



Análisis de la política municipal de deportes del Ayuntamiento de Madrid

Periodo 2003 - 2015

Índice

1.	Introducción	2
2.	Estructura del informe	8
3.	Objetivos	9
1	Objetivo general	9
2	Objetivos específicos de la Política de Deportes.....	9
4.	Metodología	10
3	Análisis de fuentes secundarias.....	13
4	Análisis primario de la información: entrevistas en profundidad	20
5.	Marco teórico para el análisis.....	25
5	Definición del objeto de análisis: política municipal de deportes del Ayuntamiento de Madrid 2003-2015.....	25
6.	Narrativa de la política pública	28
6	Breve descripción del modelo.....	28
7	Cambios en el modelo a lo largo del tiempo:	30
8	Coordenadas estratégicas	33
7.	Programación de las actuaciones municipales	39
8.	Análisis	48
9	Análisis por criterios: coincidencia y coherencia	48
10	Grado de correspondencia entre lo programado y lo implementado.....	60
11	Análisis sistémico: categorías de análisis	78
9.	Interpretación	140
10.	Bibliografía.....	146

Análisis de la política municipal de deporte del Ayuntamiento de Madrid 2003-2015

1.Introducción

¿Qué entendemos por deporte?

La definición de deporte de forma unívoca resulta complicada por lo heterogéneo de sus prácticas concretas, ya que como afirma Brohm (1982: 39) "reagrupa prácticas de alta competición, prácticas más o menos «lúdicas» y prácticas mixtas". Este autor recoge varias definiciones de deporte que pueden delimitar este concepto, en gran medida. Según Volpicelli, "si falta la cientificidad de sus reglas y de su táctica, de su entrenamiento y de sus mediciones, si falta, en resumen, una organización racional del rendimiento de la máquina humana" (Volpicelli, 1960: 54) no podemos hablar de deporte.

Según la corriente de pensamiento desde la que se formalicen estas definiciones se podrán comprender mejor todas las dimensiones que afectan al deporte. Desde el funcionalismo, el deporte es una práctica institucionalizada, con sus valores, normas y sanciones que las funciones de socialización y de formación de identidades. Además, otorga reconocimientos y posiciones sociales y sirve de proyección de la tensión y de la integración en las sociedades lo que permite su control.

El deporte como fenómeno histórico y social no ha tenido continuidad a lo largo de la historia, al menos si seguimos las definiciones que acabamos de ver. Ha existido en momentos y sociedades diferentes: en la Grecia clásica durante el esclavismo y desde finales del siglo XIX en Gran Bretaña hasta día de hoy en nuestra sociedad mercantil.

En cuanto a las relaciones e implicaciones culturales, es frecuente oír hablar de una cultura del fútbol, de una cultura competitiva, de una cultura del *fair-play*, de una cultura olímpica... Todo lo que quiere significar

culturalmente el deporte está en los contornos de la actividad deportiva y la influencia que el deporte ejerce en la forma de pensar, de actuar, de sentir, ... de las personas que conviven con el deporte. En esta línea, recientemente, algunos autores han señalado que el deporte del siglo XXI está teniendo un alto impacto en la construcción de las identidades individuales y colectivas. Así, en opinión de Castells, M. (1977) estas nuevas identidades se forman en torno a las aficiones compartidas dentro del tiempo libre, entre las que está el deporte. Estas empiezan a tener tanta fuerza como las tradicionales formas de identidad colectiva que predominaron en el siglo XX.

Por su parte, desde la política se ha considerado al deporte como un elemento que genera cohesión social e integración, así como un transmisor de ideas tanto igualitarias como meritócratas. Sin embargo, no se suele considerar el heterogéneo fenómeno que parece ser el deporte y se escatiman los posibles efectos negativos desde una perspectiva positivista. Se obvian de esta manera los problemas del deporte no *amateur* como pueden ser: la falta de igualdad dentro de los clubes deportivos, las barreras en materia de inclusión, la reproducción de estereotipos heteronormativos... .

La dimensión económica del deporte es uno de sus aspectos más destacados. A partir de la década de los 70 empezó a cobrar importancia, tanto en sus aspectos espectaculares (radio y televisión), como en los efectos indirectos derivados de la compra de materiales para la práctica deportiva. Hoy en día, el deporte es la cuarta industria a nivel mundial, tras el petróleo, las comunicaciones y la automoción.

¿Cómo ha sido el deporte en España?

El deporte de élite español ha alcanzado un alto rendimiento y unos éxitos internacionales reconocidos. Sin embargo, esta situación contrasta con el resto de prácticas deportivas, ya sean la educación física escolar, el deporte aficionado o las prácticas cotidianas de la ciudadanía. En este sentido, cuando comparamos los niveles de estas prácticas deportivas con los del resto de países europeos la posición española no alcanza las cuotas de las de alto rendimiento.

Si visualizamos la práctica deportiva desde un punto de vista histórico, el deporte en España fue una actividad minoritaria hasta mediados del siglo XX. Es entonces cuando los procesos de industrialización propios de los planes de desarrollo franquistas conducen a un éxodo rural a las ciudades. Este aumento de la población que en las ciudades da comienzo a la cultura de masas, donde el deporte empieza igualmente a destacar en las vidas de una ciudadanía en auge.

Con la llegada de la democracia, el deporte acelera su protagonismo en la vida pública, sobre todo en lo que respecta en la práctica individual. Esta va desarrollando una diversificación que satisfacía la cada vez más variadas necesidades de la población. Es, asimismo, el momento en que más se empiezan a distinguir las prácticas profesionales de élite respecto a las prácticas populares. Si bien el elemento de competitividad persiste, comienza a darse en un sentido más personal e individual y las prácticas deportivas van incrementando en diversidad: cada vez más prácticas son calificadas como deporte. Este fenómeno viene a ser una manifestación de la riqueza democrática que acompaña en este periodo al deporte tanto en España como en el resto de democracias modernas.

En la actualidad, los objetivos con los que la población practica el deporte se asemejan a constructos sociales propios de las democracias modernas: la realización personal por un lado y el cultivo de la salud, por el otro. En cuanto al deporte profesional, la llegada de la democracia implicó un aumento de la racionalidad económica de mercado, así como un incremento del conocimiento científico y tecnológico, fenómenos ambos que impulsaron al deporte de élite a registros superiores y a una mayor espectacularidad.

Si visualizamos los datos de la práctica deportiva entre los años 80 y 2010 (a través de las encuestas del CIS), se aprecia un incremento destacado. Si el 25% de la población entre 15 y 64 años practicaba deporte regularmente, en 2010 esta cifra llegó al 45%. A pesar de este aumento, en ese mismo año, los niveles en los países del centro y del norte de Europa eran cercanos a un 65%.

La introducción cultural del deporte como una actividad relacionada con la salud implicó que algunos segmentos poblacionales, como los mayores de 65, hayan accedido al deporte en mayor medida. Asimismo, la práctica deportiva femenina, bastante residual en términos porcentuales se ha incrementado hasta llegar al 31% en 2010, aunque es importante destacar que el dato sigue ofreciendo un valor de 18 puntos porcentuales menos que el de los hombres. Si tenemos en cuenta el contexto socioeconómico también existen diferencias económicas clave. Si en los ochenta el deporte era eminentemente una práctica de las clases altas y medias-altas, en 2010 existe una mayor diversidad, si bien esta todavía se concentra entre las llamadas nuevas clases medias surgidas en democracia. En definitiva, la práctica deportiva se ha diversificado y extendido a mayores segmentos de la población, si bien existen todavía notorias diferencias en cuanto a edad, sexo y condición económica.

Esta transformación también se visualiza en las expresiones que utiliza la población para definir qué entienden por deporte. Un 80% de las personas encuestadas en el CIS de 2010 definía al deporte como: una manera de

estar en forma; una terapia saludable; un entretenimiento; una manera de mejorar la línea o el aspecto físico; una forma de evasión; un medio para formar el carácter de la persona; o una forma de relación social.

Todas estas expresiones están más o menos relacionadas con la visión del deporte como un aspecto que mejora el bienestar personal, ya sea en términos de salud física o emocional. El 20% restante utilizó expresiones que comprendían el deporte como una actividad de alto nivel o de espectáculo y negocio. Estos datos reflejan a la perfección la transformación de lo que supone el deporte para la población.

Asimismo, no hay que olvidar que en España, al igual que ocurre en el resto de países de nuestro entorno, ha habido un avance de las actitudes individualistas que tiene un encaje perfecto en esta visión neutra y positiva del deporte. Y si bien se siguen utilizando expresiones de corte olímpico asociadas al deporte como la cultura del esfuerzo y la disciplina a nivel público, en realidad la oferta deportiva ha ido convirtiéndose en un producto más que la ciudadanía consume con el fin de obtener placer, evasión, relajación, emociones fuertes, salud o belleza. Esto afecta al deporte de competición que es visto ahora, no tanto como forma deportiva, sino como atracción espectacular y construcción de identidades grupales.

¿Qué papel tiene el ámbito local en el deporte?

El deporte a nivel municipal ocupa un lugar destacado en la política de deportes. Esto se puede visualizar dentro del marco de la Ley del Deporte 10/1990 donde uno de sus objetivos es la municipalización del deporte como vía e instrumento de acercamiento de los ciudadanos a las instalaciones deportivas más cercanas a sus intereses y, consecuentemente, la promoción de la práctica deportiva.

Como se apuntó anteriormente, con la llegada de la democracia se incrementaron las necesidades deportivas. En este auge, los nuevos ayuntamientos se enfrentaron ante el reto de construir un sin fin de equipamientos deportivos municipales, prometidos en las décadas anteriores en campañas como "Deporte para todos" del periodo franquista. Si bien al principio el interlocutor ante el que se encontraban los grandes ayuntamientos eran las federaciones deportivas, poco a poco estos actores fueron perdiendo peso en detrimento del conjunto de la población que practicaba un deporte individual o colectivo pero sin llegar a federarse para competir. Esto ha significado que el deporte, y más a nivel municipal, no se enfoque a la competición sino a prácticas deportivas como puede ser el *running* o el *fitness*.

En términos cuantitativos y cualitativos, todos los ayuntamientos, incluidos los pequeños y medianos, han tenido un protagonismo fundamental en la difusión del deporte y en su aproximación a la ciudadanía puesto que han sido los principales gestores de los servicios deportivos públicos a los que accede el conjunto de la población. Asimismo, debido a que son los ayuntamientos (o los distritos) el nivel administrativo que se supone más cercano, esto permite que exista un mayor conocimiento de las necesidades y de los usos más habituales.

Algunas de las competencias que las entidades locales españolas tienen en materia deportiva son: reservar espacio en los planes de organización urbana para la posible construcción de instalaciones deportivas; desarrollar programas deportivos para un adecuado acceso de cada tramo de edad; fomentar el deporte de base y formativo; ofrecer soporte a los clubes deportivos asentados en el municipio, ya sea de élite o clubes vinculados al deporte de base.

Estas competencias se realizan en la práctica a través de diferentes organismos, ya sea a través de patronatos, fundaciones, sociedades, consorcios o direcciones de área. Entre sus prestaciones más habituales estarían: el fomento del deporte de mantenimiento, tanto para adultos como para mayores; las escuelas deportivas, dirigidas al público más joven; la organización de competiciones; la oferta de instalaciones deportivas, ya sea en régimen abierto o concertado; o el patrocinio y la publicidad de actos deportivos privados.

¿Qué papel ha tenido Madrid en materia deportiva?

En cuanto a la práctica deportiva, Madrid, al igual que otras grandes ciudades del estado, tiene una tasa de actividad por encima de la media, si bien en 2010 esta se encontraba apenas cuatro puntos por encima de la media estatal. Además, como otro rasgo compartido con otras grandes y medianas ciudades, se ha incrementado la práctica deportiva en lugares públicos, como parques o plazas.

Desde 1981 el organismo encargado de gestionar las competencias de deporte del ayuntamiento, atribuidas desde la legislación estatal y autonómica, era el Instituto Municipal de Deportes. Este organismo era una Fundación Pública Municipal que tenía como objetivos: la promoción deportiva, tanto profesional como aficionada; la creación de infraestructuras deportivas municipales; facilitar la utilización de estas a las personas interesadas; controlar y realizar un seguimiento de las instalaciones gestionadas indirectamente.

