caso de la ley 181 de Colombia y el PM de Bogotá, puede propiciar mecanismos institucionalizados de participación como los previstos por el Área de Parques del IDRD. Con excepción de los mecanismos mencionados en los niveles municipales de Bogotá y Quito, y con la consulta a la población realizada para la formulación del PNR en Colombia, el sector no se encuentra generando espacios para la participación de la población que puedan contribuir con el mejoramiento de las políticas públicas implementadas.

En suma, es posible afirmar a partir de las características que adquiere la implementación de estas políticas en los contextos analizados que son múltiples los desafíos que enfrentan la gestión de las políticas públicas de recreación/ocio. Desafíos que devienen de diversos factores como: de su inscripción sectorial (o subsectorial); de la relación conflictiva y frecuentemente subordinada al deporte; de la frágil consolidación del sector en relación con otros sectores lo que se expresa, por ejemplo, en el presupuesto; de las incipientes coordinaciones interinstitucionales y articulaciones intersectoriales que posibiliten respuestas integradas a problemas multidimensionales; así como de los insuficientes mecanismos para garantizar la participación de la comunidad en todas las etapas de la política pública.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo tuvo como objetivo comprender las posibilidades y limitaciones para la concreción del derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de recreación/ocio implementadas en las capitales de los países integrantes de la Comunidad Andina: Bogotá, La Paz, Lima y Quito, en relación con sus respectivos contextos nacionales. Con el fin de alcanzar este objetivo fue realizado un análisis de implementación de políticas públicas, en el entendido de que es por medio de la implementación que una política se materializa en acciones concretas que pueden favorecer (o no) el ejercicio de un derecho.

Con el propósito de responder a las preguntas que orientaron la presente investigación, fue realizado un análisis de leyes y planes que establecen los lineamientos para la política pública de recreación/ocio. Las entrevistas con los gestores responsables de la implementación en los niveles nacionales y municipales fueron cruciales para conocer y analizar las acciones que son desarrolladas, así como las ideas de los gestores respecto a la recreación/ocio y a los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio.

La confusión conceptual vigente en América Latina en relación con la recreación/ocio se ve reflejada tanto en las leyes y planes, como en los significados atribuidos por los gestores. Los conceptos de recreación, ocio, tiempo libre, esparcimiento, deporte y actividad física, son muchas veces utilizados de forma indistinta a pesar de sus diferencias.

Cuando la recreación es entendida como un nivel o componente del deporte como en el caso de Bolivia y de Perú, o en función de la cultura física como en Ecuador, se restringen las posibilidades de que las políticas públicas de recreación/ocio implementadas favorezcan el acceso a vivencias de recreación/ocio que trasciendan la actividad física y deportiva. Los gestores entrevistados en estos contextos, tanto a nivel nacional como municipal, evidenciaron una comprensión de la recreación en sintonía con el marco normativo. No obstante, en el contexto de dichos países, tanto el gestor que manifestó que existe una indefinición del concepto de recreación a nivel institucional, así como el gestor que presentó una visión de la recreación más amplia en términos de contenido, acabaron privilegiando la concepción que predomina en el marco normativo. Por lo tanto, es posible afirmar que el concepto incorporado en las leyes y planes ejerce influencia sobre la concepción de la recreación/ocio asumida por los gestores.

Por otro lado, cuando la recreación es entendida como un proceso más complejo que abarca pero trasciende el nivel de actividad, y que no se restringe al deporte y a la actividad física, se presentan mejores posibilidades para la garantía del derecho a la recreación/ocio. Los gestores de nivel nacional y distrital en Colombia, evidenciaron un entendimiento de la recreación que se corresponde con esta perspectiva privilegiada por las leyes y planes.

A pesar de no reducir conceptualmente la recreación/ocio al deporte y a la actividad física, los gestores de Bogotá señalan que en el marco de las políticas públicas que implementan se privilegia la actividad física, lo que no se debe a una limitación conceptual sino que se encuentra en función de los objetivos hacia los cuales se orientan las políticas públicas de recreación/ocio en la ciudad. Por lo tanto, el concepto no es el único factor que incide en el contenido que adquiere la implementación de las políticas públicas, sino que los objetivos asignados a la intervención pública en relación con la recreación/ocio también moldean dicho contenido.

En este sentido, quedó evidenciado que las políticas públicas de recreación en todos los contextos analizados poseen diversos y múltiples objetivos que van más allá de la garantía de un derecho, constituyéndose como justificaciones para la intervención del Estado en esta área. Predominan los objetivos vinculados a la promoción de la salud y al mejoramiento de la calidad de vida en las leyes y planes de todos los contextos analizados. Por un lado, estos objetivos pueden reflejar una comprensión amplia de la salud y de la calidad de vida que se relaciona con desarrollo humano. Pero, a la vez, pueden limitarse a la atención de problemáticas puntuales complejas como la reducción del sedentarismo, presente en el discurso de varios gestores así como en algunos de los planes analizados.

La búsqueda por masificar el deporte recreativo y la actividad física se alinea con el objetivo de reducción del sedentarismo. A su vez, cuando la recreación/ocio se entiende como nivel del deporte, la masificación contribuye con el objetivo de búsqueda de talentos, que si bien no es mencionado en las leyes y planes, se hizo presente en el discurso de algunos gestores. En una perspectiva diferente, las políticas públicas de recreación/ocio en Colombia también se orientan hacia el fortalecimiento de la convivencia y del tejido social, lo que denota que las necesidades vinculadas a las particularidades históricas y sociales de este país influyen en los objetivos que adquieren dichas políticas.

Los objetivos hacia los cuales se orientan las políticas públicas de recreación/ocio por momentos denotan una perspectiva utilitaria y salvacionista, al considerar a la

recreación/ocio como una panacea para diversas problemáticas multidimensionales y complejas. Esto se verifica especialmente en algunos objetivos presentes en las leyes y planes de Perú, así como en la perspectiva defendida por el gestor entrevistado en Ecuador, que le atribuyen a las políticas públicas de recreación/ocio el potencial para contribuir con la prevención del consumo de drogas y de la delincuencia. Estos objetivos pueden relacionarse con la comprensión de la recreación/ocio que la entiende como el aprovechamiento, el uso positivo o adecuado del tiempo libre, presente en leyes y planes así como en el entendimiento de la recreación por parte de algunos gestores.

Diversos factores pueden explicar la multiplicidad de objetivos a los cuales pretenden contribuir las políticas públicas de recreación/ocio implementadas. No obstante, es importante considerar que a pesar de que la recreación/ocio (o el disfrute del tiempo libre) es reconocida como derecho en las constituciones de los cuatro países estudiados, se constató que con excepción de Colombia, aún es tímida su comprensión como derecho social que requiere la acción del Estado para su garantía. A su vez, conforme reconocen algunos gestores entrevistados, la recreación/ocio todavía es considerada una necesidad secundaria y superflua si se compara con otras necesidades, por lo que las políticas públicas de recreación/ocio parecieran estar precisando justificarse en relación con la utilidad que poseen.

La comprensión que predomina sobre la recreación/ocio, así como los objetivos atribuidos a las políticas públicas de recreación/ocio en cada contexto analizado, se encuentran estrechamente vinculados a los contenidos culturales privilegiados por las acciones implementadas. En este sentido, se verifica que los programas, proyectos y actividades implementadas en Quito, Lima y La Paz, así como en sus respectivos contextos nacionales, contemplan predominantemente el contenido cultural físico-deportivo de la recreación/ocio, con algunas excepciones que no revierten la tendencia de cada contexto analizado. Cuando las políticas públicas de recreación/ocio desarrollan acciones en las que predomina el mismo contenido cultural, en este caso el físico-deportivo, en detrimento de los contenidos manuales, artísticos, intelectuales, sociales y turísticos, se distancian de la posibilidad de favorecer el acceso a la vivencia lúdica de diversos contenidos culturales.

En Bogotá, se privilegia el contenido físico-deportivo, pero no es posible afirmar que las acciones se ven reducidas al mismo porque hay un número considerable de acciones que incorporan otros contenidos culturales como su predominante. En cambio

en Colombia, no se constata la preeminencia de algún contenido cultural, sino que son abarcados diversos contenidos culturales en las acciones desarrolladas.

Por otro lado, las políticas públicas de recreación/ocio privilegian las actividades, de carácter eventual, menos en el contexto municipal de Quito y de nivel nacional en Colombia, en los cuales se promueve un número mayor de actividades permanentes que eventuales. Los eventos, muchas veces de carácter masivo, no brindan posibilidades para el acceso y ejercicio sostenido del derecho a la recreación/ocio.

Al analizar de qué forma las políticas públicas de recreación/ocio trascienden el nivel de actividades y promueven el acceso a espacios y equipamientos para la recreación, se constata que en Quito, La Paz y Lima los equipamientos abarcados por la política sectorial se limitan a la infraestructura deportiva, privilegiando el mismo contenido cultural que los programas y actividades desarrollados. A su vez, todas las políticas municipales promueven el uso del espacio público como escenario para las actividades de recreación/ocio que desarrollan, pero la participación sectorial destinada a planificar las dotaciones de los parques públicos a fin de contribuir con el acceso a la recreación/ocio de la población únicamente se constata en Bogotá.

Esta intervención que está prevista en un plan específico sectorial de Bogotá y que, de hecho, es implementada, aumenta el potencial de la política pública de recreación/ocio para contribuir con la garantía del derecho a la recreación, porque genera condiciones objetivas para que la población utilice los parques para diversas vivencias de recreación/ocio. Además, esta política busca privilegiar la intervención en zonas que tienen menos posibilidades de acceso a espacios recreativos, por lo que se orienta en el sentido de revertir la distribución desigual de los espacios y equipamientos en las ciudades.

