

POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECREACIÓN/OCIO EN LAS CAPITALES DE LOS PAÍSES ANDINOS: UN ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN¹

Recibido em: 17/03/2017

Aceito em: 26/10/2017

Luciana Noya²

Christianne L. Gomes³

Universidade Federal de Minas Gerais. CNPq. CAPES
Belo Horizonte – MG – Brasil

RESUMEN: Este artículo tuvo como objetivo comprender de qué manera las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países andinos son implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos en el contexto en el que actúan, buscando identificar cuáles son los grupos poblacionales y contenidos culturales priorizados. La metodología de esta investigación cualitativa contempló estudio bibliográfico, análisis documental y entrevistas con 15 gestores nacionales y municipales. Los resultados evidenciaron que las políticas implementadas privilegian ciertos grupos de la población en función de la vulnerabilidad a la que están expuestos, 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 en los programas y actividades de recreación/ocio desarrolladas. Los espacios/equipamientos contemplados por la política pública sectorial consisten principalmente en infraestructura deportiva. Analizar las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países andinos posibilita problematizar y profundizar conocimientos en esta temática con una perspectiva regional, ámbito en el cual los estudios del ocio son todavía incipientes.

PALABRAS CLAVE: Recreación. Actividades de Ocio. Políticas Públicas.

PUBLIC POLICIES OF RECREATION/LEISURE IN THE ANDEAN COUNTRIES' CAPITALS: AN ANALYSIS OF IMPLEMENTATION

ABSTRACT: The objective of this article is to understand the ways in which the recreation/leisure public policies of the capital cities of Andean countries are

¹ Esta investigación tuvo el apoyo del Ministerio del Deporte/Rede CEDES y de la CAPES, ambos de Brasil.

² Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay; Magister en Estudios del Ocio por la Universidad Federal de Minas Gerais realizado con beca de la CAPES. Miembro del grupo de investigación LUCE – Ludicidad, Cultura y Educación. E-mail: luciananoyacasas@gmail.com.

³ Doctora en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais, con Post-doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo/Argentina. Profesora de la UFMG, Investigadora del CNPq y de la Fapemig. Líder del Grupo de Investigación LUCE – Ludicidad, Cultura y Educación.

implemented and promote access to actions, spaces and equipment in the context in which they act, seeking to identify which population groups and cultural content is prioritized. The methodology of this qualitative study includes bibliographic review, document analysis, and interviews with 15 national and municipal managers. The results show that the policies implemented privilege certain population groups in function of the vulnerability to which they are exposed, either in regards to their life cycle, identity or condition, which varies according to the context analyzed. Predominance of physical sport cultural content can be noted in the recreation/leisure programs and activities carried out. The spaces/equipment contemplated by sectorial public policy principally consist in sports infrastructure. Analysis of the recreation/leisure public policies in the Andean country capital cities allows us to question and deepen knowledge in this topic with a regional perspective, area in which leisure studies are yet incipient.

KEYWORDS: Recreation. Leisure Activities. Public Policies.

Introducción

El presente artículo aborda el derecho social a la recreación/ocio en las políticas públicas de las capitales de los cuatro países que integran la Comunidad Andina, en relación con sus respectivos contextos nacionales. 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).

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 –La Paz⁴, Bogotá, Quito y Lima– 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). Además, de acuerdo con Ramos (2012), las constituciones de Perú y de Bolivia atribuyen a los gobiernos locales la responsabilidad

⁴ 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.

de desarrollar servicios relacionados con la recreación en el marco de la descentralización administrativa. Sin embargo, los cuatro países poseen estados unitarios, por 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” (MENICUCCI, 2006, p. 141).