En 2004 este organismo concluye su actividad y se pasa una gestión más territorializada en los distritos cuya coordinación realizaba la Dirección General de Deportes asociada a Vicealcaldía. En este sentido pasa a competencia de los Concejales Presidentes de Distrito la gestión de las instalaciones deportivas municipales ubicadas en el distrito; la promoción y el fomento del deporte en sus diferentes prácticas en el distrito; la rehabilitación, conservación y mantenimiento de sus instalaciones deportivas; así como la construcción, gran reforma, conservación, rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones elementales deportivas.

En el seno de la Vicealcaldía y de su Área de Coordinación Institucional se planificaba y coordinaba la política deportiva municipal. Asimismo, este Área de Gobierno fue el encargado de gestionar las actuaciones relativas a la candidatura de Madrid para la organización de los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos de 2016.

En este sentido, una de las características más notorias del deporte en Madrid ha sido su empeño en la candidatura olímpica. En toda su historia, esta ciudad lo ha intentado ya cuatro veces: durante el franquismo para los Juegos Olímpicos de 1972; y ya en democracia para los Juegos Olímpicos de 2012, 2016, y 2020.

En este sentido, gran parte de la actividad relacionada con el deporte del Ayuntamiento de Madrid se encuentra en los últimos años focalizada a la mejor preparación de la candidatura de Madrid. En concreto múltiples áreas de gobierno y direcciones generales tienen encomendadas reponsabilidades, competencias y funciones para el logro (Aguirreazkuenaga, 2009: 287)

2. Estructura del informe

Este documento se ha elaborado a partir de la recopilación sistemática de información procedente de diferentes fuentes, primarias y secundarias. Esta información se ha sistematizado, triangulado y volcado en el presente informe, el cual se ha estructurado de la siguiente manera:

En primer lugar se sintetizan los objetivos, marcados por el encargo, que han orientado todo el proceso de indagación posterior.

En el capítulo siguiente se recogen los principales planteamientos metodológicos, incluyendo las aproximaciones evaluativas escogidas, las diferentes técnicas de recogida de la información, así como algunas dificultades o limitaciones metodológicas que han condicionado el proceso. A continuación, se explicita el marco teórico general sobre políticas públicas.

La narrativa de la política pública de deportes se incorpora en el siguiente capítulo. En éste, desde un enfoque descriptivo, se detallan los principales modelos de deportes establecidos durante el período analizado, poniendo especial hincapié en aquellas cuestiones más relevantes de definición estratégica, así como en las principales líneas de actuación desarrolladas.

En el bloque siguiente se muestran los hallazgos encontrados. Para cada pregunta de evaluación e indicadores diseñados, se vuelca la información recabada.

Por último, en el último capítulo, se sintetizan los principales resultados, ofreciéndose al mismo tiempo una interpretación holística de la política de deportes, interrelacionando sus diferentes dimensiones.

Se añaden también diferentes anexos en documentos separados: clasificación de las acciones desarrolladas, todas las tablas explotadas, archivo de sintaxis de SPSS para la explotación estadística.

3. Objetivos

1 | Objetivo general

Analizar y valorar los efectos generales y a largo plazo de la política de deportes desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid en el periodo 2003-2015 y, en concreto, las variaciones en la práctica deportiva, identificando qué factores de la política pública ayudan a comprender los resultados.

2 | Objetivos específicos de la Política de Deportes

- Analizar la política de deportes del Ayuntamiento de Madrid durante el periodo 2003-2015 en relación con sus principales áreas de actuación, grandes eventos, actuaciones distritales, red de infraestructuras, modelos de gestión.
- Determinar la importancia y cumplimiento de los objetivos de la política municipal de deportes a lo largo de todo el periodo.
- Determinar la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de programas presupuestarios.
- Conocer la valoración de diferentes grupos sociales en base a su ubicación en unas coordenadas sociodemográficas, sobre las diferentes actuaciones municipales e infraestructuras disponibles de deportes.
- Identificar posibles sesgos de cobertura de la política analizada, fotografiando qué perfiles sociales no están accediendo a las mismas.
- Medir los impactos sociales y de género de estas políticas.

4. Metodología

Aproximaciones evaluativas

El análisis de la política municipal de deportes en el periodo 2013-2015 se va a abordar desde la Teoría del Cambio. Como recogen Rogers¹ et al. (2000), esta teoría consiste en 'la indagación de las asunciones causales que relacionan los elementos de una intervención para alcanzar unos resultados, es decir, elaborar una teoría acerca de cómo una intervención contribuye a unos resultados deseados'.

El punto de partida del análisis evaluativo en base a la Teoría del Cambio consiste en el dibujo de la teoría en el que se reflejan los diferentes elementos que operan en una política concreta (estructura, procesos y resultados). En base al dibujo de la teoría que explica el funcionamiento de la política a analizar, se inicia el proceso de operacionalización en el que las dimensiones generales de análisis son concretadas en las preguntas de evaluación y en indicadores medibles para cada una de las preguntas formuladas. Este proceso de operacionalización se ha plasmado en una matriz de evaluación.

En la siguiente tabla se muestra un breve extracto de la matriz, cuya versión completa se puede encontrar en los anexos:

¹ Rogers, P. J. (2000). Program theory evaluation: Not whether programs work but how they work. In D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.), *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation* (pp. 209-232). Boston, MA: Kluwer

Dimensión	Sub-dimensión	Pregunta de evaluación	Indicadores	Técnica
Estructura	Presupuesto	¿El presupuesto en los distritos es adecuado?	Percepción sobre el grado de suficiencia de los recursos	-Entrevistas -Fuentes secundarias -Debate estado de la ciudad
Estructura intermedia	Dotaciones	¿Los espacios municipales están suficientemente dotados para poder responder a los objetivos estratégicos?	Adecuación de recursos de los espacios deportivos	-Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos. -Entrevistas
Estructura	Accesibilidad	¿Los precios establecidos favorecerían la práctica deportiva?	Reducción o abandono de la práctica deportiva por precios altos	Encuesta de satisfacción de los usuarios/as de los centros deportivos municipales
Procesos	Programación plural	¿La programación responde a diferentes intereses?	Grado de satisfacción con la oferta deportiva	-Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos. -Entrevistas

Además de responder a las preguntas de evaluación a partir de la teoría, también se ha abordado el análisis de políticas públicas desde la aproximación evaluativa por criterios y dando especial relevancia al criterio de coherencia. En la siguiente tabla se sintetizan las dos aproximaciones diferenciadas de evaluación mediante las que se ha complementado el análisis:

Dimensión	Descripción	Criterios de Evaluación
Estructura	En base a los objetivos estratégicos, se analizará si el diseño de la política de deportes mantiene una lógica coherente y sostenida en el tiempo	Coherencia interna de las intervenciones y gestión orientada a resultados Coherencia estratégica
Procesos	Se valorarán los procesos, mecanismos y espacios generados por el proyecto	Coherencia programática
Resultados	Se establecerá una valoración de la calidad de los bienes y servicios, así como las infraestructuras generadas; se analizará además su impacto de género,	Eficacia Impacto

Esta evaluación opta así por una **aproximación sistémica** (Ligero², 2011) en la que se han de tener en cuenta las interacciones entre las dimensiones de la política municipal de deportes a la hora de explicar los resultados obtenidos. Se entiende por lo tanto que una modificación en una dimensión altera el resto de los aspectos de la política. Por ello, uno de los objetivos de la evaluación es la identificación de los diferentes elementos de la política de deportes que favorecen o dificultan la consecución de sus objetivos estratégicos.

Así, como señala Ligero (2011), evaluar no solamente implicaría medir el logro de los resultados, sino también identificar los mecanismos causales que han conducido a ellos: "el propósito de la evaluación dirigida por la teoría (de programa) no es sólo valorar si la intervención funciona o no, sino también cómo y por qué lo hace" (Chen³, 2012:17). Las **dimensiones fundamentales** a analizar serían la **estructura**, los **procesos**, los **resultados**. En cuanto a la dimensión de los resultados, se distinguen los *outputs* o productos intermedios, y los *outcomes*. Estos serían los cambios en la realidad, en la población o poblaciones, atribuibles o a los que contribuyen las diferentes actuaciones que implica la política municipal de deportes, tanto los planificados como los no previstos.

² Ligero Lasa, J. A. (2011). Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. Documento de trabajo, (15)

³ Chen, Huey T(2012). "Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement", in: Rainer Strobl, Olaf Lobermeier, and Wilhelm Heitmeyer (eds.): Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur [evaluation of programs and projects for a democratic culture]. Wiesbaden: Springer VS [publisher], pp. 17-40

Técnicas de recogida de información

La propuesta metodológica desarrollada recoge la utilización de metodología cuantitativa y cualitativa. Esta perspectiva *Mix Methods* te permite acceder a diferente tipo de información: mientras una aproximación cualitativa te ofrece mayor grado de profundidad y matización, los datos cuantitativos te permiten sintetizar y dimensionar los diferentes análisis.

Estos planteamientos se han complementado con un análisis sistemático que pivota sobre un modelo basado en la **triangulación**. Esto se ha concretado, para diferentes dimensiones estudiadas, en la comparativa de un mismo indicador a través de diferentes fuentes de análisis, pudiendo de esta forma dilucidar el grado de coherencia de la diferente información obtenida y, proporcionando por tanto mayor confiabilidad a los hallazgos recabados.

3 | Análisis de fuentes secundarias

El análisis de fuentes secundarias, dada la naturaleza retrospectiva del encargo del estudio, ha resultado fundamental para poder responder a los objetivos planteados. A continuación, en las siguientes tablas, se ha plasmado una correspondencia entre las fuentes consultadas y la(s) dimensiones de análisis para las que han sido utilizadas.

Referencias	Dimensiones de análisis
Organigrama del Ayuntamiento de Madrid 2006-2014	Modelo Lógico
Memorias del Observatorio de la Ciudad de Madrid (2006-2014)	Correspondencia entre lo programado y lo implementado
Debates del estado de la Ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014)	Objetivos estratégicos Coherencia y coincidencia estratégica Competencias Programación Dotaciones Presupuesto Coordinación Cobertura Práctica deportiva
Documentos relacionados con los Programas Operativos de Gobierno 2007-2011 y 2011-2015 (Programas Operativos de Gobierno, Informes finales e Informe de Seguimiento Obras y equipamientos del Programa Operativo de Gobierno 2011-2015)	Coherencia y coincidencia estratégica Correspondencia entre lo programado y lo implementado Objetivos estratégicos
Presupuestos generales del Ayuntamiento de Madrid (2006-2015): tomos I, II, III y IV. Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015)	Presupuesto Cobertura
Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos (2006, 2007, 2008, 2009, 2012, 2014)	Programación Calidad de la implementación Presupuesto Dotaciones Práctica deportiva
Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid	Dotaciones Práctica deportiva Cobertura
Ordenanzas fiscales y precios públicos municipales	Cobertura

Especificidades del análisis de la Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción de los Servicios Públicos

El Ayuntamiento de Madrid, desde el año 2006, lanza una encuesta con el objetivo de conocer la valoración de la opinión pública madrileña sobre diferentes cuestiones que atañen a la vida de la ciudad y a los servicios públicos que ésta ofrece.

Para responder a los objetivos del siguiente encargo de manera más ajustada y precisa, hemos accedido y trabajado con los microdatos de las diferentes oleadas disponibles en el período analizado (2006, 2007, 2008, 2009, 2012 y 2014). Trabajar con los microdatos, ha proporcionado una mayor flexibilidad en el análisis, pudiendo realizar diferentes cruces y explotaciones estadísticas.