Por otro lado, la presente investigación buscó identificar si algunos grupos de la población son contemplados de forma especial en la implementación de las políticas públicas de recreación/ocio. En este sentido, las leyes y planes de Bolivia, Ecuador y Colombia, además de asegurar la universalidad del derecho establecen disposiciones que orientan a que las acciones prioricen a ciertos grupos. De esta forma, el marco normativo analizado en estos contextos se ve permeado por el enfoque diferencial que reconoce derechos especiales a grupos de la población en función de su identidad, condición, ciclo de vida o situación de vulnerabilidad. En el caso de Perú, el marco normativo analizado no reconoce el derecho a la recreación/ocio para grupos prioritarios, pero algunos grupos

son mencionados aunque de forma menos consistente que en los demás países y, en ocasiones, vinculados a los objetivos que persiguen las políticas públicas.

Al analizar las acciones implementadas se constata que las políticas públicas de recreación/ocio priorizan la atención a ciertos grupos de la población en función de la vulnerabilidad a la que están expuestos, en todos los contextos. De esta forma, pueden contribuir a reducir la desigualdad en el acceso a este derecho, así como considerar las necesidades especiales de ciertos grupos en función de los intereses que poseen. Sin embargo, otros aspectos deben ser considerados para afirmar que contribuyen a disminuir la desigualdad, porque si una acción está dirigida a la población en situación de discapacidad, pero es de carácter eventual, privilegia apenas un contenido cultural, y no tiene en consideración los intereses de esta población, no es posible afirmar que se estén ampliando las condiciones para el acceso a un derecho ni disminuyendo las brechas existentes en el ejercicio de derechos.

Por último, se buscó identificar y analizar algunas de los desafíos que presenta la gestión de las políticas públicas de recreación/ocio que pueden constituirse como limitaciones para la concreción del derecho a la recreación/ocio. En este sentido, se evidenció que el hecho de que las políticas públicas de recreación/ocio estén sectorialmente junto con las de deporte (y en ocasiones subordinadas a las de deporte) produce diversos desafíos. En el caso de Perú otros retos devienen del hecho de que las políticas públicas de recreación/ocio y las de deporte se encuentran (sub)sectorialmente vinculadas a las de educación, lo que le quita jerarquía y autonomía al sector.

Es importante destacar que en todos los contextos analizados se le atribuye al municipio un papel relevante en la prestación de servicios vinculados a la recreación/ocio. Sin embargo, esto no necesariamente produce que los órganos que rigen la política pública sectorial a nivel nacional realicen un trabajo más de carácter estratégico de consolidación del sector, sino que se constata que también promueven acciones que muchas veces se restringen a actividades. A nivel nacional, apenas en Colombia se verifica que la política pública sectorial aborda –o al menos su documento refleja la intención de abordar– aspectos estratégicos vinculados a la gestión, a la formación y a la investigación. Si bien los objetivos vinculados a estas áreas tienen como fin último promover el acceso de la población a las vivencias de recreación, buscan generar capacidades sectoriales que contribuyan con el fortalecimiento del sector y, por ende, de la política pública de recreación/ocio implementada. Este aspecto, que no está previsto en las leyes y planes analizados de los demás países, puede constituirse como una posibilidad

para avanzar hacia la concreción del derecho a la recreación en las políticas públicas de recreación/ocio.

Respecto a la gestión, también se constató que la articulación intersectorial de las políticas públicas de recreación/ocio aún es incipiente, y se verifica en pocos contextos analizados. No obstante, las coordinaciones puntuales entre sectores gubernamentales pueden construirse como un primer paso en el sentido de alcanzar una mayor articulación intersectorial, que garantice el acceso a derechos –y no solo al derecho a la recreación/ocio– contribuyendo con el ejercicio de la ciudadanía. Uno de los obstáculos que dificultan alcanzar una mayor articulación intersectorial, es el hecho de que la recreación/ocio es considerada por los demás sectores como una necesidad superflua.

La poca relevancia dada a la recreación/ocio, si se compara con otros derechos sociales, también dificulta que la población reivindique mejores políticas de recreación/ocio y demande espacios para la participación y control de las mismas. Como quedó evidenciado, los mecanismos de participación que prevén las políticas sectoriales de recreación, cuando existen, se restringen a la consulta a la población y no necesariamente se encuentran institucionalizados. Tampoco posibilitan que la población participe en la toma de decisiones –con excepción de los mecanismos previstos por el PM de Bogotá–, fundamental para la ampliación de la democracia.

En este sentido, se vuelve necesario que las políticas públicas de recreación/ocio implementadas se fundamenten en el derecho que las legitima, y que esta perspectiva se encarne tanto en las acciones desarrolladas, como en los discursos de los gestores públicos que participan en política. Este aspecto es fundamental para que la población pueda visualizar que los servicios prestados responden a un derecho y no a un privilegio, y paulatinamente comenzar a reivindicar mejores políticas públicas que garanticen el acceso al derecho a la recreación/ocio.

En suma, el trabajo realizado buscó identificar y analizar diversos aspectos de la implementación de las políticas públicas de recreación/ocio con el fin de contribuir con este campo de investigación en un contexto en que los estudios son todavía incipientes. Es menester señalar que el proceso de elaboración de este trabajo precisó superar algunos obstáculos, como el hecho de que no fueron encontrados trabajos anteriores que estudiaran la implementación de políticas públicas de recreación/ocio en los países objeto de este estudio. Por lo tanto, fue necesario abordar diversos aspectos de la implementación para aproximarse al objeto de estudio y poder contribuir con el objetivo propuesto.

Otra dificultad encontrada se refiere al poco acceso a indicadores sociales que permitieran conocer mejor el contexto de los países de la Comunidad Andina, así como el acceso a indicadores discriminados por país que pudiesen ser comparables entre sí, es decir, que hayan sido construidos de forma similar. Por este motivo, se recurrió a indicadores y a la producción de autores que abordaran el contexto de América Latina, escenario más amplio donde se inserta este bloque.

A su vez, es importante destacar que no hubiese sido posible realizar un estudio de la implementación de políticas públicas de recreación/ocio con la información disponible en las páginas web oficiales. Son pocos los ministerios y los gobiernos municipales que disponibilizan la información de las acciones que desarrollan por este medio. Además, en ocasiones, la información disponible no está actualizada, por lo que las entrevistas realizadas con los gestores fueron cruciales, no solo para conocer sus ideas sobre la recreación/ocio y los objetivos de las políticas públicas de recreación/ocio, sino también para tener acceso a la información sobre las acciones desarrolladas y sobre las características de la gestión de estas políticas.

Diversos aspectos significativos para un análisis de implementación de políticas públicas no pudieron ser contemplados por exceder los límites del presente trabajo, tales como: el presupuesto; la formación profesional de los equipos responsables de la implementación de la política; un análisis exhaustivo del marco normativo vigente que estructura la implementación; el estudio de la estructura administrativa, entre otros elementos. Futuras investigaciones podrán ahondar en estos aspectos, así como contemplar otros, por ejemplo: la perspectiva de la ciudadanía que participa en las políticas públicas de recreación/desarrolladas; el análisis de la participación de actores no gubernamentales en la política (como en el caso de Colombia); estudiar de qué forma otros sectores gubernamentales contribuyen para la garantía del derecho a la recreación/ocio (sobre todo en el caso de Ecuador, que el artículo 383 de la CE reconoce la necesidad de ampliar las condiciones para el acceso al tiempo libre), entre otras posibilidades.

Este trabajo pretendió contribuir con en el conocimiento sobre las políticas públicas de recreación/ocio que están siendo implementadas en las capitales de los países de la Comunidad Andina en relación con sus respectivos contextos nacionales, desde una perspectiva regional, ámbito en el cual los estudios son todavía incipientes. Profundizar en los estudios sobre esta temática se vuelve necesario con el fin de producir

conocimientos que puedan contribuir con la implementación de políticas públicas de recreación/ocio que de hecho concreten el acceso a este derecho.

Si bien la garantía de los derechos sociales presenta desafíos que son aún más expresivos en un contexto como el de América Latina, y a pesar de que el campo de la recreación/ocio despliega otros retos vinculados con la especificidad de su objeto, es posible desarrollar mejores políticas públicas de recreación/ocio que tengan en consideración las particularidades de cada contexto. Asumir, tanto en el campo de las ideas como en la intervención concreta, que la recreación/ocio es un derecho y que la intervención pública desplegada en torno a la recreación/ocio constituye una acción que busca la garantía de este derecho, es un paso imprescindible para avanzar hacia la construcción de una sociedad menos desigual que asegure las condiciones objetivas para el ejercicio de este derecho y, por lo tanto, contribuya para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

REFERENCIAS

ABDO FERREZ, Cecilia. La experiencia de lo (in)justo. Revisitando concepciones de derechos para América Latina Contemporánea. **Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 21, n. 2, p. 365-391, octubre, 2016. Disponible en: <<http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wp-content/uploads/2016/11/Ferez.pdf>> Acceso en: 11 enero 2017.

ALENCAR, Mônica. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponible en: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/4UkPUxY8i39jY49rWvNM.pdf>> Acceso en: 18 feb. 2017.

AMARAL, Silvia Cristina. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 9-26, setembro/desembro de 2005. Disponible en: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/2880/1494>> Acceso en: 13 jun. 2017.

AMARAL, Silvia Cristina. Apontamentos sobre a produção de políticas públicas de lazer. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda. (Orgs.). **Produção do conhecimento em estudos do lazer: paradoxos, limites e possibilidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

ANDRENACCI, Luciano; REPETTO, Fabián. **Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana**. Washington D.C.: INDES, 2006.

AQUIN, Nora. En torno a la ciudadanía. In: AQUIN, Nora (Comp.). **Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el trabajo social**. Buenos Aires: Ed. Espacio, 2003.

BAHIA, Mirleide Chaar. Lazer e relações socioambientais. Limites e possibilidades. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda. (Orgs.). **Produção do conhecimento em estudos do lazer: paradoxos, limites e possibilidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

BARAIBAR, Ximena. Las paradojas de la focalización. **Revista Ser Social**. n. 12, p. 259-290, Brasília, 2003.

_____. Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el trabajo social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 8. n. 2. p. 155-166, Jul/dez., 2005.

BARBA, Carlos. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. **Espiral**, Guadalajara, v. XI, n. 31., p. 85-130, set/dic., 2004. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13803104>>. Acceso en: 10 enero 2017.