Es importante mencionar la opción por utilizar, en este trabajo, la expresión “recreación/ocio” para abarcar el campo temático a ser investigado. A pesar de que el término ocio en los países latinoamericanos hispanohablantes tiene mayormente un sentido negativo asociado a la inactividad y a la pereza, la investigación privilegió el entendimiento del ocio como necesidad humana y dimensión de la cultura por su complejidad y alcance (GOMES, 2014). En el contexto latinoamericano, la recreación tiene un fuerte componente operacional al ser predominantemente entendida como actividad realizada en el tiempo libre, voluntaria y placentera con potencial educativo. Como postulan Gomes y Elizalde (2012), la recreación es un satisfactor de la necesidad humana de ocio, lo que no ocurre inversamente. 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, etc., cuando son citados en este texto.

Respecto a las políticas públicas de recreación/ocio, Menicucci (2006) establece que estas 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 culturales diferenciados.

Además de incluir este derecho 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? ¿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 los ciudadanos? ¿Cuáles son los contenidos culturales privilegiados en las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países andinos?

Estos aspectos serán tratados, en este artículo, por medio 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 son desarrolladas a partir de las iniciativas y elecciones casi autónomas de los gestores. De este modo, 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, de cuadros normativos o de ideologías, por lo que es necesario comprender el recorrido de las ideas

(y de los actores que las expresan) y cómo estas afectan el proceso de construcción de las políticas públicas.

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 oportuno 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.

Un estudio como este se vuelve relevante porque son incipientes las investigaciones sobre esta temática en los países latinoamericanos (GOMES *et al.*, 2012). Además, 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, de acuerdo con los autores, contribuir para la garantía de una vida ciudadana activa y participativa para los latinoamericanos.

Por lo expuesto, este artículo busca comprender de qué manera las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países andinos son implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos de recreación/ocio en el contexto en el que actúan, buscando identificar los grupos poblacionales y contenidos culturales priorizados por esas políticas.

Metodología

La metodología de esta investigación es cualitativa y contempló estudio bibliográfico, análisis de documentos y entrevistas. 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 vigentes en el segundo semestre de 2016, 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. 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.

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. 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. 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.

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.

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. Todos los entrevistados firmaron el Término de Consentimiento Libre e Informado, previamente aprobado por el Comité de Ética de la Universidad Federal de Minas Gerais.

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. 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 propia comprensión de ese contenido.

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) por lo que posibilita acceder su significado, inclusive a los matices de este significado.

Análisis y Discusión de los Resultados

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 fueron considerados por exceder los límites de la investigación. Por lo tanto, en concordancia con los objetivos propuestos, este artículo analiza las políticas públicas

que están siendo implementadas en las capitales de los países de la Comunidad Andina a partir de la perspectiva de los gestores de estas políticas.

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, como será tratado en los próximos tópicos.

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 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 1: Grupos poblacionales contemplados en acciones implementadas

Ciudad o País	Grupos poblacionales
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 ⁵ .
Colombia	Primera infancia; adolescentes y jóvenes; persona mayor. Comunidades indígenas y afrocolombianas; personas con discapacidad ⁶ .
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

⁵ 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).

⁶ 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).

vulnerabilidades ligadas a categorías de población definidas según diversos criterios (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 o niña que nace en situación de pobreza son diferentes de aquel 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 a nivel nacional), 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 Plan Nacional del Deporte (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 Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (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 de los adultos mayores, 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 Plan Nacional de Recreación (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).

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, 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.

Espacios y equipamientos para la recreación/ocio

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 con esta finalidad.⁷ El espacio es entendido como soporte para los equipamientos, los cuales organizan el espacio para una actividad de recreación/ocio (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

⁷ 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.

democratizar el ocio significa democratizar el espacio. 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 a nivel nacional 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 nacional 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 nacional 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.

Tanto en La Paz⁸, Lima⁹ y Quito¹⁰, los gestores municipales 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, jenga, 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

⁸ 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

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 abiertos, de libre acceso.