Este trabajo ha comprendido las siguientes fases principales:

- A. Identificación de indicadores clave vinculados a deportes.
- B. Análisis de la correspondencia en la medición en las diferentes oleadas. No todos los ítems se han recogido en todas las oleadas ni, cuando sí se ha hecho, se ha realizado de la misma manera (a veces cambia la formulación de la pregunta y/o las categorías de respuesta). El resultado de este estudio de correspondencia se ha volcado en la siguiente tabla:

Dimensión	2006	2007	2008	2009	2012	2014
Grado de satisfacción con actividades e instalaciones deportivas	✓	✓	✓	✓	x	x
Dotación de instalaciones deportivas	✓	✓	x	x	x	x
Recursos destinados a deportes	✓	✓	✓	✓	x	x
Acceso a instalaciones deportivas en los últimos 12 meses	✓	✓	x	✓	✓	✓
Suficiencia de instalaciones deportivas	x	x	x	x	✓	✓
Grado de satisfacción con la facilidad para hacer deporte	x	x	x	x	x	✓
Preferencia actor gestión polideportivos	x	x	✓	x	x	x
Percepción calidad según modelo gestión	x	x	✓	x	x	x
Percepción del coste según modelo de gestión	x	x	✓	x	x	x
Necesidad de mejoras en instalaciones deportivas	x	x	✓	x	x	x
Igualdad de trato según modelo de gestión	x	x	✓	x	x	x

- C. Identificación de otras variables independientes o explicativas que ayudasen a completar y enriquecer la información proveniente de los indicadores clave. En concreto, se han tenido en cuenta las siguientes variables independientes: sexo, edad, distrito, tenencia o no de la nacionalidad española, autopercepción de clase social y nivel de estudios. Otras variables sociodemográficas recogidas se han descartado para el análisis al no identificarse una hipótesis sociológica plausible de explicación de los indicadores deportivos (por ejemplo, el estado civil).
- D. Fusión de las bases de datos de los diferentes años con aquellas variables que serían utilizadas para el análisis.
- E. Preparación de la base de datos: recodificación de variables, ponderación.

F. Explotación estadística

Plan de análisis

La explotación estadística desarrollada ha dado respuesta en todo momento a las preguntas de evaluación planteadas en cada caso⁴. Desde esta perspectiva de análisis, el objetivo no ha sido tanto indagar sobre las pautas sociales de sobre diferentes aspectos vinculados al deporte, sino indagar sobre la valoración de diferentes aspectos de la política de deportes durante el periodo analizado.

Desde este enfoque, el análisis se ha desagregado en tres niveles diferenciados:

- Análisis univariado de frecuencias: porcentajes y medias.
- Análisis bivariado y trivariado: estudia la relación entre dos o tres variables. Muy útil para conocer la influencia de las variables explicativas (mayoritariamente variables sociodemográficas), sobre la valoración de diferentes cuestiones de la política de deporte.
De pendiendo de la naturaleza de las variables empleadas, se han desarrollado tablas de contingencia o aproximaciones de medias.

Esta aproximación incluye:

- Análisis de significatividad estadística entre pares de variables: *Chi cuadrado, t de student o Anova*, dependiendo del tipo de variables): señala si hay relación entre dos variables de forma que los resultados encontrados no sean debidos al azar y puedan ser extrapolados a toda la población objeto de estudio.
 - Análisis de significatividad estadística entre pares de categorías: en el caso de las tablas de contingencia, se han empleado residuos estandarizados corregidos. Este procedimiento permite afinar mucho más en las comprobaciones de significatividad ya que, con muestras grandes, los resultados de la comparación entre variables suelen contar con el respaldo estadístico.
- Análisis multivariado: en concreto, se ha realizado un análisis de segmentación. Este tipo de análisis es muy útil a la hora de establecer el comportamiento de diferentes grupos sociales concretos

⁴ En el informe sólo aparecen aquellas tablas o gráficos cuyos resultados se han considerado estadística y sustantivamente relevantes. El resto de las tablas obtenidas se pueden encontrar en el anexo: tablas de explotación.

para explicar una variable dependiente. En nuestro caso, lo que se pretendía explicar mediante este fenómeno, es un posible acceso diferencial al deporte por parte de diferentes grupos sociales durante el período analizado.

Las variables explicativas, que aparecen en la representación gráfica en forma de árbol, son todas estadísticamente significativas (el programa realiza el filtro a un nivel de significatividad del 95%). La ventaja respecto al análisis bivariado es que permite caracterizar a los grupos sociales en base a más de una variable).

La bondad de ajuste⁵ del modelo se ha establecido a partir de la medición de la intensidad de la relación (a través del estadístico V de Cramer), del cruce de los nodos terminales con la variable dependiente.

Ficha técnica

Universo

Personas mayores de 18 años que lleven viviendo en Madrid al menos 6 meses con anterioridad a la fecha de la encuesta.

Método de recogida

Mediante cuestionario estructurado y precodificado con algunas preguntas de respuesta abierta, administrado personalmente en el domicilio del informante y recogido en soporte papel. Solo en la edición de 2014, el cuestionario fue elaborado en formato electrónico (igualmente administró de manera presencial).

Tamaño muestral

2006	2007	2008	2009	2012	2014
2.500	2.500	2.515	2.520	2.520	2.520

⁵ Como establece Manuel Velasco, la bondad de ajuste hace referencia a “la relación existente entre el número de casos observados y los esperados, bajo la hipótesis nula de que el modelo seleccionado ajusta bien los datos”. (Revista de Estadística Española, Vol.38. Núm. 141, 1996, pág. 213) De esta manera se determina la capacidad pronosticadora de la segmentación en su conjunto.

Procedimiento de muestreo

Procedimiento por rutas aleatorias. Muestreo estratificado por distrito, sección censal y cuotas por edad y sexo. Afijación⁶ proporcional por distrito hasta el año 2008 incluido. En los dos últimos años la afijación fue aproporcional, por lo que se ponderaron los resultados.

Error

Para un nivel de confianza del 95,5% (2 sigmas), $p=q=0,5$, el error muestral es de $\pm 2,0\%$ para el conjunto de la muestra, y en el supuesto de muestreo aleatorio simple.

Especificidades del análisis de la Encuesta de satisfacción de usuarios/as de servicios deportivos del Ayuntamiento de Madrid

El análisis de esta encuesta ha estado por la imposibilidad de contar con los microdatos de la misma. En este sentido, solo hemos podido acceder a los datos recogidos en los documentos elaborados. En este escenario, se ha seguido el siguiente procedimiento:

1. Identificación de indicadores relevantes para el objeto de análisis.
2. Rastreo del indicador en las diferentes ediciones de la encuesta.
3. Grabación manual de los datos en Excel.
4. Elaboración de gráficos.

⁶ La afijación de la muestra hace referencia a la distribución de los casos entre los diferentes subconjuntos en que se puede dividir el universo objeto del estudio. (CIS, Cuadernos Metodológicos, núm. 1, pág. 54)

4 | Análisis primario de la información: entrevistas en profundidad.

Las entrevistas en profundidad se han utilizado con los siguientes objetivos:

- Valorar las políticas implementadas y sus resultados, ofreciendo una visión profunda y matizada. En este sentido, las entrevistas no solo han proporcionado argumentos, sino también ejemplificaciones o referencias sobre los diferentes argumentos proporcionados.
- Validar y/o complementar la información obtenida a través de otras fuentes

Se han realizado siete entrevistas en profundidad que han tratado de responder y explorar diferentes dimensiones sobre la política de deportes: eficiencia y eficacia de las políticas, coherencia programática, reparto de competencias, adecuación del presupuesto, pluralidad de la programación, cobertura a diferentes grupos poblacionales, eficacia en las coordinaciones, etc.

Las entrevistas se han realizado siguiendo un guion semiestructurado en el que se han planteado todas las dimensiones evaluativas anteriormente citadas dando espacio igualmente a que los discursos espontáneos de las personas entrevistadas pudieran desarrollarse con la máxima libertad posible. De esta forma se cubierto la recogida de la información básica necesaria, y al mismo tiempo se ha posibilitado la recogida de dimensiones de análisis emergentes. La aplicación de este procedimiento ha favorecido el ajuste y rediseño parcial de los guiones de entrevistas a lo largo del trabajo de campo.

Los criterios en base a los cuales el guion de entrevista se ha ido modificando son la emergencia de nuevas dimensiones de análisis, la saturación del discurso en torno a algunas de las dimensiones analizadas, la adecuación de las preguntas en base a circunstancias de cada persona entrevistada: posición en el organigrama del Ayuntamiento, ubicación del distrito (centro/periferia), características del distrito o distritos en los que se ha trabajado durante el periodo a analizar (instalaciones de gestión directa/indirecta, número, tipo y estado de las instalaciones), años en los que la persona entrevistada ha desarrollado su actividad profesional.

En la siguiente tabla se representan los perfiles de las personas entrevistadas, que, para preservar el anonimato, planteamos en genérico:

Puesto	Perfil
DGD	Responsable municipal
DGD	Responsable municipal
Promotor/a deportivo	Responsable distrital
Promotor/a deportivo	Responsable distrital
Jefe/a de Unidad	Responsable distrital
Jefe/a de Unidad	Responsable distrital
Coordinador Distrito	Responsable municipal y distrital

Como se muestra en la tabla anterior, se ha considerado importante en el diseño metodológico, acceder un perfil heterogéneo de persona entrevistadas. Desde esta perspectiva, se ha consultado un perfil de personas con una visión panorámica, y al mismo tiempo profunda sobre la política deportiva. Pero también se ha incorporado "una mirada distrito", para poder recabar información a nivel general y estratégico, pero también su concreción en la planificación deportiva cotidiana en los distritos y la resolución de las necesidades deportivas en los diferentes territorios.

El número de entrevistas desarrollado se considera óptimo en la medida en la que sobre muchas dimensiones de análisis se ha alcanzado el umbral de saturación de discurso. Es decir, los diferentes informantes ofrecían datos y referencias similares cuando se les abordaba sobre las mismas cuestiones.

La diversidad y amplitud territorial de la ciudad de Madrid ha requerido que en el reparto de personas entrevistadas se haya dado algo más de peso a la perspectiva de los distritos respecto de la mirada global.

La contactación se ha realizado a través del sistema de bola de nieve. Este sistema consiste en la facilitación de contactos iniciales a través de las redes personales de las propias personas entrevistadas. Los contactos iniciales parten del propio equipo evaluador y ya los contactos siguientes a través de otras participantes. El arranque del trabajo de campo ha contado con dos puntos iniciales diferenciados. Un primer punto mediante el cual se ha podido acceder a una persona responsable municipal con una larga trayectoria en el ámbito deportivo, y un segundo punto de arranque con

menor trayectoria, pero con una visión profunda de las diferencias interdistritales y sus circunstancias específicas.

El tiempo de duración de las entrevistas ha oscilado entre 45 y un hora y 45 minutos de duración. La duración media de las entrevistas ha sido de alrededor de 1h30 minutos.

Dificultades del trabajo de campo:

Durante el trabajo de campo, la implementación de las diferentes técnicas de recogida de la información diseñadas no ha estado exenta de diferentes dificultades u obstáculos. Señalamos las más importantes, así como las estrategias desarrolladas para solventarlas con la mayor rigurosidad posible.

- A)** El presente análisis de la política municipal de deportes del Ayuntamiento de Madrid hace referencia al periodo 2003 – 2015, lo que supone un importante **esfuerzo retrospectivo**. Es habitual que los equipos de trabajo cambien a lo largo de los años y esto sucede de manera mucho más significativa al tener lugar cambios en los equipos de gobierno. A mayor número de cambios de equipo, mayor dificultad para reconstruir la memoria y localizar a informantes relevantes que puedan aportar la información que se busca. Para solventar esta dificultad se ha seleccionado a informantes que han tenido una trayectoria profesional amplia dentro del periodo analizado.

Este esfuerzo retrospectivo plantea un segundo reto vinculado no tanto con la identificación de informantes clave, sino con la forma en que la existencia y características de las fuentes secundarias disponibles condicionan la metodología desarrollada. Para minimizar esta dificultad se han aprovechado cuantas fuentes de datos ha habido disponibles, a pesar de que no en todos los casos se pudiese cubrir la totalidad del periodo objeto de estudio.

- B)** Un segundo reto reseñable al que nos hemos enfrentado ha sido la **fragmentación de las series de datos**. Una de las principales fuentes de datos secundarios disponibles para el conjunto del periodo, la Encuesta de Calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos, no presenta los mismos indicadores a lo largo de las diferentes ediciones. En algunos casos los mismos indicadores no se estudian durante todos los años contemplados, y en otros casos varía la formulación de las preguntas y/o las opciones de respuesta.

Esta casuística ha limitado en gran medida las posibilidades de análisis y, más específicamente, las posibilidades de establecer una mirada temporal que nos permitiese afinar en el modo en que han evolucionado algunos indicadores a lo largo del período contemplado. En este marco, se han asumido los márgenes metodológicos descritos, de manera que las series temporales no se han mezclado en los diversos años, evitando así mezclar diferentes maneras de medir un mismo indicador.