_____. Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. In: BARBA, Carlos. (Comp.) **Retos para la integración social de los pobres en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2008. Disponible en:

<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100817094503/barba.pdf>> Acceso en: 10 enero 2017.

BARCELOS, Márcio. O papel das ideias nos processos de construção de políticas públicas: abordagens sintéticas versus abordagens Pós-empiricistas. **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA**, 1, 2015, Porto Alegre. **Estado e democracia em mudança no século XXI**. Porto Alegre, UFRGS, setembro, 2015.

BARRERA, Maria Dilia Mieles; SALGADO, Sara Victoria Alvarado. Ciudadanías y competencias ciudadanas. **Estudios Políticos**, n. 40, p. 53-75, enero-junio, 2012. Instituto de Estudios Políticos, Medellín. Colombia.

BATISTA, Janir Coutinho; RIBEIRO, Olívia Cristina Ferreira; JUNIOR, Paulo Cezar Nunes. Lazer e saúde: uma aproximação conveniente. **Licere**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 1-16, jun. 2012. Disponible en: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/456/349>> Acceso en: 7 jun. 2017.

BEDOYA, Victor Alonso Molina; FERNANDEZ, José Fernando Tabares. Política pública en deporte y recreación en Colombia. Entretejiendo las posiciones de los agentes locales. **Revista de la Asociación Latinoamericana de Estudios Socioculturales del Deporte**. v. 1, n. 1, p. 23-32, Curitiba, setiembre, 2011.

_____. Prefácio. Pensamento crítico latino-americano e produção de conhecimento em lazer. In: GOMES, Christianne L.; ELIZALDE, Rodrigo. **Horizontes latino-americanos do lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BELLO, Enzo. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul: Educ, 2012.

_____. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 7, n. 1, p. 49-61, janeiro/abril 2015. Disponible em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.71.05/4547>> Acceso en 17 feb. 2017.

BOGOTÁ. **Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física 2009-2019 “Bogotá Más Activa”**. 2009.

_____. **Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá 2006-2019**. 2006.

_____. **Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, Distrito Capital 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”**. 2016.

_____. Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

_____. Jefatura Área de Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado**. 2009.

_____. **Ley Nacional del Deporte n. 804.** 2016.

_____. **Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el marco del desarrollo integral para vivir bien.** 2016a.

_____. **Ley n. 786.** Disponible en: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N786.html>>. Acceso en: 1 mayo 2017.

_____. **Ley n. 031** del 19 de julio de 2010. Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

_____. Dirección de Actividades Físicas y Recreación; Asesoría Dirección de Deporte Formativo y Estudiantil; 2016, Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

BONALUME, Cláudia Regina. O paradigma da intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Licere.** Belo Horizonte, v. 14, n. 1, março 2011. Disponible en: <https://www.ufmg.br/prpq/images/revistalicere/licerev14n01_ar1.pdf> Acceso en: 15 mayo 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria. Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. In: _____. **Lo público no Estatal en la Reforma del Estado.** Buenos Aires: CLAD/Paidós, 1998. p. 25-56.

CAGIGAL, José Maria. **Cultura intelectual y cultura física.** Buenos Aires: Editorial Kapelusz, 1979.

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O que é lazer.** São Paulo: Perspectiva, 1980.

CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v. 27, p. 377-409, 1998. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/657900?seq=1#page_scan_tab_contents> Acceso en: 12 marzo 2017.

_____. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p. 21-38, 2002. Disponible en: <<http://sociology.dartmouth.edu/sites/sociology.dartmouth.edu/files/Ideas,%20Politics%20&%20Public%20Policy.pdf>> Acceso en: 12 marzo 2017

CAN. **Derechos de los pueblos indígenas en la comunidad Andina.** 2013. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013819121949indigenasJUL2013.pdf> Acceso en: 9 feb. 2017.

CARTA SOCIAL ANDINA. **Comunidad Andina.** 1999.

CECCHINI, Simone *et al.* (eds.). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. In: _____. (Eds.). **Instrumentos de protección social.** Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

CECCHINI, Simone; RICO, Maria Nieves. El enfoque de derechos en la protección social. In: CECCHINI, Simone *et al.* (Eds.). **Instrumentos de protección social.** Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

CEPAL. **Los pueblos indígenas en América Latina.** Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Naciones Unidas. Santiago, Chile. Noviembre de 2014. Disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>> Acceso en: 7 feb. 2017.

_____. **Desarrollo social inclusivo.** Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago, Chile. 2015. Disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>> Acceso en: 7 feb. 2017.

COLDEPORTES. **Coldeportes viaja a La Paz para asesorar al Ministerio del Deporte de Bolivia.** Disponible en: <<http://www.coldeportes.gov.co/?idcategoria=69445>>. Acceso en: 20 may 2016.

COLDEPORTES. **Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Deportiva.** 2015. Disponible en: <<http://coldeportes.gov.co/index.php?idcategoria=69552>> Acceso en: 20 marzo 2017.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia.** 1991.

_____. **Ley 181 de 1995.**

_____. **Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019.** 2009.

_____. **Plan Nacional de Recreación 2013-2019.** 2013.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un Nuevo País”.** 2014.

_____. Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

_____. Organización de Sociedad Civil (Sujeto A y B) 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

COMUNIDAD ANDINA. **Comunidad Andina.** Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>> Acceso en: 1 oct. 2015.

CONCONI, Adriana; BRUN, Claudia. Medición de la pobreza más allá del ingreso: el método AF. **SaberEs**, n. 7, p. 79-84, 2015. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42222015000200003> Acceso en: 9 de marzo 2017.

CUENCA, Manuel. **Ocio humanista**. Dimensiones y manifestaciones actuales del ocio. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. XXIII, n. 1, p. 5-46, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pero integralidad de las instituciones de protección social. In: CECCHINI, Simone *et al.* (Eds.). **Instrumentos de protección social**. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. 2015.

DAIN, Andrés. T. H. Marshall en Latinoamérica: limitaciones y potencialidades de su definición de ciudadanía. **JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP**, 5., 2008, La Plata. Universidad nacional de la Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, 2008.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. **El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo**. Documento de trabajo n. 31. Fundación Carolina. CEALCI. Madrid. 2009. Disponible en <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>> Acceso en: 10 enero 2016.

DUMAZEDIER, Joffre. **Sociologia empírica do lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

_____. **Lazer e cultura popular**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

DUSCHATZKY, Silvia; REDONDO, Patricia. **El plan social educativo y la crisis de la educación pública**. Buenos Aires: FLACSO. 2000.

ECUADOR. **Constitución del Ecuador**. 2008.

_____. **Ley del Deporte, Educación Física y Recreación**. 2010.

_____. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013.

_____. Dirección de Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

ELIZALDE, Rodrigo. Resignificación del ocio: aportes para un aprendizaje transformacional. **Polis Revista Latinoamericana**. v. 25, 2010. Disponible en: <<https://polis.revues.org/642>> Acceso en: 20 mayo 2017.

ELIZALDE, Rodrigo; GOMES, Christianne. Ocio y recreación en América Latina: concepto, abordajes y posibilidades de resignificación. **Polis** [En línea], n. 26, 2010. Disponible en: <<http://polis.revues.org/>> Acceso en: 23 feb. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Revista Lua Nova**. São Paulo. n. 24. Setembro. 1991. Disponible en

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>
 Acceso en: 10 enero 2016.

_____. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. Generalitat Valenciana. Diputació Provincial de Valencia, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, n. 51, fevereiro, 2003.

_____. **Implementação de políticas públicas**. Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.

FILGUEIRA, Fernando. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: ROBERTS, B. (Ed.). **Ciudadanía y Política Social latinoamericana**. San José: FLACSO, 1998.

_____. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social, y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, Simone *et al.* (Eds.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Libros de la CEPAL. n. 136. Santiago de Chile, 2015.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL, 2001.

FLEURY, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90**. Nueva Sociedad. n.º 156. Julio - Agosto, 1998.

FRANCO, Rolando. **Los paradigmas de la política social en América Latina**. Argentina: CEPAL, 1996.

FREIJEIRO, Marcos. ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (De Marshall a Sen). **Andamios**, v. 5, n. 9, p. 157-181, diciembre, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21. Brasília: IPEA, 2000. p. 211-259.

GOMES, Christianne L.; ELIZALDE, Rodrigo. **Horizontes latino-americanos do lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

GOMES, Christianne. L. **Significados de recreação e lazer no Brasil**: reflexões a partir da análise de experiências institucionais. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Verbete Lazer – Concepções. In: _____. (Org.). **Dicionário Crítico do Lazer**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004. p. 119-126.

_____. Compreensões do lazer/ócio na América Latina: uma análise conceitual. **Licere**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4. dic/2013. Disponible en: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/393>> Acceso en: 25 oct. 2016.

_____. Necesidade humana e dimensão da cultura. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 3-20, ene/abr. 2014. Disponible en: <<https://seer.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/327>>. Acceso en: 16 feb. 2016.

GOMES, Christianne; PINTO, Gabriela. O lazer na velhice: reflexão sobre a experiência de um grupo de idosos. **Revista Kairós**, São Paulo, v. 9, p. 113-133, 2006.

GOMES, Christianne *et al.* Políticas públicas de lazer: pesquisando a temática no contexto de cinco mestrados latino-americanos. **Licere**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, 2012. Disponible en: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/421/314>> Acceso en: 27 mayo 2016.

GOMEZ, José Maria. Direitos Humanos, desenvolvimento e democracia na América Latina. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 11, 2005.

HAAS, Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n.1, p. 1-35, 1992. Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Disponible en: <<http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>> Acceso en: 10 mayo 2017.

HARDY, Clarisa. **De la pobreza a la desigualdad. Políticas Sociales post crisis**. FORO MINISTERIAL DE DESARROLLO, 4. 2010.

HILL, M; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Governance in Theory and in Practice. London: Sage, 2002. Disponible en: <http://ipaa.ir/files/site1/pages/implementing_public_policy.pdf> Acceso en: 18 enero 2017.