Gestores de las políticas públicas de los municipios de Quito, La Paz y Bogotá, así como el gestor nacional 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 municipal 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 Ley del Deporte, Educación Física y Recreación de 2010 (LDEFER) de Ecuador 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 nacional 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, para transformar el patrimonio público en un escenario de encuentro, como plantea Rechia (2007), 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. 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, como explica la autora anteriormente citada.

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 municipal 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 (MARCELLINO *et al.*, 2007).

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, y la existencia de parques se torna así, de extrema importancia para el ocio de la población (MARCELLINO *et al.*, 2007). El gestor responsable del Área de Recreación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) en el municipio de 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).

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 contacto con la naturaleza. El planteo del gestor entrevistado se encuentra en consonancia con el aporte realizado por Rechia (2007a) cuando señala que el uso cotidiano de los parques públicos en las ciudades puede significar una “fuga” del tumulto del medio urbano. Para la autora, estas prácticas implican, por lo menos aparentemente, una relación ética con la naturaleza, una convivencia un poco más tranquila con la diferencia, y una mayor integración con la cultura local.

En Bogotá, el IDRDR posee un área específica para parques, la cual tiene dos unidades, una “tiene que ver con construcción, Bogotá tiene un plan de equipamiento, que determinó por zonas, cuáles son los intereses de la comunidad [...], la segunda es mantenimiento y administración” (BOGOTÁ, Jefatura Área de Recreación, 2016). El gestor se refiere al Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos de Bogotá 2006-20019 (PM).

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 IDRDR. El gestor municipal 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 mismos. 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 que poseen. 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 IDR, 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 es necesario conocer, antes de su construcción, cuáles son las aspiraciones y necesidades de la comunidad para saber qué tipo de equipamiento construir, y cuáles contenidos culturales deberán ser priorizados.

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 y 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 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 parques. Es importante destacar que el Plan Maestro de Equipamiento

Deportivos y Recreativos de Bogotá 2006-20019 (PM), reconoce la necesidad de participación ciudadana con capacidad de decisión.

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 Grupo Interno de Trabajo de Recreación (GITR) 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).

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/ocio¹¹. 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.

¹¹ 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.

Contenidos culturales privilegiados

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. De esta forma, una persona puede buscar determinada actividad con diversos intereses conjugados (GOMES; PINTO, 2009; MELO; ALVES, 2012). 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 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 de dos Programas (“Lima Recréate” y “Lima Útil”), que promueven actividades diversas que abarcan múltiples contenidos o incorporan otras actividades además de deportes y actividad física. Por otro lado, en Quito, todas las acciones privilegian el contenido físico-deportivo. El programa dirigido a adultos mayores (“Sesenta y Piquito”), además de contemplar actividades físicas y deportivas también contempla juegos.

El gestor municipal se refirió a la intervención en relación con el deporte barrial¹² 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 en Quito, se corresponde con el lugar privilegiado que este posee en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación 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.

¹² El deporte barrial es una propuesta que reúne 500 ligas deportivas que tienen sus propios escenarios en la ciudad para la práctica del deporte recreativo. 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.

Por otro lado, en Colombia, se verifica que Coldeportes se encuentra implementando parcialmente las estrategias de primera infancia, adultos mayores y juventud vinculadas al componente de las vivencias del “Plan Nacional de Recreación” (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 del Grupo Interno de Trabajo en Recreación (GITR) de Coldeportes en Colombia, 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 gestor manifestó una mirada amplia de la recreación/ocio, que trascendió el nivel de actividad y la asociación con un contenido cultural específico. Este diferencial –abordar el campo de la recreación/ocio sin vincularlo necesariamente con el deporte–, puede deberse a múltiples razones, como la adopción de conceptos claros para fundamentar el PNR. El hecho de que Coldeportes tenga un grupo de trabajo cuyo objeto es la recreación, mientras otros grupos 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.

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 municipal 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 para adultos mayores al que explícitamente hace referencia el gestor, así como acciones desarrolladas por algunos programas (“Recreación Incluyente” y “Recreación Comunitaria”, entre otros). 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 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 reducen al mismo.