- C)** Otra dificultad que creemos importante reseñar en esta contextualización metodológica ha sido la **limitación en el acceso a datos y fuentes de información primarias**. Dadas las dificultades contextuales que se nos han transmitido (por tiempos de los/as profesionales, por la estructura compartimentada en el Ayuntamiento, etc.), se han descartado algunas técnicas que hubiesen sido muy útiles para la realización de este encargo (por ejemplo, la realización de encuestas a personal del Ayuntamiento). Para resolver esta limitación, el diseño de la evaluación se ha basado en una única fuente de información primaria: la entrevista en profundidad. Esta técnica no requiere de un nivel de recursos en tiempo o coordinación al margen del equipo de evaluación, por lo que su aplicación ha permitido resolver muchas de las necesidades informativas de forma adaptativa al contexto de evaluación.
- D)** La identificación y localización de las personas entrevistadas ha sido realizada por el equipo externo. No se ha podido **acceder a determinados perfiles** de informantes clave debido, principalmente a las dificultades propias del carácter retrospectivo de la evaluación, que dificultan el acceso a personas en puestos de responsabilidad en el pasado. Hemos subsanado este previsible sesgo a través de fuentes secundarias. No obstante, la coincidencia de los discursos analizados respecto a la comparativa de las diferentes legislaturas le ha proporcionado coherencia y confiabilidad al análisis.
- E)** La otra encuesta analizada, la Encuesta de satisfacción del Usuario/a de los servicios deportivos del Ayuntamiento de Madrid, **no tiene disponibles los microdatos**. Esto le ha restado flexibilidad y profundidad al estudio al no poder efectuar un análisis bivariado con diferentes variables. En concreto, esta limitación ha impedido hacer cruces por género o por otras características sociodemográficas, y tampoco ha permitido establecer un análisis en profundidad sobre

cómo varían la percepción dependiendo del modelo de gestión (público o externalizado).

- F)** Dadas algunas limitaciones metodológicas señaladas (carácter retrospectivo, fragmentaciones de las series temporales o las dificultades para recoger información primaria), los hallazgos que se exponen en el presente informe no cuentan con los frentes comparativos necesarios (por ejemplo una medición antes y después, o la existencia de un grupo de comparación), para poder medir el impacto neto de la política deportiva. Es decir, las variaciones de la práctica deportiva o las oscilaciones del sesgo de clase social en el acceso al deporte, **no permiten atribuirse exclusivamente a la política pública** analizada ya que no se han podido controlar estadísticamente otras posibles variables intervinientes.

De esta manera, los cambios identificados en los indicadores de impacto se han interpretado con mayor cautela, desde el punto de vista de la contribución de la intervención pública analizada, pero no desde la atribución neta de la misma.

5. Marco teórico para el análisis

5 | Definición del objeto de análisis: política municipal de deportes del Ayuntamiento de Madrid 2003-2015.

¿Cómo se define política pública?

Según una caracterización clásica de Schemeil (2010), es preciso distinguir entre lo político, la política y la política pública. Lo político, en primer lugar, designaría lo que atañe a la vida pública de cualquier comunidad. La política por su parte haría alusión a la confrontación, pacífica o no, de las ideas y visiones del mundo de cualquier persona de la comunidad. Frente a estas dos ideas, la política pública se identificaría con aquellas actividades a través de las cuales se ejerce la autoridad dentro de la comunidad. En una democracia, el gobierno actúa en representación de una mayoría, por lo que sus políticas serán idealmente el reflejo de las preferencias partidarias que se manifiestan en la política. Debido a esto las políticas públicas serían el resultado de la disputa política.

Respecto a esta idea de la política, el concepto de política pública asume una amplia variedad de acepciones que comprenden desde la expresión de un propósito general o un estado de cosas deseado hasta la decisión concreta de un gobierno, un producto o un programa determinado, etc. Por esta razón existen, asimismo, multitud de definiciones académicas del concepto de "política pública" en los que se destacan diferentes sentidos del término. Para lo que nos ocupa utilizaremos la definición de Luis Aguilar (2009: 14) en la que define de manera descriptiva a la política pública como el:

- a) conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Esta definición tiene la ventaja de identificar las características fundamentales de una política pública. Esto es, una política pública pretende abordar intereses o ser una solución a un problema público, mediante la puesta en marcha de un conjunto de acciones enmarcadas en un programa

de intervención, con estructura estable. También se deriva que la toma de decisiones o forma de actuar puede ser de manera participada, consensuada o no, pero desde la atención gubernamental. Por todo esto, se hace evidente que no se puede entender la política pública como una mera resolución de problemas sino como una actuación compleja en términos políticos.

¿En qué consiste el análisis de políticas públicas?

Como explica Fontaine (2015: 26): “una política pública es un fenómeno social y político específico, empíricamente fundamentado y analíticamente construido”. El análisis de políticas públicas tendrá por objetivo ahondar en la dimensión analítica de este fenómeno, abordando los problemas públicos y el modo en que estos son definidos, así como la forma en que los poderes públicos intentan dar respuesta a dichos problemas.

Esta cercanía con lo concreto supone que el análisis de políticas públicas tiene un carácter práctico y aplicado y que no se descarte, a priori, cualquier aspecto que pueda interesar a la investigación. En palabras de Joan Subirats, en el análisis de políticas públicas se considerarán todos “aquellos aspectos que resulten relevantes o significativos con respecto a la adopción y puesta en práctica de una política pública” (Subirats, 1992: 13). Este modo de aproximarse al fenómeno exige un enfoque multidisciplinar pues intenta comprender y representar fenómenos altamente complejos. En este sentido, cada política se puede analizar en tanto variable dependiente que se ve afectada y transformada por toda una serie de efectos contextuales como pueden ser los eventos sociales, políticos y económicos que rodean a la política; comportamientos colectivos e individuales; relaciones internacionales; relaciones con otras políticas, etc.

Históricamente el análisis de políticas públicas se concentró en el proceso de toma de decisiones o también llamado análisis de la decisión. Actualmente, sin embargo, el análisis ha ampliado el foco, concentrándose en gran medida en el análisis del proceso de implementación, la evaluación, el cambio y el impacto que conformarían, en términos de Parsons, el análisis de “la entrega” de la política.

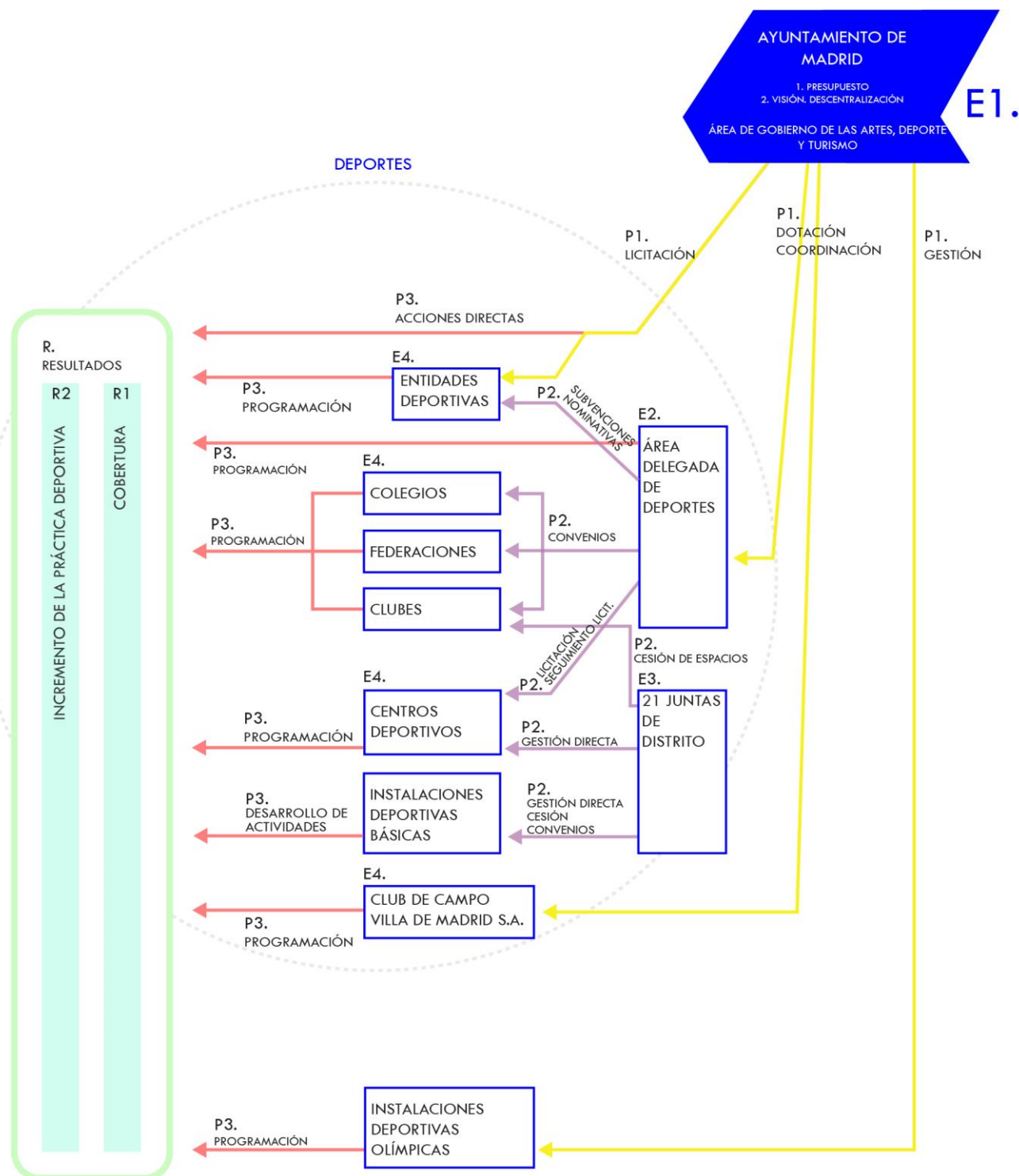
¿Qué pasos vamos a dar para definir qué se va a analizar?

Para ello, nos remitimos a la propuesta de Ligerio Lasa (2015) relativa a la acotación y definición de unidades de evaluación. Desde este marco, se considera muy relevante radiografiar las políticas públicas, conocer que resultados o cambios en la población persiguen, a través de que procesos o actividades se pretenden conseguir esos cambios, y en qué marco estructural se produce (contexto, recursos, marco legislativo, etc.). Esta definición y acotación de lo que se va a evaluar, resulta fundamental en la medida de que a partir de las diferentes dimensiones, es posible estructurar todo el proceso de indagación posterior.

6. Narrativa de la política pública

6 | Breve descripción del modelo

Modelo 2014-2015



El modelo lógico que se presenta, 2014-2015, se ha desarrollado a partir de las siguientes fuentes de información: la página web del Ayuntamiento de Madrid, la Memoria Observatorio de la Ciudad 2014, el Organigrama del Ayuntamiento de Madrid 2014 y mediante la realización de una entrevista a personal técnico de la Dirección General de Deportes (D.G.D.)

El modelo lógico se conforma a través de tres dimensiones básicas: la estructura de la política, representada en rectángulos; los procesos que desarrolla la política deportiva, representados con flechas; y los resultados deseados que pretenden obtener mediante la misma, representados en columnas.

En la estructura se han diferenciado cuatro niveles de recursos. El primero de ellos es el propio Área de Gobierno de las Artes, Deportes y Turismo, responsable de la política deportiva de la ciudad de Madrid. Desde esta estructura primaria emanan los denominados Procesos 1, que pueden definirse como las funciones y actividades básicas que vinculan la actuación gubernamental con el trabajo desarrollado por otras estructuras que forman parte de la organización. De esta forma, queda reflejada que, desde el Área de Gobierno de las Artes, Deportes y Turismo, se lleva a cabo la dotación y coordinación tanto de la empresa Club de Campo y las Juntas de Distrito como con el área delegada. También se encarga de los procesos en los que se financian entidades deportivas y de la gestión de las infraestructuras deportivas creadas para las candidaturas olímpicas. De igual manera también implementa acciones directas, Procesos 3, con el propósito de conseguir los resultados esperados.

El siguiente elemento estructural identificado sería el Área Delegada de Deportes, desde donde se dota de recursos a entidades deportivas y se gestionan los convenios y programas hacia los colegios, así como Federaciones y Clubes deportivos, Procesos 2. Al mismo tiempo, desde este elemento estructural, se mantiene la colaboración con las Juntas de los Distritos y se licita y establece el seguimiento de la gestión de los Centros Deportivos.