IPEA. Desafios contemporâneos acerca do terceiro setor e serviço social: entre o novo trato da questão social e a negação da solidariedade de classe. CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1. 2011. **Anais...** Disponible en <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo12.pdf>> Acceso en: 10 enero 2016.

IPPDH. **Ganar Derechos**. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), 2014. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf> Acceso en: 7 jun. 2017.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. O profissional do lazer. **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, p. 37-62, set/dez., 2013.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. London: CRC Press, 2007.

JELIN, Elizabeth. La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad. In: JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. (Comp.). **Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina**. Caracas: Ed. Nueva Sociedad. 1996.

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

KAZTMAN, Rubén. Seducidos y abandonados, el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de La Cepal** n. 75, p. 171-189, 2001. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>> Acceso en: 5 abr. 2015.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. **El retorno del ciudadano**. Una revisión de la producción reciente en teoría de ciudadanía. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1997. Disponible en: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/kymlicka.pdf>> Acceso en: 10 enero 2016.

LA PAZ. **Plan Integral La Paz 2040**. Disponible en: <http://mi.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=376&Itemid=890> Acceso en: 10 dic. 2016.

_____. Dirección de Deportes; Coordinación General Dirección de Deportes. 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEMA, Ricardo. Recreación, Tiempo Libre y Educación en el Uruguay. **Revista Prisma** n. 11. Universidad Católica del Uruguay, noviembre de 1998. Disponible en: <<http://www.redcreacion.org/relareti/documentos/RLema.html>> Acceso en: 2 jun. 2017.

LEMA, Ricardo; MACHADO, Luis. Tiempo libre y recreación en Uruguay. La construcción de un enfoque lúdico y educativo. In: GOMES, Christianne *et al.* (Orgs.). **Lazer na América Latina / Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIMA. **Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (PRDCL) 2015-2025** “Lima Somos Todos”. 2015.

_____. Subgerencia de Deportes y Recreación; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación. 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110. Dez., 2013. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>> Acceso en: 21 agosto 2016.

LINHALES, Meily Assbú *et al.* Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russel Sage Foundation, c. 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Gadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n.65, Jul/Dez. 2014.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer: uma introdução**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. Políticas públicas de esporte e lazer: o papel do poder público e do terceiro setor. In: MENDES, Maria Isabel Brandão de Souza; MAIA, Lerson Fernando dos Santos; OLIVEIRA, Marcus Vinícius de Faria. **Poder público, terceiro setor e controle social: interfaces na construção de políticas de esporte e lazer**. Natal: Ed. CEFET-RN, 2007. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/cedes/politicasPublicas/publicoTerceiroSetorControleSocialInterfacesConstrucao.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2016.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Lazer e esporte: políticas públicas**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008.

MARCELLINO, Nelson Carvalho *et al.* **Espaços e equipamentos de lazer em Região Metropolitana**. O caso da RMC. Região Metropolitana de Campinas. Curitiba: Opus Print Editora, 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASCARENHAS, Fernando. **Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do Lazer**. 2005. 38 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MELO, Victor Andrade de. **Lazer, cidade e comunidade. Dimensões políticas de lazer**. v. 6. Brasília, SESI/DN, 2005.

MELO, Victor Andrade de; PERES, Fabio de Faria Peres. **Espaço, lazer e política: desigualdades na distribuição de equipamentos culturais na cidade de Rio de Janeiro**. 2004. Disponível em: <http://www.lazer.eefd.ufrj.br/producoes/idac_livro_colombia_2004.pdf> Acesso em: 5 abr. 2016.

MELO, Victor Andrade de; ALVES, Edmundo Drummond. **Introdução ao lazer**. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2012.

MENICCUCI, Telma; BRASIL, Flávia. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana**. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2006.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer. O estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 136-163.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel S.A., 1992.

MESA, Guillermina. **La recreación como proceso educativo**. CONGRESO NACIONAL DE RECREACIÓN, 5., 1998, Manizales, Caldas, Colombia. 3 al 8 de noviembre de 1998. Disponible en: <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso5/GMesa.htm>> Acceso en: 10 mayo 2017.

MIDAGLIA, Carmen. La ciudadanía social en debate. In: GIOSCIA, Laura (Comp.). **Ciudadanía en Tránsito**. Montevideo: Ed. Banda Oriental, 2001.

_____. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: entre el liberalismo y el retorno del Estado. **Revista Nueva Sociedad**. n. 239. Mayo/junio de 2012.

MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo. Cuando baja la marea: los cambios en las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI. **Horizontes Latinoamericanos. Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, v. 3, n.º 1. Dic. p. 13-36, 2014.

MIRZA, Christian Adel. **(Re)construcción de las matrices de bienestar en América Latina: Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2014. E-book. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140505044113/MatricesDeBienestar.pdf>> Acceso en: 13 set. 2016.

MOLINA, German. **Los múltiples significados de la recreación y el esparcimiento**. 2006. Disponible en: <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/GMolina.html>> Acceso en: 9 mayo 2017.

MONTAGUT, Teresa. **Política Social. Una introducción**. 4. ed. Barcelona: Ed. Ariel, 2014.

MOREIRA, Constanza; PELLEGRINO, Adela. “Ciudadanía y migración”. In: GIOSCIA, Laura (Comp.). **Ciudadanía en tránsito**. Montevideo: Ed. Banda Oriental e ICP, 2001.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte. In: ISAYAMA, Helder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MUNNÉ, Frederic. **Psicosociología del tiempo libre: un enfoque crítico**. Barcelona: Trilas, 1980.

ONU. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. 1948.

OSORIO, Esperanza. La recreación en Colombia. Un campo en construcción. In: GOMES, Christianne. (Orgs.). **Lazer na América Latina / Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PEREIRA, Laurindo Mékie *et al.* O lazer no orçamento participativo. **Motricidade**, v. 8. Supl. 2, p. 279-288, 2012. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/2730/273023568034.pdf>> Acceso en: 7 jun. 2017.

PEREIRA, Potyara. La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la assistência social. In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos. (Orgs.). **La política social hoy**. São Paulo: Editorial Cortez, 2000.

PERÚ. **Constitución Política del Perú**. 1993.

_____. **Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte. Ley n.º 28.036**. 2003.

_____. **Ley Orgánica de Municipalidades - Ley n.º 27.971 de 2003**. 2003a.

_____. **Ley General de Educación n.º 28.044**. 2003b.

_____. **Plan Nacional del Deporte 2011-2030 aprobado por el Instituto Peruano del Deporte mediante la Resolución nº 608-2011-P/IPD**. 2011.

_____. **Plan Bicentenario 2021: El Perú hacia el 2021**. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2011a.

_____. **Coordinación Deporte para Todos**, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

PINILLA, Diego E.; JIMÉNEZ, Juan de Dios; MONTERO, Roberto. La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. **Revista de Economía Institucional**, v. 17, n.33, p. 133-160, 2015.

PINTO, Leila. Políticas públicas de lazer no Brasil: uma história a contar. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano**. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. 2014.

_____. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe**. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, 2016.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. London: CRC Press, 2007.

QUITO. **Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2025**. 2015.

_____. Dirección de Deportes y Recreación; Asesoría de Dirección de Deportes y Recreación; 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

RAMOS, A. **Os significados de ocio/recreación nas constituições de países latino-americanos de língua espanhola**. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) – Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

RAULINO, Gabriela Dalila Bezerra. Lazer e políticas públicas: conceito, diálogo e um recorte da realidade. In: MAIA, Lerson Fernando dos Santos; OLIVEIRA, Marcos Vinícius de Faria; LIMA, Dália Maria Maia Cavalcanti. (Orgs.). **Políticas de lazer e suas múltiplas interfaces no cotidiano urbano**. Natal: Editora CEFET, 2007.

RECHIA, Simone. Como são pensados os espaços e equipamentos de esporte e lazer nas cidades? “Pistas” para possíveis respostas. In: Marcellino, Nelson Carvalho; FERREIRA, Almeida (Orgs.). **Brincar, jogar, viver**. Programa Esporte e Lazer da Cidade. Brasília: Ministério do Esporte. 2007. v. II.

_____. Curitiba Cidade Jardim. A relação entre espaços públicos e natureza no âmbito das experiências do lazer e do esporte. **Rev. Bras. Cienc. Esporte**. Campinas. v. 28, n.º 3, p. 89-107, maio 2007a.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. Implementation: a theoretical perspective. In: BURNHAM, Walter; WEINBERG, Martha. **American Politics and Public Policy**, 1978.

REPETTO, Fabian. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n.47, p. 1-12. Junio 2010. Disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0065100.pdf>> Acceso en: 10 enero 2016.

RIBEIRO, Olivia Cristina; AMARAL, Silvia Cristina Franco; SILVA, Dirceu Santos. Fragmentação e intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v. 1, n.1, p. 99-114, jan/abr. 2014.

RICO, Carlos Alberto. *Recreación: Marco Normativo General*. Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación – FUNLIBRE. Centro de Documentación Virtual en Recreación, Tiempo Libre y Ocio. 2007. Disponible en: <<http://www.redcreacion.org/documentos/RecreacionMarcoNormativoGeneral.pdf>> Acceso en: 10 abr. 2017.

ROBLES, Claudia. La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro. In: ROBLES, Claudia *et al.* **Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

ROSSEL Cecilia; FILGUEIRA, Fernando. Adolescencia y juventud. In: CECCHINI, Simone *et al.* (Eds.). **Instrumentos de protección social**. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

_____. Vejez. In: CECCHINI, Simone *et al.* (Eds.). **Instrumentos de protección social**. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

ROTH, André-Noel. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: _____. **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

_____. **Políticas Públicas**. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. de (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 231-260.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: conceitos e teorias. Brasília: IGEPP, 2013. Disponible en: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acceso en: 2 enero 2016.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, p. 21-48, 1986.

SALAZAR-SALAS, Carmen Grace. **Recreación**. San José: Editorial UCR, 2007.