Para finalizar esta discusión, es importante destacar que las políticas públicas de recreación/ocio estudiadas privilegian las actividades de carácter eventual, menos en el contexto municipal de Quito y a 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.

Consideraciones Finales

El presente artículo tuvo como objetivo comprender de qué manera las políticas públicas de recreación/ocio en las capitales de los países andinos son implementadas y promueven el acceso a acciones, espacios y equipamientos de recreación/ocio en el contexto en el que actúan, buscando identificar cuáles son los grupos poblacionales y

contenidos culturales priorizados. 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.

Para 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. Este trabajo de análisis documental fue complementado por entrevistas realizadas con los gestores responsables de la implementación en los niveles nacionales y municipales. Las entrevistas 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.

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.

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.

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.

REFERENCIAS

BOGOTÁ. Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá 2006-2019. 2006.

_____. **Coordinación Programa Recreación Incluyente, 2016.** Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

_____. **Jefatura Área de Recreación, 2016.** Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado**. 2009.

_____. **Dirección de Actividades Físicas y Recreación**; Asesoría Dirección de Deporte Formativo y Estudiantil; 2016, Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O que é lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1980.

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.

COLOMBIA. **Plan Nacional de Recreación 2013-2019**. 2013.

_____. **Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación**, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

_____. **Organización de Sociedad Civil (Sujeto A y B) 2016**. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

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.

DUMAZEDIER, Joffre. **Sociología empírica do lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

ECUADOR. **Constitución del Ecuador**. 2008.

_____. **Ley del Deporte, Educación Física y Recreación**, 2010.

_____. Dirección de Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

GOMES, Christianne L. Necessidade 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: <<http://seer.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/327>>. Acceso en: 16 feb. 2016.

_____.; ELIZALDE, Rodrigo. **Horizontes latino-americanos do lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____.; 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.

_____; *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.

LA PAZ. **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.

LIMA. **Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (PRDCL) 2015-2025** "Lima Somos Todos". 2015.

LIMA. **Subgerencia de Deportes y Recreación**; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación. 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

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: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>> Acceso en: 21 ago. 2016.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. 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. Disponible en: <http://www2.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/cedes/politicasPublicas/publicoTerceiroSetorControleSocialInterfacesConstrucao.pdf> Acceso en: 5 abr. 2016.

_____. *et al.* **Espaços e equipamentos de lazer em Região Metropolitana**. O caso da RMC. Região Metropolitana de Campinas. Curitiba: Opus Print Editora, 2007.

MELO, Victor Andrade de; ALVES, Edmundo Drummond. **Introdução ao lazer**. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2012.

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.

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: <https://www.redcreacion.org/documentos/congreso5/GMesa.htm>> Acceso en: 10 mayo 2017.

PERÚ. **Plan Nacional del Deporte 2011-2030 aprobado por el Instituto Peruano del Deporte mediante la Resolución n° 608-2011-P/IPD.** 2011.

_____. **Coordinación Deporte para Todos, 2016.** Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

QUITO. **Dirección de Deportes y Recreación;** Asesoría de Dirección de Deportes y Recreación; 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas, 2016.

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.

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 (Org.). **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. 3, p. 89-107, maio 2007a.

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.

SCHWARTZ, Gisele Maria. O conteúdo virtual do lazer: contemporizando Dumazedier. **Licere,** Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 23-32, 2003.

Dirección:

Luciana Noya
UFMG/EEFFTO/DEF
Av. Antonio Carlos 6627 – Campus UFMG, Pampulha.
Belo Horizonte – MG – 31.270-901
Endereço Eletrônico: luciananoyacasas@gmail.com

Christianne L. Gomes
UFMG/EEFFTO/DEF
Av. Antonio Carlos 6627 – Campus UFMG, Pampulha.
Belo Horizonte – MG – 31.270-901
Endereço Eletrônico: chrislucegomes@gmail.com