Las Juntas de Distrito se configuran como el tercer elemento estructural. Estas dirigen, gestionan, conservan y dotan, Proceso 2, a los Centros Deportivos e Instalaciones Deportivas ubicados en los Distritos, al margen del tipo de gestión que se establezca.

Desde las estructuras 4, ya comentadas se producen servicios y actividades deportivas, lo que corresponde con el Proceso 3 de programación.

Hasta ahora se han explicitado los diferentes elementos estructurales de la política de deportes y los procesos vinculados a los mismos. Todos ellos pretenden generar como resultados: cubrir las necesidades deportivas de

las personas que residen la ciudad, e incrementar la práctica deportiva de la ciudadanía.

7 | Cambios en el modelo a lo largo del tiempo:

Cambios en estructuras y estructuras intermedias

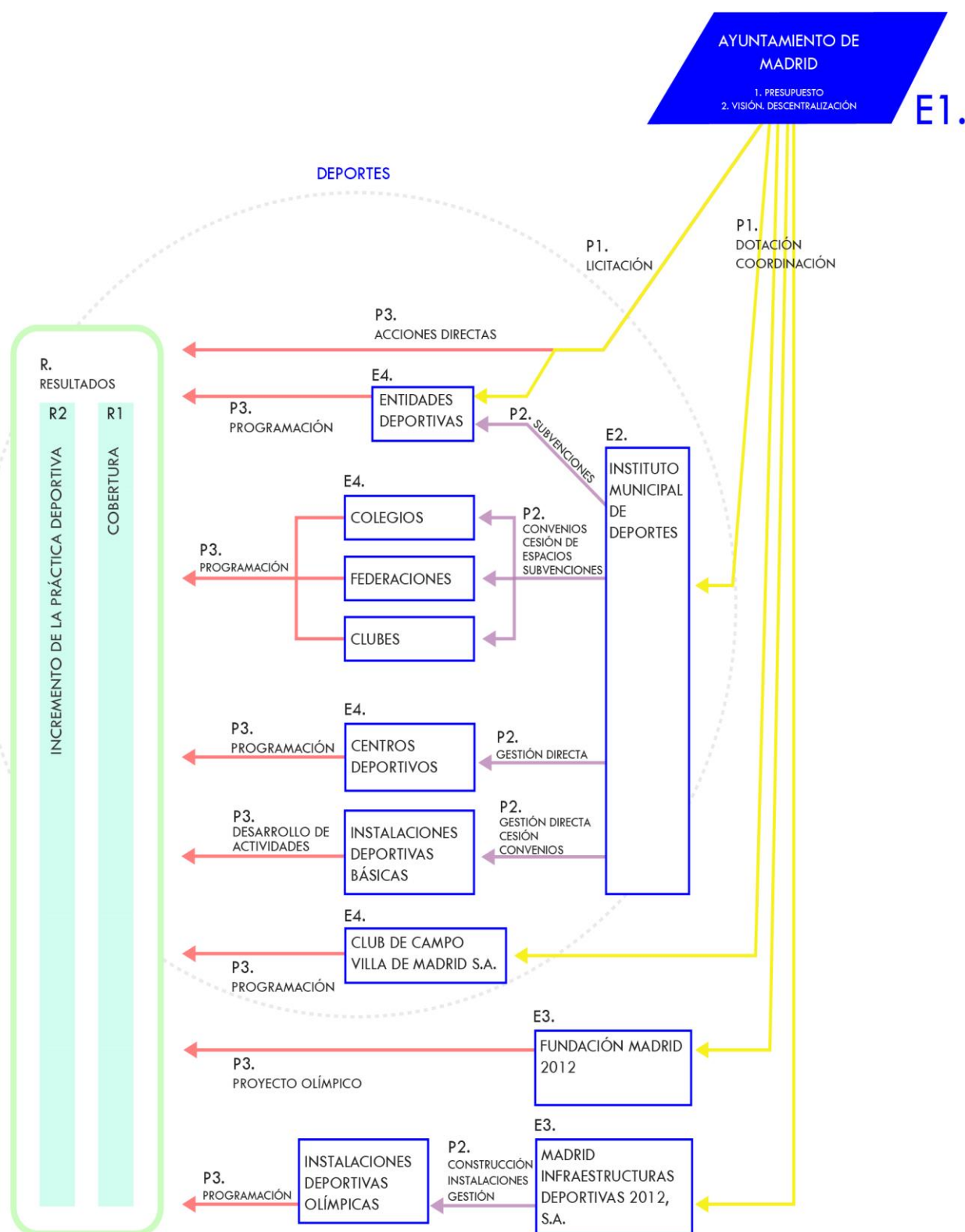
Los principales cambios estructurales que se advierten están relacionados principalmente con la presentación de Madrid como ciudad olímpica para los Juegos de 2012, 2016 y 2020. Para este propósito se crea, por una parte, diferentes Fundaciones sin ánimo de lucro, denominadas con el año al que aspiran organizar los Juegos Olímpicos. Estas eran las encargadas, junto al Comité Olímpico Español de elaborar la candidatura. También eran las encargadas de promocionar y gestionar todas las actuaciones necesarias para este fin, incluido la obtención de patrocinios.

Por otra parte, en el periodo, figuran diversas empresas municipales a las cuales se les atribuía, o bien la construcción de instalaciones deportivas olímpicas o la gestión de las mismas, como son Madrid Infraestructuras Deportivas, disuelta en 2005, o Madrid Espacios y Congresos, extinguida en 2013 y encargada de instalaciones tales como la Caja Mágica de Tenis, el Centro Acuático, y el desarrollo de la Villa Olímpica.

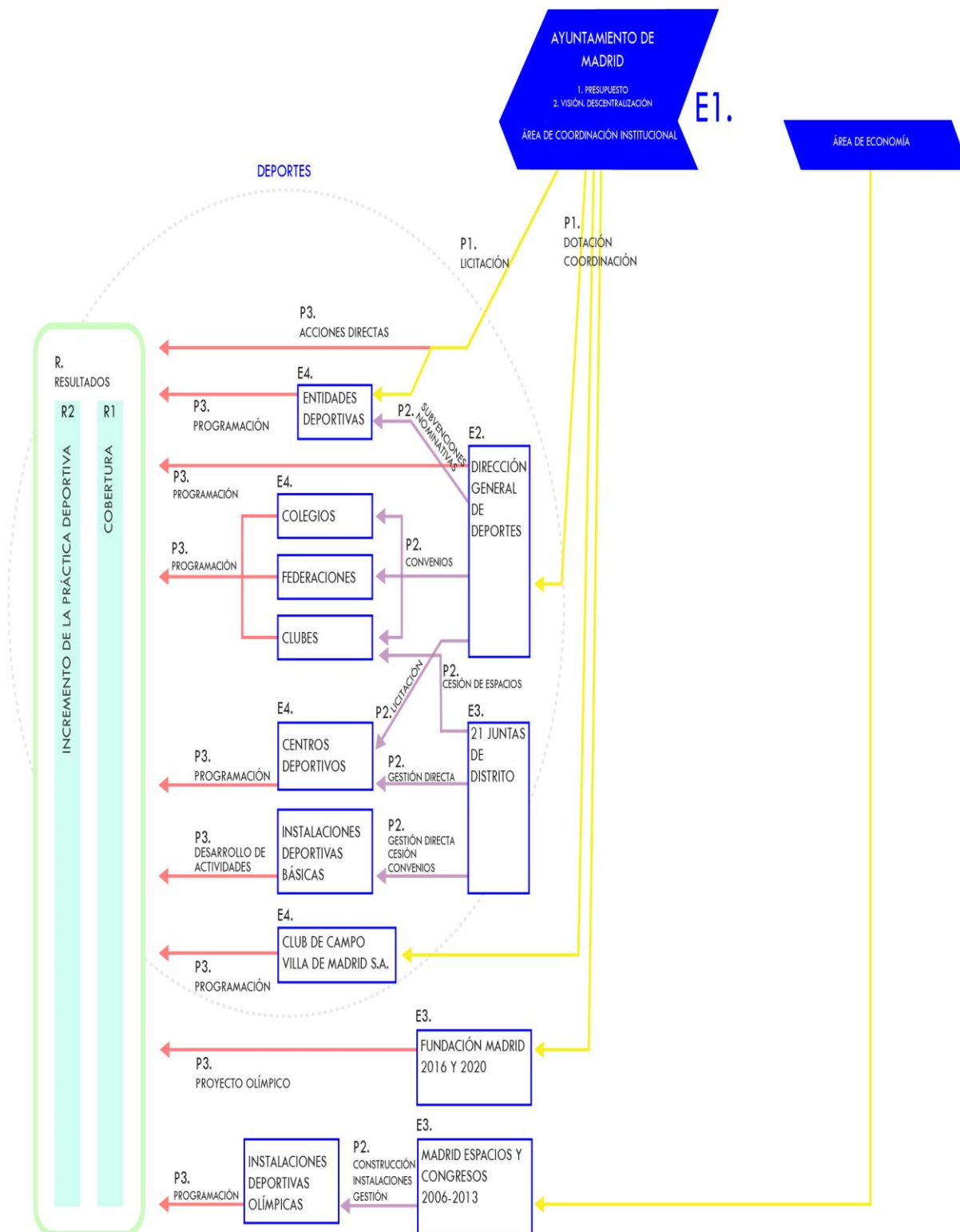
Por último, señalar los cambios orgánicos de las estructuras responsables de las competencias de deporte de la ciudad de Madrid. Hasta 2005 se situaba el Instituto Municipal de Deportes (IMD), para posteriormente ubicarse en una Dirección General dependiente de Vicealcaldía.

Evolución de modelos lógicos

Modelo 2003-2005



Modelo 2005-2013



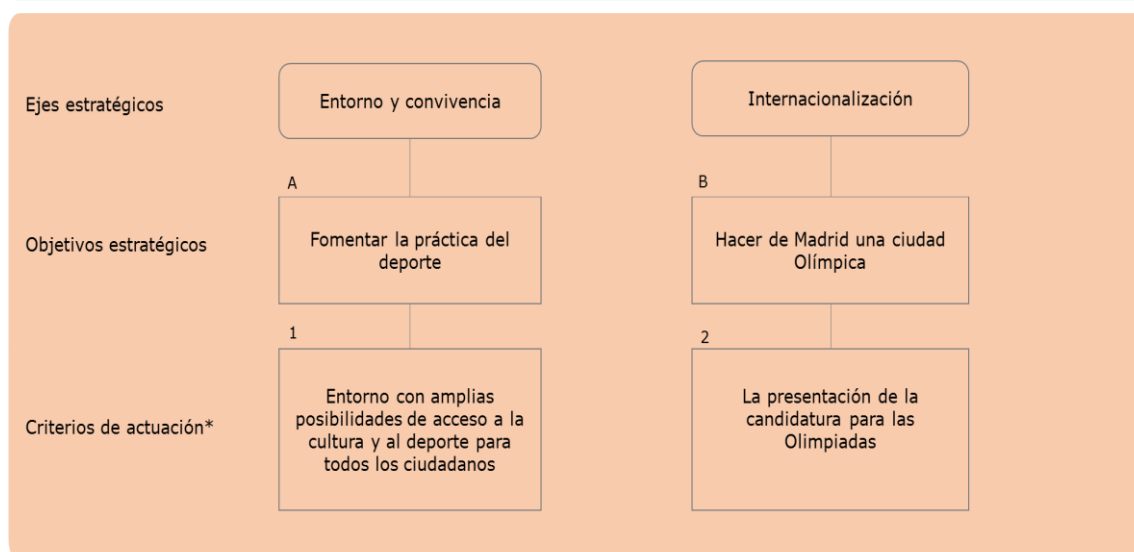
8 | Coordenadas estratégicas

Diseño de las políticas de deportes para el período 2003 – 2015

El diseño de la política de deporte se articula y queda representada en el período de análisis mediante tres árboles de objetivos de políticas, correspondientes a cada una de las legislaturas. Cada árbol se construye a partir de los mapas estratégicos y los programas operativos de gobierno, de manera que en los mismos quedan reflejados los ejes estratégicos de la política, los objetivos estratégicos de cada eje y, por último, los objetivos operativos asociados que provienen de los programas operativos de gobierno.

La política de deporte para la **legislatura 2003-2007**⁷, como se observa en la siguiente imagen, se define alrededor dos *ejes estratégicos*: “entorno y convivencia” e “internacionalización”. Asimismo, los *objetivos estratégicos* respectivos para cada eje son: A) fomentar la práctica del deporte y B) hacer de Madrid una ciudad olímpica.