SANTINI, Rita de Cassia G. **Dimensões do lazer e da recreação**. São Paulo: Angelotti, 1993.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. v.1, Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHWARTZ, Gisele Maria. O conteúdo virtual do lazer: contemporizando Dumazedier. **Licere**, Belo Horizonte, v. 6, n.º 2, p. 23-32, 2003.

SILVA, Rafael. La suerte de un clásico: el caso de Thomas Humphrey Marshall. **CS**, Cali, Colombia, n.13, p. 361-368, Enero-junio, 2014. Disponible en: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1831/2573> Acceso en: 11 enero 2017.

SILVA, Pedro; MELO, Marcus. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Unicamp: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Caderno 48, 2000. p. 1-16.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 8, n.16, jul/dez, p. 20-45, 2006. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acceso en: 5 abr. 2016.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. Políticas públicas para o esporte e lazer: Conselhos Municipais de Esporte e Lazer e outras formas de participação direta. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15 e CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2, 2007, Recife. **Anais...** Disponible en: <<http://www.cbce.org.br/docs/cd/resumos/283.pdf>> Acceso en: 7 jun. 2017.

SUE, Roger. **El ocio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

VAQUERO, Benjamín. La implementación de políticas públicas. **Diakaion**. Chia, Colombia, Año 21, n.16, p. 135-156, noviembre 2007.

WAICHMAN, Pablo. ¿Cuál recreación para América Latina? **Espacio abierto**. Venezuela. v. 18, n.1, enero-marzo, 2009. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12211304007>>. Acceso en: 11 marzo 2017.

WERLE, Verônica. Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Motriz**, Rio Claro. v. 16, n.º 1 p. 135-142, jan/mar. 2010. Disponible en: <https://ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/dcefs/Prof._Adalberto_Santos2/7reflexoes_sobre_a_participacao_nas_politicas_publicas_de_esporte_e_lazer8.pdf> Acceso en: 7 jun. 2017.

ZOTOVICI, Sandra Aparecida *et al.* Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e possibilidades de intersectorialidade. **Licere**. Belo Horizonte, v. 16, n.3, set/2013. Disponible en: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/389>> Acceso en: 13 jun. 2017.

APÉNDICE I: Programas, proyectos y actividades desarrolladas en los contextos analizados**Acciones desarrolladas por la Dirección de Actividades Físicas y Recreación, Ministerio de Deportes - Bolivia¹³⁴**

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Carreras pedestres	Carreras en las cuales participan entre 10.000 y 15.000 personas. Se realizan 11 carreras en el año.	Jóvenes a partir de 14 años y adultos	Eventual	Físico-deportivo
Día del Desafío	Se cierran las calles para realizar actividades físicas y deportivas. Se coordina con la entidad matriz en Brasil, se reciben los diseños. Se realizan los materiales y se difunden en los municipios.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Día del Peatón	Evento que paraliza Bolivia por el día del peatón, el primer domingo de setiembre. En todas las ciudades caminan, andan en bicicleta, etc.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas	Para poder participar de los Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas se realizan eventos selectivos nacionales.	Pueblos indígenas	Eventual	Físico-deportivo
Juegos plurinacionales para personas con discapacidad	El Ministerio de Educación maneja los centros y la acogida de los discapacitados, y el sector apoya en la parte metodológica.	Personas con discapacidad	Eventual	Físico-deportivo
Promoción y apoyo de actividades físicas y deportivas, de organizaciones sociales	Apoyo a campeonatos de organizaciones sociales, clubes de madres, unidades educativas, entidades militares, policía, pueblos indígenas, etc. Se brindan trofeos, medallas, balones, camisetas, para que puedan desarrollar las actividades.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Escuelas de formación deportiva	En los polideportivos funcionan escuelas de formación deportiva, de deportes en conjunto e individuales; y también espacios para la actividad física, aeróbicos, baile, capoeira, abierto para toda la población.	Niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, discapacitados	Permanente	Físico-deportivo
Polideportivos	La Dirección de Actividades Físicas y Recreación es responsable por el Polideportivo de la Ciudad de el Alto. Hay otros dos polideportivos, en Cochabamba y Sucre. Fueron construidos en 2011, 2015 y 2009 respectivamente. Es utilizado además de por escuelas de formación deportiva, también por clubes o asociaciones que lo solicitan. Tiene un costo mínimo para quienes participan por falta de recursos para subvencionarlo integralmente.			

¹³⁴ Información otorgada por el gestor público entrevistado.

Acciones desarrolladas por la Dirección de Deportes, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz - La Paz¹³⁵

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
La Paz Activa (proyecto estratégico) ¹³⁶	Se realiza en la calle una feria de actividades, todos los domingos. Hay juegos para niños y jóvenes, juegos para la familia, para adultos mayores. Se ofrece servicios de psicomotricidad, juegos de antaño, danzoterapia, taichí, yoga, deportes alternativos, skate, rollers, etc. Se realiza en tres puntos de la ciudad.	Toda la población	Permanente	Físico-deportivo
Aquagym	Gimnasia en el agua.	Adultos mayores	Permanente	Físico-deportivo
Juegos recreativos “Día de la Mujer”	Festival de juegos recreativos para mujeres.	Mujeres	Eventual	<i>Sin especificar</i>
Día del Desafío	Se trata de movilizar a la mayor cantidad de personas para hacer actividad física.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Día del Peatón	Actividades interactivas y sanas para la población el primer domingo de setiembre de cada año.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Danza con Altura	Competencia de baile urbano y contemporáneo.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo.
Concurso de aeróbicos	Concurso en el centro de la ciudad en el que participan los gimnasios del municipio.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Noche de Step	Clases gratuitas de step durante la noche.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Clubes ciudadanos y Sénior ¹³⁷ .	Son formados por vecinos y vecinas, y la Dirección de Deportes brinda recursos para apoyar una actividad física o deporte recreativo. Se destacan clubes ciudadanos de: baile, danza, danza terapia, aeróbicos, ajedrez, futsal, baile-gimnasia, defensa personal, voleibol, natación, taichí. Se apoya con un profesional para que desarrolle la actividad una vez por semana, cada club cuenta con por lo menos 20 participantes. Son 70 clubes en la ciudad, los cuales encuentran localizados preferencialmente en la periferia de la ciudad.	Niños, jóvenes, adultos y adultos mayores	Permanente	Físico-deportivo
Cochecitos sin motor	Carrera de cochecitos contruidos en familia y conducidos por niños.	Niños, familias	Eventual	Múltiples
Campeonato intermercados	Campeonato de fútbol en el que participan las mujeres que trabajan en los mercados del municipio.	Mujeres trabajadoras	Eventual	Físico-deportivo

¹³⁵ Información obtenida de la página web oficial y de la entrevista realizada con gestores cuando informado expresamente. Disponible en: <http://mi.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=375&Itemid=895> Acceso en: 1 feb. 2017.

¹³⁶ Informado en la entrevista por el gestor responsable por la Coordinación General de la Dirección de Deportes.

¹³⁷ Información obtenida del sitio web (ídem) y en la entrevista por el gestor público responsable por la Coordinación General de la Dirección de Deportes.

Carreras Pedestres ¹³⁸	Apoyo a carreras pedestres, aproximadamente unas 30 carreras por año. Dirigidas a toda la población, a familias, mujeres, jóvenes, etc. Tienen entre 3 a 5 km.	Jóvenes, mujeres, familias, etc.	Eventual	Físico-deportivo
Competencia Municipal de Deportes Urbanos “Urban Motion”	Encuentro de deportes urbanos para jóvenes.	Jóvenes	Eventual	Físico-deportivo
Escuelas deportivas municipales.	Escuelas deportivas gratuitas (menos natación que tiene costo) en diferentes lugares de la ciudad, para niños, niñas y jóvenes. Disciplinas ofrecidas: natación, fútbol, gimnasia, básquetbol, lucha amateur, voleibol, raquetbol, psicomotricidad.	Niños y jóvenes	Permanente	Físico-deportivo
Juegos escolares municipales.	Encuentro de niños, niñas y jóvenes en jornadas deportivas masivas, de carácter competitivo, realizadas durante 8 meses.	Niños y jóvenes	Eventual	Físico-deportivo
Juegos Corporales psicomotrices “Kollita tenías que ser”	Juegos para promover el desarrollo psicomotor de niños y niñas de nivel educativo inicial.	Primera infancia	Eventual	Físico-deportivo
“Fortalecimiento al Deporte Recreativo Derecho para todos” ¹³⁹	La Dirección de Deportes apoya con logística, material deportivo e indumentaria a las asociaciones municipales deportivas, para que realicen campeonatos barriales.	Asociaciones deportivas municipales	Eventual	Físico-deportivo
Escenarios deportivos	Administra 30 ¹⁴⁰ escenarios deportivos en la ciudad. Se menciona que estos escenarios abarcan: canchas multifuncionales, canchas de fútbol con pasto sintético, canchas para futsal, canchas de voleibol, básquet, pelota-frontón, raquetbol, piscinas, juegos infantiles, ambientes para reuniones. Se prestan para instituciones educativas, grupos de personas con discapacidad, etc.			
Uso de espacios públicos ¹⁴¹	La Dirección de Deportes utiliza además de los escenarios deportivos para realizar sus actividades, diversos espacios públicos abiertos, como plazas, parques, calles, puentes.			

¹³⁸ Información obtenida en la entrevista por medio del gestor responsable por la Coordinación General de la Dirección de Deportes.

¹³⁹ Información obtenida en la entrevista por medio del gestor responsable por la Coordinación General de la Dirección de Deportes.

¹⁴⁰ Número informado en la entrevista por el gestor responsable por la Dirección de Deportes.

¹⁴¹ Información obtenida en la entrevista por medio del gestor responsable por la Dirección de Deportes.