Árbol de objetivos: Representación gráfica de los objetivos de la política deportiva del Ayuntamiento de Madrid (2003-2007)



*Memoria del observatorio 2006, pág. 28.

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa estratégico de la legislatura 2003-2007

7 Contar sólo con el mapa estratégico y no con el programa operativo de gobierno en esta primera legislatura impide profundizar en los objetivos operativos de las políticas de deporte, sin embargo, los mismos se sustituyen por criterios de actuación.

En relación con el primero de los objetivos estratégicos (A), el *criterio de actuación* para alcanzarlo será propiciar un “entorno con amplias posibilidades de acceso al deporte para todos los ciudadanos” (compartido con la política de cultura) y, por tanto, la ciudad debe contar con suficientes dotaciones deportivas. Para alcanzar el segundo objetivo estratégico, es decir, para “hacer de Madrid una ciudad olímpica” (B.) y promover la “internacionalización” de la ciudad, los esfuerzos se concentrarán en la presentación de la candidatura olímpica (2).

De acuerdo a la estructura del árbol de objetivos de la **legislatura 2007-2011**, la política de deporte se conecta con una mayor cantidad de ejes y objetivos estratégicos del mapa. Asimismo, contar con un programa operativo de gobierno permite analizar el despliegue de las líneas estratégicas en distintos objetivos operativos.

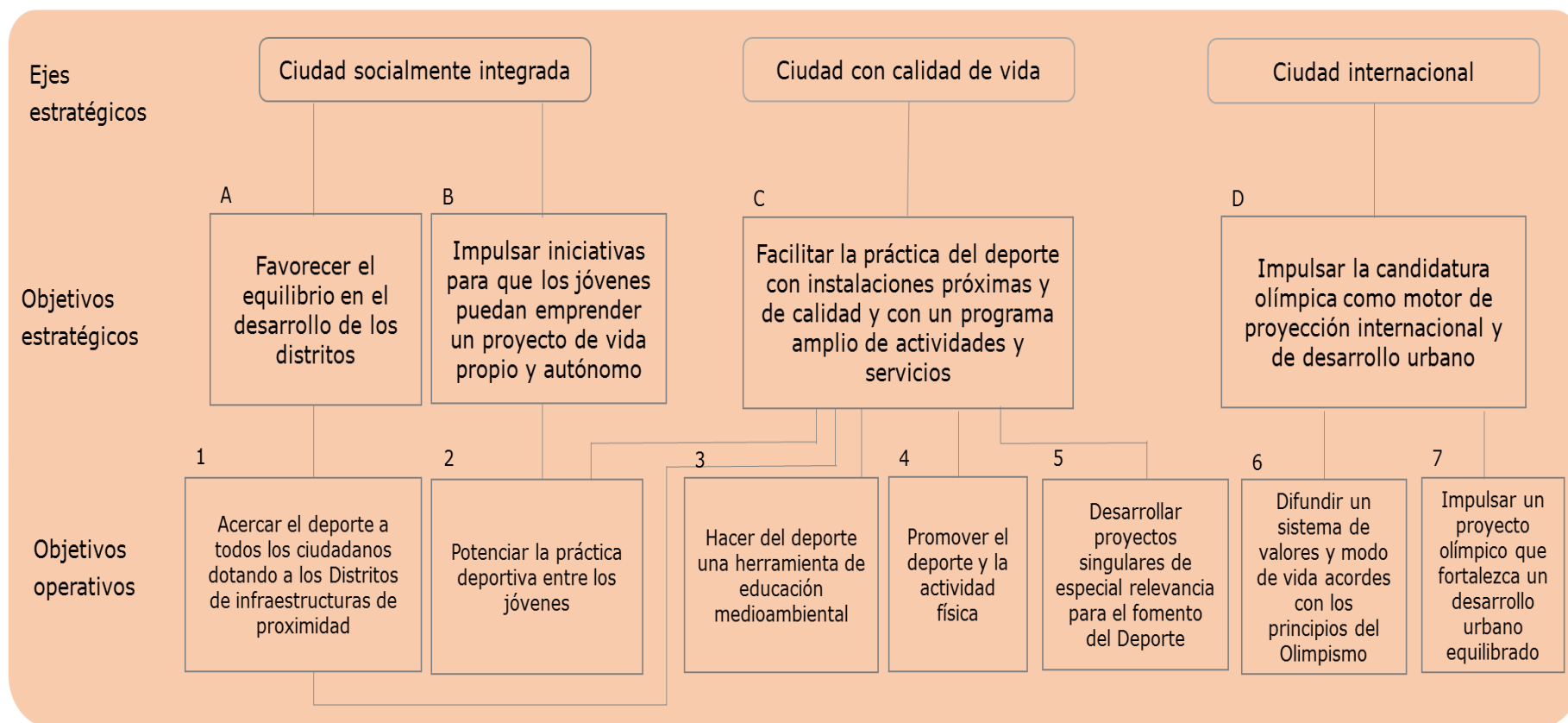
Dentro del eje “ciudad socialmente integrada” el deporte se conecta con dos objetivos estratégicos: por un lado, “favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos” (A), para lo cual se planifica “acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los distritos de infraestructuras de proximidad” (1) y, por otro, “impulsar iniciativas para que los jóvenes puedan emprender un proyecto de vida propio y autónomo” (B), dentro del cual las políticas deportivas se encargarán de “potenciar la práctica deportiva” en este grupo de población (2). Las políticas relacionadas con este eje se dirigen de forma específica a los territorios –haciendo explícita la idea de infraestructuras de proximidad– y a la juventud como grupo diana del diseño. Ambos objetivos operativos están a su vez conectados con el eje “ciudad con calidad de vida” y con el objetivo estratégico C, que se comentan a continuación.

El deporte se relaciona en esta legislatura también con el eje estratégico: “ciudad con calidad de vida”. Para ello se plantea la importancia de “facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios” (A). Los objetivos operativos de este eje en esta legislatura se centran en la promoción del deporte y la actividad física (4), así como en el desarrollo de proyectos singulares que sean especialmente relevantes para fomentar el deporte (5). Como elemento novedoso del diseño destaca el objetivo de “hacer del deporte una herramienta de educación medioambiental” (3). En términos del diseño, el objetivo estratégico C es el que se conecta con el mayor número de objetivos operativos (1 a 5)

En cuanto al último eje, “ciudad internacional”, el objetivo estratégico continúa centrándose en la candidatura olímpica (D) como motor de proyección internacional de la ciudad, así como también de su desarrollo urbano. Esta estrategia se concreta en dos objetivos operativos: por un

lado, mediante la difusión de valores y modos de vida acordes a los principios olímpicos (6) y fortaleciendo un desarrollo urbano equilibrado mediante el proyecto olímpico.

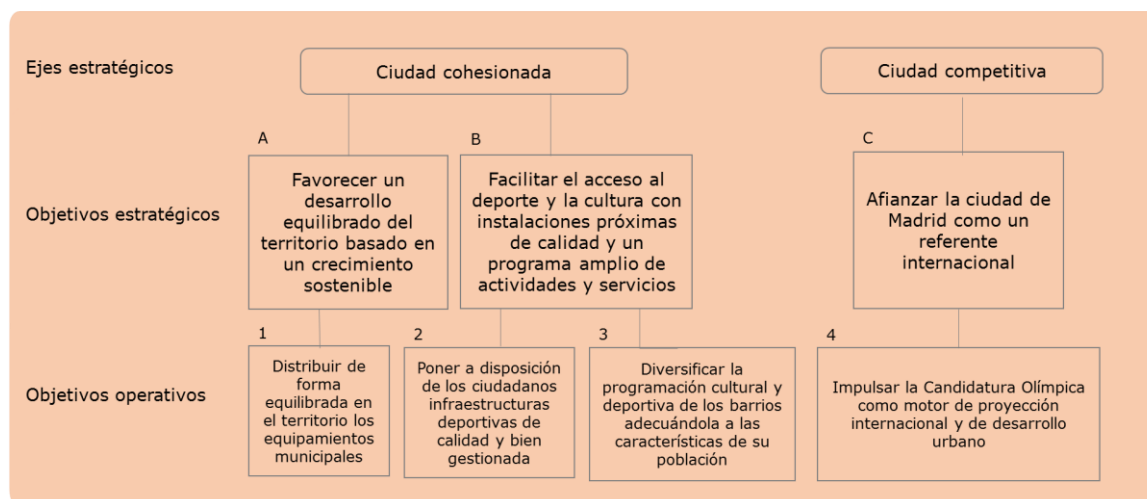
Árbol de objetivos: Representación gráfica de los objetivos de la política deportiva del Ayuntamiento de Madrid (2007-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Operativo de Gobierno 2007-2011.

Por último, durante la **legislatura 2011-2015** los objetivos vuelven a articularse alrededor de dos *ejes estratégicos*: “ciudad cohesionada” y “ciudad competitiva”. Asimismo, se reduce el número de objetivos estratégicos (de 4 a 3) y operativos (de 7 a 4), simplificándose nuevamente el diseño.

Árbol de objetivos: Representación gráfica de los objetivos de la política deportiva del Ayuntamiento de Madrid (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Operativo de Gobierno 2011-2015

Respecto al primer eje, la idea de “ciudad cohesionada” recoge los *objetivos estratégicos* relacionados con el desarrollo de la política de deporte en los territorios, así es que se pretende tanto “favorecer un desarrollo equilibrado del territorio basado en un crecimiento sostenible” (A), como facilitar el acceso al deporte “con instalaciones próximas de calidad y un programa amplio de actividades y servicios” (B). Los *objetivos operativos* ponen el énfasis en la distribución equilibrada de los equipamientos municipales (1), acercando el deporte a los barrios y a todos los ciudadanos mediante infraestructuras deportivas de calidad y bien gestionadas (2). Asimismo, se pretende una programación deportiva diversa y adecuada a las características de la población de cada territorio (3).

Los contenidos asociados a este eje se asemejan a algunos objetivos estratégicos diseñados en la anterior legislatura (A y C en 2007-2011), incluidos en los ejes “ciudad socialmente integrada” y “ciudad con calidad de vida”. Si bien se mantiene la centralidad de la política deportiva de proximidad en relación con el diseño de equipamientos en los barrios, en cuanto a la orientación del diseño a grupos de población específicos se

suprimen los objetivos estratégicos y operativos orientados a la juventud, al menos en cuanto a su mención explícita en el diseño.

Asimismo, respecto a la legislatura anterior, se suprime el eje estratégico "ciudad con calidad de vida" y la mención específica de algunos aspectos, como la educación medioambiental a través del deporte o el desarrollo de proyectos singulares.

Entre los elementos de continuidad del diseño destaca la mención a la candidatura olímpica como motor de proyección internacional y desarrollo urbano. Su impulso se mantiene como objetivo operativo (4), aunque en esta ocasión alineado al eje "ciudad competitiva" y al objetivo estratégico de "afianzar la ciudad de Madrid como un referente internacional" (C).

En términos generales, respecto al diseño de la política deportiva para el período analizado cabe destacar: por un lado, el empleo de herramientas de diseño más sofisticadas en las últimas dos legislaturas, en tanto se incorpora la utilización de programas operativos de gobierno que permiten desarrollar con mayor precisión los objetivos asociados a cada eje y objetivo estratégico. Esta posibilidad se aprovecha especialmente en la segunda legislatura objeto de análisis, en tanto en la última se vuelve a simplificar el diseño, reduciendo el número de ejes, objetivos estratégicos y operativos asociados al deporte. Por otro, la apuesta por un diseño de políticas deportivas orientadas en dos direcciones: una orientación local que se traduce en acciones específicas y adaptadas a las características de cada territorio; una orientación global que promueve la proyección internacional de la ciudad fundamentalmente a través de la presentación de candidaturas olímpicas.

7. Programación de las actuaciones municipales

Una vez descritas las principales coordenadas estratégicas, en este apartado se abordan los proyectos y las acciones que fueron contempladas en el periodo 2007-2015 para alcanzar los objetivos de la política municipal de deporte. A través de esta descripción obtendremos una visión panorámica de la política pública, una narrativa sobre las principales orientaciones estratégicas y su concreción práctica.

Objetivos operativos y proyectos

En los apartados anteriores se han relacionado los ejes y los objetivos del Mapa Estratégico con los objetivos operativos del Programa Operativo de Gobierno. En este apartado pondremos el foco en los proyectos formulados para alcanzar uno o varios de los objetivos operativos.

Una vez expuestos los Programas Operativos de Gobierno (POG), y los Mapas Estratégicos de los que parten, nos disponemos a describir su desarrollo. De esta forma, al igual que ocurrió en el diseño, el análisis de la implementación de los POG se suscribe a las dos últimas legislaturas objeto de estudio: 2007-2011 y 2011-2015.

Para la primera de las legislaturas, el desarrollo de los objetivos estratégicos y operativos en torno a la política deportiva se cristalizó en la puesta en marcha de **14⁸ proyectos que engloban un total de 199 actuaciones**.

Los distintos proyectos, así como las actuaciones, están contemplados para la consecución de varios objetivos estratégicos, dado que comparten objetivos operativos. El objetivo estratégico "C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio

⁸ En la Memoria del Observatorio del año 2009 figuran los proyectos de "Patrocinio Madrid 16" y "Remodelación integral del Estadio Vallehermoso", pero no queda reflejado en las siguientes Memorias ni en el Informe Final del POG. Por ello no se ha contabilizado. Sin embargo, ambos proyectos figuran como acciones en el Informe Final. Así, en el proyecto "Modernización y ampliación de instalaciones deportivas existentes" se incluye la remodelación de dicho estadio. Del mismo modo ocurre con el "Patrocinio Madrid 16" que se sitúa como acción del proyecto "Impulso y aprovechamiento de eventos internacionales para el posicionamiento de Madrid internacionalmente, del área de Internacionalización.

de actividades y servicios" es el que más objetivos operativos plantea (5) y, por ende, el que más proyectos acumula con 13 de los 14 totales, lo que representa el 98% de las acciones a implementar en el área de deporte.

En cuanto a las acciones, el proyecto "Modernización y ampliación de instalaciones deportivas existentes" es el que más acciones plantea, 86. En este sentido también destaca el proyecto "Fondo Estatal Inversión Local (FEIL 2009): Infraestructuras Deportivas" que comparte las acciones de acondicionamiento y obras con el anterior y acumula un total de 66 acciones. En contraste, otros proyectos, "Mejora y simplificación del acceso a Instalaciones y Servicios Deportivos" y "Promoción de la práctica deportiva para jóvenes con dificultades" se diseñaron para la realización de 2 y 3 actuaciones respectivamente.

De esta forma, la relación entre los objetivos, tanto estratégicos como operativos, y los proyectos es la siguiente:

Proyectos	Objetivos Operativos	Objetivos Estratégicos	Acciones
Construcción de centros deportivos e instalaciones deportivas	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	40
Construcción de Instalaciones Deportivas dentro del proyecto Madrid Río	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad 5. Desarrollar proyectos singulares de especial relevancia para el fomento del Deporte	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	17
Modernización y ampliación de instalaciones deportivas existentes	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	86
Fondo Estatal Inversión Local (FEIL 2009): Infraestructuras Deportivas	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	66
Fondo Estatal de Empleo y Sostenibilidad Local (FEESL 2010): Instalaciones Deportivas	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	20
Plan de Revitalización del Centro Urbano: Centros y Actividades Deportivas	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	32
Acondicionamiento de campos de fútbol municipales	1. Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los Distritos de infraestructuras de proximidad	A. Favorecer el equilibrio en el desarrollo de los distritos C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	26

Proyectos	Objetivos Operativos	Objetivos Estratégicos	Acciones
Promoción de la práctica deportiva en la población joven	2. Potenciar la práctica deportiva entre los jóvenes	B. Impulsar iniciativas para que los jóvenes puedan emprender un proyecto de vida propio y autónomo C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	5
Desarrollo de actividades de sensibilización y de buenas prácticas medioambientales en el deporte	3. Hacer del deporte una herramienta de educación medioambiental	C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	9
Mejora y simplificación del acceso a Instalaciones y Servicios Deportivos	4. Promover el deporte y la actividad física	C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	2
Fomento del Deporte Base	4. Promover el deporte y la actividad física	C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios	4
Ejecución de Instalaciones Deportivas dentro del Proyecto Olímpico	5. Desarrollar proyectos singulares de especial relevancia para el fomento del Deporte 7. Impulsar un proyecto olímpico que fortalezca un desarrollo urbano equilibrado	C. Facilitar la práctica del deporte con instalaciones próximas y de calidad y con un programa amplio de actividades y servicios D. Impulsar la candidatura olímpica como motor de proyección internacional y de desarrollo urbano	4
Promoción y difusión de los valores olímpicos	6. Difundir un sistema de valores y modo de vida acordes con los principios del Olimpismo	D. Impulsar la candidatura olímpica como motor de proyección internacional y de desarrollo urbano	4

Fuente: Programa Operativo de Gobierno 2007-2011

Para la siguiente legislatura de estudio, 2011-2015, la planificación del POG se simplifica respecto al periodo anterior. El número de proyectos se ve reducido a 5 y los objetivos operativos a 4. Además, la mayoría de proyectos y objetivos operativos se organizan en torno al objetivo estratégico de "B. Facilitar el acceso al deporte y la cultura con instalaciones próximas de calidad y un programa amplio de actividades y servicios".

En este caso, el proyecto "Nuevas infraestructuras deportivas" es el único que hace converger varios objetivos operativos y estratégicos. Al mismo tiempo desaparecen los proyectos financiados por Fondos Estatales, que sí figuraban en la legislatura anterior, FEESL y FEIL. Por otra parte, sin considerar las denominaciones, hay dos de ellos que, por su contenido, tienen plena continuidad con la legislatura anterior. En contraste, el "Proyecto Olímpico" se desvincula del tipo de acciones planteadas en la legislatura anterior, concentradas principalmente en la construcción de instalaciones para los Juegos Olímpicos para, en este periodo, trabajar en el patrocinio de la Candidatura Olímpica Madrid 2020.

En cuanto al número de acciones total, la cifra varía según la fuente utilizada. En la Memoria del Observatorio de 2014 figuran 61 acciones mientras que en el Informe Final de áreas de acción del POG aparecen 70 acciones. Además, la denominación de algunas de las acciones varía según la fuente utilizada. Para nuestro análisis utilizaremos esta última cifra, a la que se añade una acción contemplada en "Proyecto Olímpico", en total 71 acciones.

En este caso la distribución de las acciones resulta más equilibrada entre proyectos. También destaca el hecho de que en esta legislatura las acciones propuestas no se repiten entre proyectos, es decir, las acciones dispuestas en cada proyecto son exclusivas para cada uno y no están previstas en otros proyectos. Esto, unido a la reducción de los proyectos y a la concentración de los mismos en torno a un solo objetivo estratégico, es una de las grandes novedades respecto al periodo anterior.

La relación entre los objetivos, estratégicos y operativos, y los proyectos es la siguiente:

Proyectos	Objetivos Operativos	Objetivos Estratégicos	Acciones
Nuevas infraestructuras deportivas	1. Distribuir de forma equilibrada en el territorio los equipamientos municipales 2. Poner a disposición de los ciudadanos infraestructuras deportivas de calidad y bien gestionadas	A. Favorecer un desarrollo equilibrado del territorio basado en un crecimiento sostenible B. Facilitar el acceso al deporte y la cultura con instalaciones próximas de calidad y un programa amplio de actividades y servicios	21
Mejora de infraestructuras deportivas	2. Poner a disposición de los ciudadanos infraestructuras deportivas de calidad y bien gestionadas	B. Facilitar el acceso al deporte y la cultura con instalaciones próximas de calidad y un programa amplio de actividades y servicios	30
Mejora de la gestión de las instalaciones y servicios deportivos	2. Poner a disposición de los ciudadanos infraestructuras deportivas de calidad y bien gestionadas	B. Facilitar el acceso al deporte y la cultura con instalaciones próximas de calidad y un programa amplio de actividades y servicios	6
Nuevos programas deportivos	3. Diversificar la programación cultural y deportiva de los barrios adecuándola a las características de su población	B. Facilitar el acceso al deporte y la cultura con instalaciones próximas de calidad y un programa amplio de actividades y servicios	13
Proyecto Olímpico	4. Impulsar la Candidatura Olímpica como motor de proyección internacional y de desarrollo urbano	C. Afianzar la ciudad de Madrid como un referente internacional	1

Fuente: Programa Operativo de Gobierno 2011-2015

Tipología de acciones por Área

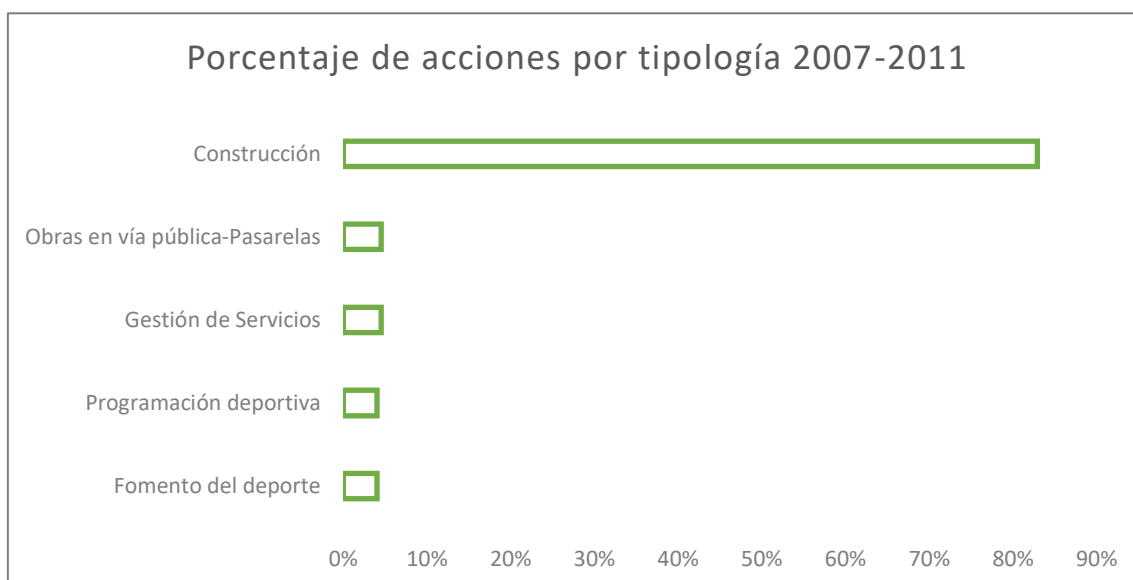
Las acciones concretas, ya sean comunes o específicas, serán analizadas en este epígrafe de forma independiente respecto al proyecto en el que se enmarcan. Este análisis consigue tipificar la diversidad de las acciones respecto a la naturaleza de cada una. Esto permite describir y calcular la proporción de tipos de acciones que se contemplan en el Área de Deportes y realizar una comparativa entre los dos periodos de gobierno. La clasificación se puede consultar en el anexo.