Acciones desarrolladas por el Programa Deporte para Todos, Instituto Peruano del Deporte – Perú¹⁴²

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Escuela de Iniciación Deportiva	Se promueven y enseñan diversos deportes para niños y adolescentes entre 5 y 17 años en los complejos deportivos, también en barrios vulnerables. Los deportes parten de una priorización deportiva que realizan de 18 deportes.	Niños y adolescentes	Permanente	Físico-deportivo
Actividades deportivas para adultos mayores.	Caminatas, gimnasia rítmica, aeróbicos, natación, juegos tradicionales y adaptados, taichí, danzas típicas, etc.	Adultos mayores	Permanente	Físico-deportivo
Actividades deportivas para personas con discapacidad	Actividades deportivas para personas con discapacidad física, sensorial o intelectual, y las actividades ofrecidas dependen de la discapacidad. Por ejemplo, si la discapacidad es intelectual se privilegia el atletismo, si es sensorial se adaptan deportes, etc.	Personas con discapacidad	Permanente	Físico-deportivo
Actividad física para mujeres	Se realizan sobre todo actividades aeróbicas, y también yoga, voleibol, etc.	Mujeres en riesgo de exclusión social	Permanente	Físico-deportivo
Comunidades Campesinas y Nativas	Se realizan eventos de actividades físicas tradicionales. También se realizan eventos nacionales necesarios para participar en eventos internacionales como los Juegos Indígenas.	Población indígena	Eventual	Físico-deportivo
“Pausa Activa”	Quince minutos de actividad ministrada por profesores del IPD, en el lugar de trabajo. Realizan yoga, masajes, estiramiento, entre otras actividades.	Trabajadores	Eventual	Físico-deportivo
Deporte Verano / Invierno	Dirigido a niños y adolescentes entre 5 y 17 años, para contribuir con su desarrollo por medio de la práctica del deporte (atletismo, ajedrez, basquetbol fútbol, gimnasia, natación y artes marciales) ¹⁴³ En enero y febrero se realiza el Programa de Verano, y de abril a noviembre el de invierno.	Niños y adolescentes	Permanente	Físico-deportivo
Eventos de impacto	Día Mundial del Desafío, Semana Muévete Perú, Carreras del IPD (con diversas categorías a partir de 4 años).	Toda la población	Eventual	Físico-deportivo
Intercambios deportivos por la Alianza del Pacífico	Por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, participan junto a Chile, México y Colombia, de eventos deportivos para niños y/o adolescentes en situación de discapacidad, vulnerabilidad económica, indígenas, etc.	Niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad	Eventual	Físico-deportivo

¹⁴² Información obtenida por medio de la entrevista realizada con la Coordinación del Programa Deporte para Todos; y de la Memoria Anual 2015 cuando se especifica. Disponible en: <http://sistemas.ipd.gob.pe:8190/secgral/Transparencia/normativa_interna/memoria-anual/memoria_anual_ipd_2015.pdf> Acceso en: 1 feb. 2017.

¹⁴³ Información disponible en Memoria Anual 2015 (ídem).

Complejos deportivos	Los complejos deportivos cuentan con infraestructura deportiva como canchas de fútbol, de tenis, de vóley y basquetbol, que pueden ser utilizadas por la población. Si bien las instalaciones se alquilan para privados como empresas, también se presta mediante oficio para grupos que la solicitan, como grupos de personas con discapacidad, madres, etc. y tienen preferencia las actividades gratuitas.
----------------------	---

Acciones desarrolladas por la Subgerencia de Deportes y Recreación, Municipalidad Metropolitana de Lima - Lima¹⁴⁴

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Lima Recréate	Programa dirigido a niños de 6 a 12 años y sus familias, que fomenta actividades lúdico-recreativas en espacios seguros de diferentes distritos de Lima, donde se recrean juegos tradicionales.	Niños y adolescentes, familias.	Eventual	Múltiples
Lima Corre	Carreras Pedestres y maratones gratuitas en diferentes distritos de la ciudad con el estándar de grandes carreras, se le entrega un kit a los participantes, etc.	<i>Sin especificar</i>	Eventual.	Físico-deportivo
TREPA Y GANA	Las escaleras metropolitanas fueron construidas por la municipalidad para facilitar el acceso de la población que vive en zonas altas de la ciudad y regiones vulnerables. Se realizan actividades competitivas que consisten en carreras para subir las escaleras y se articula con otro tipo de actividades, como campañas de educación, de salud, de mantenimiento de una cancha deportiva, etc.	Niños y adolescentes.	Eventual	Físico-deportivo
Actívate Lima	Promueve aerotones (actividades aeróbicas). Se realizan dos aerotones mensuales, en diferentes distritos, en coordinación y con la colaboración de los distritos. Se realizaron aerotones en penales para personas privadas de libertad. Cuentan con unos estrados móviles que facilitan que los participantes acompañen la actividad al ritmo de los instructores.	Población en general; personas privadas de libertad.	Eventual	Físico-deportivo
Gimnasios Móviles	Carpas de 300 metros cuadrados que funcionan como gimnasios a partir de alianzas con privados. Por ahora son 5 gimnasios móviles.	<i>Sin especificar</i>	Permanente	Físico-deportivo
Jaque Mate	Promueve la práctica del ajedrez en coordinación con instituciones educativas para el desarrollo de habilidades cognitivas. Se realizan campeonatos, eventos en espacios libres, etc.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Intelectual
Grandes Torneos ¹⁴⁵	Se realizan competencias de deporte convencional y adaptado.	Población en general, y personas con discapacidad.	Eventual	Físico-deportivo

¹⁴⁴ Información extraída de la entrevista con el asesor y el responsable por la Subgerencia de Deportes y Recreación, así como de la página web oficial cuando se especifica. Disponible en: <<http://www.munlima.gob.pe/ged/sdr/>> Acceso en: 1 feb. 2017.

¹⁴⁵ Información obtenida de la página web (ídem).

Lima Útil ¹⁴⁶ .	Promueve la práctica de actividades deportivas y recreativas en las vacaciones de niños y adolescentes en los distritos más populosos de Lima Metropolitana.	Niños y adolescentes	Permanente	Físico-deportivo y artístico
Infraestructura	Hay 21 centros deportivos administrados por la subgerencia que tienen infraestructura básica (canchas de pasto sintético, canchas de cemento, multideportivas, en algunos casos hay piscinas).			

Acciones desarrolladas por la Dirección de Recreación, Ministerio del Deporte - Ecuador¹⁴⁷

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Ecuador Ejercítate y Vive Sano	El programa busca reducir el sedentarismo por medio de la promoción de la bailoterapia y aeróbicos en lugares públicos, en coordinación con municipios y federaciones. Existen acciones del proyecto en las 24 provincias del país, que brindan 281 instructores. También busca favorecer la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía. Algunos de estos puntos se brindan específicamente para personas con discapacidad y adultos mayores, en coordinación con centros gestionados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.	Toda la población (participan mayormente mujeres, personas con discapacidad; adultos mayores).	Permanente	Físico-deportivo
	Oferta de prácticas deportivas recreativas (fútbol, baloncesto y box) para jóvenes, en zonas de alto tráfico, consumo de drogas y delincuencia.	Adolescentes y jóvenes.	Permanente	Físico-deportivo
	Actividad deportiva para personas privadas de libertad en los cuatro centros penitenciarios más grandes del país, dos o tres veces a la semana, dos horas de actividad cada vez.	Personas privadas de libertad	Permanente	Físico-deportivo
	Ciclopaseos	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
	Caminatas	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
	Juegos populares y tradicionales en el espacio público	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Múltiples
	Bailomaratonas	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Línea de trabajo en recreación con pueblos y nacionalidades del Ecuador	Se busca fortalecer el deporte ancestral, el deporte comunitario, los juegos populares, rescatar juegos autóctonos. Por ejemplo, se realiza el Festival de pueblos y nacionalidades del Ecuador en donde cada pueblo presenta sus prácticas.	Pueblos indígenas	Eventual	Físico-deportivo

¹⁴⁶ Información obtenida de la página web (ídem).

¹⁴⁷ Información obtenida por medio de la entrevista con la Dirección de Recreación.

Espacios públicos para la recreación	Los espacios públicos recreativos son responsabilidad de los gobiernos autónomos, por lo que se articula con estos gobiernos para poder generar espacios. La infraestructura para formación deportiva y alto nivel competitivo es competencia del Ministerio del Deporte. El Programa Ecuador Ejercítate al generar propuestas en espacios públicos busca favorecer la apropiación del espacio público.
--------------------------------------	---

Acciones desarrolladas por la Dirección de Deportes y Recreación, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - Quito¹⁴⁸

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Ligas barriales	Deporte recreativo barrial que reúne 500 ligas que tienen sus propios escenarios. Los municipios entregan el terreno por cinco años y las ligas deben administrarlo y mantenerlo. Las ligas tienen categorías a partir de 6 años, hasta la categoría master 50 años. Los más practicados son deportes como fútbol, atletismo, baloncesto, ecuavoley (un voleibol de a tres). Se ha ido incrementando la participación de mujeres en los deportes de las ligas.	Niños, adolescentes, jóvenes y adultos.	Permanente	Físico-deportivo
Olimpíadas de los Guambras	Olimpíadas que se realizan con niños y adolescentes de 8 a 14 años, vinculados a las ligas barriales, en la que participan 5000 niños.	Niños y adolescentes	Eventual	Físico-deportivo
Carreras	Carreras de atletismo, 10 o 15 km, maratones, precisan obtener el permiso en la Dirección de Deportes y Recreación.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Ciclopaseo dominical	Programa para fomentar el uso de la bicicleta y ocupación del espacio público, que funciona los domingos.	<i>Sin especificar</i>	Permanente	Físico-deportivo
Ciudad Activa	Programa que promueve 150 puntos de aeróbico y bailoterapia en la ciudad, para toda la comunidad.	<i>Sin especificar</i>	Permanente	Físico-deportivo
Sesenta y Piquito	Actividades deportivas, aeróbicos, gimnasia rítmica, yoga, etc. para adultos mayores. Además tienen espacios para realizar juegos tradicionales, actividades artísticas, participar de programas culturales, etc. Los centros están ubicados en diversos puntos de la ciudad.	Adultos mayores	Permanente	Físico-deportivo (artístico y social)
Escuelas polideportivas	Escuelas polideportivas para niños y adolescentes entre 6 a 18 años. Son polideportivas, un mismo grupo practica diversos deportes, como fútbol, vóley, baloncesto, etc.	Niños y adolescentes	Permanente	Físico-deportivo
Centros deportivos	Administran dos centros deportivos. El centro deportivo "Iñaquito" en la zona centro-norte de la ciudad, con 14.000 visitas al mes, donde funciona la Dirección de Deportes y Recreación. En la zona centro está el Parque Urbano Cumandá con 40.000 visitas al mes, con infraestructura deportiva (gimnasios, canchas de fútbol sintético, siete piscinas, salones de baile, mesas de pingpong, etc.). En los centros deportivos funcionan diferentes escuelas deportivas, como de tenis, baloncesto, etc. También hay espacios de encuentro con juegos de mesa. Se está gestionando un tercer centro, que es menor, pero que ya tiene la piscina habilitada.			

¹⁴⁸ Información obtenida por medio de la entrevista en la Dirección de Deportes y Recreación y con el asesor de la Dirección.

Acciones desarrolladas por el Grupo Interno de Trabajo en Recreación, Coldeportes - Colombia¹⁴⁹

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Coordinación con entes departamentales y municipales de deporte y recreación.	A partir de las estrategias que conforman el Plan Nacional de Recreación 2013-2019, se realizan convocatorias a los entes de deporte y recreación y se les otorga un recurso para implementar los lineamientos del Plan. Por otro lado, también Coldeportes contrata recurso humano para poder implementar las acciones en aquellos municipios que no poseen institutos específicos y donde no hay intervención de los entes departamentales.			
Estrategia Persona Mayor	Busca por medio de un promotor lúdico, favorecer la articulación local, incorporar la recreación de las personas mayores en los planes de desarrollo local, etc.			
	Nuevo Comienzo: Otro motivo para Vivir. Promueve la participación de personas mayores en encuentros de recreación municipales, departamentales, nacionales. Busca dinamizar procesos de rescate de saberes culturales y recreativos de las diversas regiones del país, a partir de la música, la literatura, la artesanía, los juegos tradicionales, etc. Coldeportes busca fortalecer el programa y acompañar técnicamente a los municipios, realizar capacitaciones, encuentros nacionales, etc.	Personas mayores	Permanente	Múltiples
Estrategia Primera Infancia	Se realiza un trabajo con diversos actores como el Ministerio de Salud, Educación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros, para incluir la estrategia de Recreación en el programa presidencial “De Cero a Siempre”. En 2015 surge un mecanismo de financiación para la atención integral a la primera infancia, que está coordinado por Coldeportes, y que tiene dos líneas de inversión que se relacionan con la recreación, “espacios lúdicos adecuados y accesibles para la primera infancia en el marco de la atención integral” y “orientaciones para la formación de talento humano que trabaja con niños y niñas de primera infancia” ¹⁵⁰ , por lo cual las alcaldías pueden presentar proyectos. Se realizan diseños de infraestructura para espacios lúdicos para la primera infancia, que se registran en guías y manuales. Se han elaborado parques para primera infancia.			
Campamentos juveniles	Participan adolescentes y jóvenes de 13 a 28 años, que reciben capacitaciones diversas. Se realizan capacitaciones en liderazgo, crecimiento personal y voluntariado; recreación cultural y lúdica; técnicas campamentales; medio ambiente; prevención y salud. Coldeportes busca fortalecer el programa y acompañar técnicamente a los municipios y departamentos.	Adolescentes y jóvenes	Permanente	Múltiples
Escuelas de Recreación	Se ofrecen espacios de recreación dirigidos a niños y niñas de 6 a 12 años. Los jóvenes capacitados por el Programa de Campamentos	Niños	Permanente	Múltiples

¹⁴⁹ Información obtenida por medio de la entrevista con la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación de Coldeportes, y del Informe de Gestión 2016 Coldeportes. Disponible en: <Informe de Gestión 2016 Coldeportes> Acceso en: 10 mayo 2017.

¹⁵⁰ Informe de gestión 2016, COLDEPORTES, p. 62. (Ídem).

	Juveniles son los líderes y voluntarios que llevan adelante este programa. Se desarrollaron en cuatro departamentos.			
Voluntariado por la Paz	Se busca impulsar la creación de grupos de voluntarios que han participado del Programa Campamentos Juveniles para contribuir con la construcción de la paz. Existen grupos formados en 28 departamentos. Se realizó una capacitación para delegados de 26 departamentos.	Adolescentes y jóvenes	Permanente	Múltiples

Acciones desarrolladas por el Área de Recreación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte - Bogotá¹⁵¹

Nombre	Descripción	Grupo poblacional	Eventual o permanente	Contenido cultural priorizado
Ciclovía	La Ciclovía funciona todos los domingos y días festivos. Tiene una extensión de 113 km. Salen entre un millón y medio y dos millones de personas a andar en bicicleta. Durante la Ciclovía funcionan algunos servicios complementarios, como préstamos de bicicletas, escuela de bicicletas, etc.	Toda la población	Permanente	Físico-deportivo
Ciclopaseos	Son paseos que se realizan dentro de la propuesta de Ciclovía, para conocer algunos puntos de interés histórico, cultural, recreativo y deportivo.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo y turístico
Escuela de Bicicleta	Se brindan clases para aprender a andar en bicicleta en algunos parques de la ciudad.	<i>Sin especificar</i>	Eventual	Físico-deportivo
Recreovía	Se ofrecen actividades físicas dirigidas con música, guiadas por profesionales de la Actividad Física y <i>Fitness</i> . Se realizan en diferentes puntos de la ciudad, los fines de semana, entre semana durante el día y durante la noche (dos veces por semana), y en megaeventos.	<i>Sin especificar</i>	Permanente	Físico-deportivo
Adultos mayores	Programa Nuevo Comienzo: encuentros recreativos para adultos mayores, que consisten en actividades musicales, culturales, literarias, artesanales, juegos tradicionales, etc.	Adultos mayores	Permanente	Múltiples
	Viviendo a través del juego: juegos y actividades recreativas y deportivas para personas mayores de 55 años. Olimpíadas	Adultos mayores	Eventual	Físico-deportivo

¹⁵¹ Información obtenida por medio de la entrevista con el Jefe del Área de Recreación, con la Coordinación del Programa Recreación Incluyente; de la página web oficial Disponible en: <www.idrd.gov.co> (Acceso en: 17 enero 2017); del documento “La Recreación como estrategia para recuperar y construir tejido social” (Documento Interno del Área de Recreación, IDRD, 2015); Informe de Gestión 2016 Instituto Distrital de Recreación y Deporte Disponible en: <http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/informe_de_gestion_a_diciembre_de_2016.pdf> Acceso en: 20 mayo 2017.

	recreodeportivas para personas mayores: es un evento en el que se realizan diversas actividades, juegos, actividades pre deportivas			
	Pasaporte Vital: es una tarjeta por medio de la cual los adultos mayores pueden acceder a espectáculos de forma gratuita.	Adultos mayores	Permanente	Artístico
	Celebración del Mes de la Persona Mayor con actividades recreativas, deportivas y culturales.	Adultos mayores	Eventual	Múltiples
Eventos metropolitanos (actividades masivas, gratuitas, de calidad, “a la altura de los mejores espectáculos del mundo, con la posibilidad de llegar a todos los públicos”)	Festival de Verano: tiene 10 días de duración, en el cual se realizan actividades deportivas, recreativas (desfiles, concursos, festivales, carnaval, etc.) culturales (danza, magia, teatro, etc.) y grandes espectáculos (conciertos, media maratón, show de pirotecnia).	Todos los públicos	Eventual	Múltiples
	Festival de Porras: en el que participan niños y jóvenes de colegios y escuelas, de forma gratuita, con diferentes categorías.	Niños y adolescentes	Eventual	Artístico y físico-deportivo
	Festival de Navidad: consiste en tres eventos, Lanzamiento de Navidad, la Noche de las velitas y Novenas de Aguinaldos. Se realizan espectáculos musicales y teatrales vinculados a la navidad, espectáculos de juegos pirotécnicos, inauguración de alumbrado navideño, etc.	Todos los públicos	Eventual	Artístico
	Lunadas Metropolitanas: son espectáculos musicales, de magia, narración oral, circo, entre otros, de carácter masivo realizados en fechas especiales como Día de la Mujer, Día de la Madre, Semana de la Afrocolombianidad, Día de la Tierra, etc.	Todos los públicos	Eventual	Artístico
Programa Recreación Incluyente ¹⁵²	Activación sin Límites: promoción de habilidades motoras, cognitivas, y psicosociales, por medio de actividades recreativas y deportivas, realizadas en parques y escenarios recreodeportivos.	Personas con discapacidad	Eventual	Múltiples
	Ecoaventuras: Recorridos guiados, actividad que se desarrolla en lugares abiertos, para promover el acercamiento a escenarios ambientales, culturales, patrimoniales, etc.	Personas en situación de discapacidad, sus familias y cuidadores	Eventual	Turístico y social
	Recreolympiadas: Actividad recreativa deportiva, de competencia. Las modalidades son: palos chinos, paintball, balón mano, relevos, orientación deportiva.	Personas con discapacidad	Eventual	Físico-deportivo

¹⁵² Información extraída de Informe de Gestión 2016 del IDRD y de la Presentación del Programa Recreación Incluyente 2016 (Documento interno recibido en la entrevista con la coordinación del Programa Recreación Incluyente).

	Zonas Sensibles: Un espacio para que las personas conozcan los derechos de las personas con discapacidad, y vivencien experiencias que promuevan el compromiso con esta población.	Población en general	Eventual	Social
	Recreación familiar: Se realiza una serie de visitas domiciliarias a personas que no pueden desplazarse, y se genera un Plan Recreativo Casero para que la familia o los cuidadores lo desarrollen, y se articula con redes sociales de apoyo presentes en el territorio.	Personas en situación de discapacidad, sus familias y cuidadores	Permanente	Múltiples
	Gimnasio incluyente: Se promueve la práctica de la actividad física.	Personas con discapacidad	Permanente	Físico-deportivo
	Celebración del mes de las personas con discapacidad. Se presentan expresiones artísticas, recreativas, deportivas, culturales de la población con discapacidad.	Personas con discapacidad, familias y cuidadores.	Eventual	Múltiples
Recreación Comunitaria ¹⁵³	Se realizan actividades recreativas dirigidas a sectores poblaciones vulnerables como: personas en ejercen la prostitución, LGBTI, Habitantes de calle, comunidades indígenas, y sector rural.	Personas en situación de vulnerabilidad	Eventual	Múltiples
	Festiparques: grandes encuentros con actividades recreativas, deportivas, culturales, que promueven la participación de la comunidad y la apropiación de los parques.	Comunidad	Eventual	Múltiples
	Apoyo recreativo: apoyar a organizaciones sociales y grupos que deseen trabajar la recreación mediante talleres, recreación dirigida, festivales de juegos tradicionales, etc.	Comunidad	Eventual	Múltiples
Infancia ¹⁵⁴	Ludotecas: para la primera infancia, para niños entre 0 a 6 años. Son espacios privilegiados para el desarrollo por medio del juego. Profesionales trabajan con niños, sus familias, docentes y cuidadores, por medio de talleres, la importancia del juego.	Primera infancia, familias.	Permanente	Múltiples
	Motriaventuras infantiles: Actividades recreativas y pre-deportivas en parques de Bogotá, para niños de instituciones educativas.	Niños en edad escolar	Eventual	Físico-deportivo
	Celebración del día de la niñez: en abril y en octubre, con actividades lúdico-recreativas y culturales.	Niños	Eventual	Múltiples

¹⁵³ Información extraída de Informe de Gestión 2016 del IDRD.

¹⁵⁴ Información extraída de Informe de Gestión 2016 del IDRD.

	Mundo Mágico: actividad realizada en un parque de la ciudad en la cual se promueve la participación de instituciones educativas en una jornada recreativa.	Niños en edad escolar	Eventual	Múltiples
	Vacaciones recreativas: se desarrolla en las vacaciones de julio y diciembre. Se brinda una oferta de actividades recreativas pedagógicas, dirigidas a niños de 0 a 6 que se desarrolla en las ludotecas, y para niños de 6 a 12 años en los parques.	Niños en edad escolar y primera infancia	Eventual	Múltiples
Juventud ¹⁵⁵	Celebración de la Semana de la Juventud, con espectáculos musicales, artísticos, culturales, instancias de talleres y conversatorios, cursos, exposiciones, competencias deportivas, etc.	Jóvenes	Eventual	Múltiples
	De parche por el distrito: se realizan paseos dirigidos para que jóvenes puedan conocer parques, y equipamientos culturales como museos.	Jóvenes	Eventual	Turístico
	Recreoencuentros juveniles: Encuentros juveniles con actividades recreativas, artísticas, deportivas, etc. Se realizan principalmente en instituciones educativas y en parques.	Jóvenes	Eventual	Múltiples
	Caminatas Recreativas: Recorridos didácticos por la ciudad donde se trabajan temas como reciclaje, ecología, cultura, historia.	Jóvenes	Eventual	Turístico y Físico-deportivo
	Campamentos juveniles: actividades para aprender y vivenciar técnicas campamentiles.	Jóvenes	Permanente	Múltiples
	Escuela Distrital de Líderes, de formación de líderes.	Jóvenes	Permanente	Múltiples
Escenarios y parques	Existen en Bogotá 5200 parques y el Área de Recreación promueve su disfrute. Los parques incluyen espacios para la recreación activa y pasiva. Hay dos unidades en el IDRDR para Parques, una referente a la construcción y otra para mantenimiento y administración, que consideran las necesidades planteadas por el Área de Recreación.			

¹⁵⁵ Información extraída de Informe de Gestión 2016 del IDRDR.

APÉNDICE II: Término de Consentimiento Libre e Informado**TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO**

Estimado(a) Voluntario(a).

Con entusiasmo le invitamos a participar de la investigación: “El derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de las capitales de los países andinos: posibilidades y limitaciones para su concreción”, desarrollada en la Universidad Federal de Minas Gerais - Brasil, bajo la responsabilidad científica de la Profa. Dra. Christianne Luce Gomes, con la participación de la estudiante de maestría Luciana Cecilia Noya Casas. El objetivo general de esta investigación, es comprender las posibilidades y limitaciones para la concreción del derecho a la recreación, en las políticas públicas de recreación en las capitales de los cuatro países integrantes de la Comunidad Andina.

Para alcanzar este objetivo es necesario contar con la participación de gestores de dichas políticas, que puedan conceder voluntariamente una entrevista. Si acepta contribuir con esta investigación la entrevista se llevará a cabo presencialmente, y de no ser posible la misma se realizará vía internet en día y horario definido por usted. La entrevista seguirá un cuestionario semiestructurado, buscando comprender su punto de vista sobre la recreación, así como sobre aspectos relacionados a la implementación de las políticas públicas de recreación/ocio, entre otros. De estar de acuerdo, se grabará la entrevista y posteriormente se transcribirán las principales partes de su relato. De no ser posible grabar la entrevista, se tomará nota para registrar sus respuestas.

Es importante aclarar que usted no tendrá gastos para participar en este trabajo, así como tampoco recibirá remuneración financiera o beneficios de cualquier tipo por su entrevista, siendo su participación totalmente voluntaria. Su identidad no será revelada públicamente. En relación a los riesgos, si siente algún malestar en el correr de su relato, tendrá total libertad para no responder alguna pregunta o para interrumpir la entrevista cuando y como lo prefiera, sin ningún tipo de consecuencia para usted. Además, se le garantizará el derecho de no aceptar participar o de retirar/cancelar el permiso otorgado, en cualquier momento, sin ningún tipo de consecuencia o represalia por su decisión.

Todas las informaciones recolectadas recibirán tratamiento ético de confidencialidad, y serán utilizados solamente en la investigación, manteniéndose en sigilo en el Laboratorio de Investigación LUCE/UFMG, por un período de tres años. En caso de ser necesarias mayores explicaciones, usted tendrá total libertad para aclarar cualquier duda que pueda surgir con la investigadora responsable por el teléfono (5531) 3049-2335. Nos gustaría manifestar que la investigación fue previamente aprobada por el Comité de Ética en Investigación de la Universidad Federal de Minas Gerais (COEP/UFMG), y que en caso de que desee entrar en contacto directamente para obtener más información sobre cuestiones éticas, el mismo se encuentra localizado en el campus UFMG Pampulha, en la Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Adm. II, 2º Piso, sala 2005 - (31) 3409-4592.

Consideramos que esta investigación puede contribuir para el conocimiento sobre la temática “políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países integrantes de la Comunidad Andina”, por lo que su participación es muy importante. Por lo tanto, si usted comprendió la propuesta de trabajo y está de acuerdo en participar como voluntario(a), le solicitamos que nos conceda su consentimiento formal firmando al final de este documento.

Agradecemos desde ya por su comprensión y participación voluntaria,

Profa. Dra. Christianne Luce Gomes
Coordinadora de la investigación

Luciana Cecilia Noya Casas
Estudiante de Maestría

AUTORIZACIÓN

Yo, _____, portador(a) del documento de identidad n. _____, he sido informado(a) de los objetivos del estudio y acepto participar de la investigación titulada “El derecho a la recreación/ocio en las políticas públicas de las capitales de los países andinos: posibilidades y limitaciones para su concreción”, realizada en la Universidad Federal de Minas Gerais, bajo la responsabilidad de la Profa. Dra. Christianne Luce Gomes. Declaro tener conocimiento de la información contenida en este documento, y de haber recibido respuestas claras a mis dudas en relación a mi participación en la investigación, y además, declaro haber comprendido el objetivo, tipo, riesgos y beneficios de este estudio. Sé que en cualquier momento podré solicitar nuevas informaciones y modificar mi decisión de participar si así lo desear. Recibí copia de este Término de Consentimiento Libre e Informado y me fue dada la oportunidad de leer y aclarar mis dudas. Por lo tanto, de forma libre, otorgo mi consentimiento para la realización de la recolección de los datos.

Lugar y fecha: _____, _____ de _____ de 2016.

Firma de voluntario(a)

Ejemplar de voluntario(a)

APÉNDICE III: Pauta de entrevista**Pauta de entrevista**

- 1) ¿Qué le motivó a trabajar con políticas públicas de recreación?
- 2) ¿Qué concepto tiene vuestra secretaria respecto a la recreación?
- 3) ¿Qué concepto tiene vuestra secretaria sobre las políticas públicas de recreación?
- 4) ¿Cuál es la normativa vigente (legal y/o programática) en la que se enmarca el trabajo que ustedes realizan? ¿Cuál es su relevancia?
- 5) ¿Qué programas/proyectos desarrollan actualmente en relación a la recreación y cuáles son sus principales objetivos?
- 6) ¿Cuáles son los espacios y la infraestructura que gestionan para la práctica de la recreación? ¿De qué manera promueven el acceso de la población a estos espacios?
- 7) ¿Cuál es la población beneficiaria del trabajo que desarrollan en torno a la recreación?
- 8) ¿Cómo es el proceso de formulación de las políticas públicas de recreación en su ciudad/país? ¿De qué manera la participación participa en este proceso?
- 9) ¿Cómo está conformado el equipo de trabajo?
- 10) ¿Podría desagregar el peso que tiene en el presupuesto total de la dirección/secretaría los diferentes programas y rubros, aunque sea aproximadamente? ¿Qué consideraciones le merece el presupuesto que tienen asignado?
- 11) ¿Desarrollan acciones coordinadas con otros entes del Estado para promover políticas de recreación?
- 12) ¿Cómo evalúa usted las políticas públicas de recreación que están siendo implementadas actualmente en su ciudad/país?
- 13) ¿Desde su punto de vista, las políticas públicas de recreación que desarrollan tienen especificidades que podrían ser consideradas propias de los países andinos?
- 14) ¿Han tenido acuerdos de cooperación con otros países de la Comunidad Andina?
¿Han incorporado experiencias exitosas de otros países a vuestro contexto?