Las clasificaciones que se proponen en este informe son el resultado de analizar los conjuntos de acciones estipuladas en los proyectos deportivos para los Programas Operativos de Gobierno 2007-2011 y 2011-2015. Las denominaciones y relaciones que se proponen se derivan de la especificidad de las acciones respecto al carácter de los proyectos destinados, en cada caso, a propósitos específicos como puede ser la construcción de Centros Deportivos. De esta forma se han establecido 5 categorías de acciones:

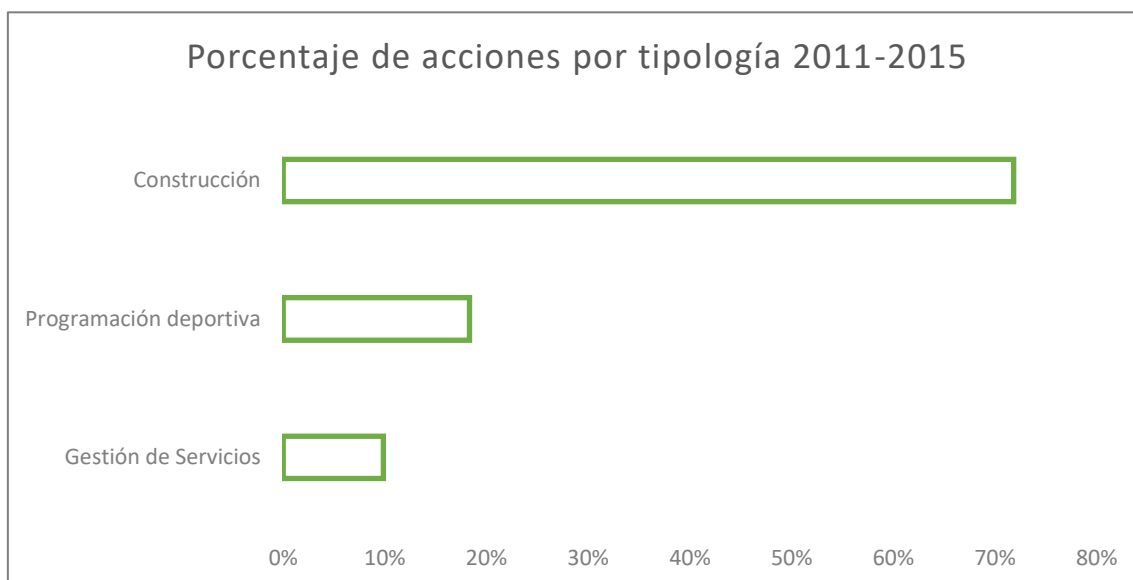
1. Actividades-Programación deportiva, donde figuran acciones como *Actividades deportivas destinadas a la integración de niños en riesgo de exclusión social* o *Puesta en marcha del programa deporte en la naturaleza*. En este caso se establecen diferencias entre la programación deportiva general, la relacionada con las Olimpiadas y la orientada hacia colectivos específicos, como la población infantil.
2. Fomento del deporte. Se recogen aquí acciones de apoyo e impulso deportivo tales como el *Incremento de las Escuelas Deportivas* o la *Potenciación de las ayudas para funcionamiento y para actividades a los clubes*.
3. Obras en vía pública relacionadas pasarelas peatonales y ciclistas, como las establecidas al *Sur del Puente de Toledo* o de la *calle San Graciano a Invernadero*.
4. Construcción, categoría en la que se incluyen nuevos Centros Deportivos; Nuevas pistas y pabellones deportivos, así como la rehabilitación de las ya existentes; Renovación y acondicionamiento del césped de campos de fútbol; Mejoras en Instalaciones Deportivas y equipamientos; Infraestructuras para las Olimpiadas; y obras destinadas a la mejora de accesos, energéticas y medioambientales. Un ejemplo sería *Mejoras en el Centro Deportivo Cerro Almodóvar* o *Construcción de pistas de patinaje del Parque de la Arganzuela*.
5. Gestión de Servicios. Aquí se recogen acciones relacionadas con criterios y pautas de actuación y gestión de los servicios deportivos como, por

ejemplo, la *Aprobación del Reglamento de Servicios Deportivos* o la *Simplificación de los medios de pago y las tarifas de los servicios deportivos*.

En los siguientes gráficos se representa el porcentaje de acciones por tipología en las dos últimas legislaturas de análisis:



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes Finales de los POG de las legislaturas 2007-2011 y 2011-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes Finales de los POG de las legislaturas 2007-2011 y 2011-2015.

En resumen, desde el Área de Deporte los esfuerzos se enfatizan en la renovación de instalaciones y en la creación de nuevos Centros y pistas deportivas, mientras que la programación y el fomento del deporte tienen una presencia residual. En la primera legislatura se planifica un número muy superior de acciones que permite un impulso, también mayor y variado, de las instalaciones deportivas municipales respecto al segundo periodo, donde, en general, las acciones toman un carácter más homogéneo.

8. Análisis

9 | Análisis por criterios: coincidencia y coherencia

Grado de alineamiento entre las diferentes fuentes de definición estratégica y entre las diferentes legislaturas

Entendemos la coherencia como un criterio analítico que está relacionado con una concepción estratégica de las políticas, es decir, con los objetivos o fines que orientan las acciones (Martínez Nogueira, 2010). Así es que, partiendo del análisis de las coordenadas estratégicas de las políticas de deporte identificadas en el apartado anterior, a continuación, prestaremos atención a la coherencia de su diseño contrastando distintas fuentes analizadas (árboles de objetivos, Debates del estado de la ciudad, y entrevistas a responsables). El análisis se realizará de forma simultánea a dos niveles: por un lado, a nivel sincrónico se procura determinar si los planteamientos provenientes de las distintas fuentes están alineados entre sí o si por el contrario existen divergencias. Por otro, a nivel diacrónico, se analiza si se presentan continuidades o discontinuidades en el diseño durante el período analizado.

Para ello, partiremos del análisis realizado sobre los árboles de objetivos de las políticas y su contraste con los discursos de los Debates del estado de la ciudad y los recogidos en las entrevistas a responsables. Respecto a estas dos últimas fuentes, se realizarán referencias puntuales ya que un análisis más extensivo de las mismas se llevará a cabo en los siguientes apartados de este informe. Por último, y en relación con los resultados de este análisis conviene aclarar que no toda divergencia o discontinuidad puede ser identificada como una falta de coherencia del diseño, sino que tales alteraciones pueden deberse a la incidencia de otros factores (como cambios en el contexto, en los equipos de gobierno y en la estrategia adoptada).

Síntesis del diseño de las políticas de deporte del Ayuntamiento de Madrid (2003-2015)

Dimensión estratégica	Legislatura	Árboles de objetivos	Debates del estado de la Ciudad	Entrevistas a responsables de Área / Distritos
Estructura y gestión	2003-2007	x	<p>Descentralización de la gestión deportiva a los distritos. Vicealcaldía, promoción del deporte y coordinación de la candidatura olímpica.</p> <p>Presupuesto para mejora de instalaciones, ayuda a clubes y pruebas de competición.</p>	<p>Cambios en la estructura con repercusiones en el diseño de la política deportiva, escasez de orientación estratégica a medio y largo plazo.</p>
	2007-2011	x	<p>Vicealcaldía y coordinación con Fundación Madrid 2016 en el fomento del deporte y la promoción de la candidatura olímpica.</p> <p>Presupuesto para mejora de instalaciones, ayuda a clubes y pruebas de competición. Derrota Madrid 2016, ahorro de presupuesto mediante aplazamiento de obras.</p>	<p>Modelo de descentralización y externalización (especialmente desde la 2ª legislatura) con efectos diversos.</p> <p>Presupuesto: peso de las candidaturas olímpicas en detrimento de otras áreas de política deportiva.</p>
	2011-2015	<p>Ciudad cohesionada:</p> <p>Distribución equilibrada territorialmente en sus equipamientos municipales</p> <p>Acceso al deporte mediante infraestructuras próximas, de calidad,</p>	<p>Comparación gestión público/privada, idéntica política de precios y garantía de calidad mediante control y titularidad municipal. Favorable a mayor externalización. Mención al impulso de un plan estratégico de deporte. Presupuesto: puesta en valor</p>	

		bien gestionadas y un programa de actividades adecuado a los barrios y características de la población.	de las inversiones que impulsaron las candidaturas olímpicas y compromiso de contención de las inversiones del proyecto hasta no ganar la candidatura Madrid.	
Dimensión estratégica	Legislatura	Árboles de objetivos	Debates del estado de la Ciudad	Entrevistas a responsables de Área / Distritos
Programación y promoción	2003-2007	Entorno y convivencia: Fomentar la práctica deportiva mediante un entorno que permita su acceso a toda la ciudadanía.	Competiciones municipales, escolares, alta competición, pequeños clubes, populares. Incremento de escuelas municipales de promoción deportiva.	Programación: mantenimiento de la programación existente, heterogénea y dependiente de la dirección de los centros deportivos, falta de actualización/innovación
	2007-2011	Ciudad con calidad de vida: Fomento de la práctica deportiva y la actividad física mediante instalaciones próximas y programación de actividades y servicios Potenciar la práctica deportiva especialmente entre los jóvenes	Servicios deportivos brindados para el deporte de base. Escuelas municipales de promoción deportiva y federaciones, cesión de instalaciones municipales a centros escolares, clubes y asociaciones. Becas para jóvenes en riesgo de exclusión.	Promoción: poco peso en el diseño de la política, enfoque plural producto de las prácticas previamente instituidas en los centros deportivos.
	2011-2015	Ciudad cohesionada: distribución equilibrada territorialmente de equipamientos municipales. Acceso al deporte mediante infraestructuras próximas, de calidad, bien gestionadas y un programa de actividades adecuado a los barrios y características de la población.	Capacidad de organizar grandes eventos deportivos y obtener beneficios económicos (Open de tenis). Madrid primera prestadora de servicios deportivos. Promoción: ausente en el discurso.	

Dimensión estratégica	Legislatura	Árboles de objetivos	Debates del estado de la Ciudad	Entrevistas a responsables de Área / Distritos
Infraestructuras	2003-2007	Entorno y convivencia: Fomentar la práctica deportiva mediante un entorno que permita su acceso a toda la ciudadanía.	Nueva construcción, remodelación, en nuevos barrios, en colegios, vinculadas al proyecto olímpico.	Construcción de infraestructuras deportivas, carencia de pabellones intermedios, de planificación acorde a necesidades y de mantenimiento de las instalaciones de gestión directa.
	2007-2011	Ciudad socialmente integrada: Acercar el deporte a todos los ciudadanos dotando a los distritos de infraestructuras y favoreciendo el equilibrio territorial	Nuevas instalaciones del proyecto olímpico en los distritos con menos dotaciones, mejora de los centros existentes, centro deportivo para personas con discapacidad, césped artificial en campos de fútbol, centros polivalentes en mercados. Aplazamiento de obras tras la derrota de la candidatura Madrid 2016 a finales de 2009. Equipamientos en nuevos desarrollos urbanísticos, cesión de parcelas.	
	2011-2015	Ciudad cohesionada: Distribución equilibrada territorialmente de equipamientos municipales Acceso al deporte mediante infraestructuras próximas, de calidad, bien gestionadas y un programa de actividades adecuado a los barrios y características de la población.	Recuento de dotaciones existentes. Beneficios económicos que generan algunas de ellas (Caja Mágica). Suspensión de construcción de dotaciones olímpicas hasta no ganar la candidatura Madrid 2020. Incremento del número de instalaciones a pesar de la crisis económica.	

Dimensión estratégica	Legislatura	Árboles de objetivos	Debates del estado de la Ciudad	Entrevistas a responsables de Área / Distritos
Proyecto olímpico	2003-2007	Internacionalización: Hacer de Madrid una ciudad Olímpica impulsando su candidatura.	Candidatura que posiciona a Madrid como ciudad global, pujante y cohesionada.	Proyecto olímpico: protagonista de la estrategia en todas las legislaturas, desplaza otras dimensiones de la política deportiva de la ciudad
	2007-2011	Ciudad internacional: impulsar la candidatura olímpica en tanto beneficia la proyección internacional de la ciudad, su desarrollo equilibrado, y sus valores y modos de vida acorde a los principios olímpicos	Proyección internacional, del liderazgo global a la responsabilidad olímpica y la recuperación económica.	
	2011-2015	Ciudad competitiva: Impulsar la candidatura olímpica en tanto beneficia la proyección internacional de la ciudad, su desarrollo urbano.	Apoyos a la candidatura Madrid 2020 (algunas fuerzas políticas, administraciones públicas, sector privado y ciudadanía (voluntarios). Beneficios de anteriores candidaturas, proyección internacional, aumento del turismo e inversión.	

De acuerdo al análisis esbozado en la tabla anterior cabe destacar dos aspectos generales. Por un lado, a nivel diacrónico, la identificación de **continuidades** entre **dos líneas estratégicas** que han articulado el diseño de las políticas de deportes del Ayuntamiento de Madrid a lo largo de todo el período analizado: una estrategia orientada a nivel local que pretende facilitar y promover el acceso al deporte de toda la ciudadanía; otra estrategia orientada a nivel internacional / global que se conecta fundamentalmente al proyecto olímpico y al impulso de la candidatura de la ciudad de Madrid. Ambas líneas están presentes en las tres legislaturas objeto de este análisis (2003-2007, 2007-2011 y 2011-2015).

Por otro lado, a nivel sincrónico, se observa **divergencia** entre los contenidos articulados en los árboles de políticas, los debates del estado de la ciudad, y los expresados en los discursos de las entrevistas a personas responsables de algún área o servicio vinculado a la política de deporte durante el período de estudio.

A continuación, se analizan las continuidades del diseño y sus dimensiones estratégicas, a la par que se señalan las principales divergencias identificadas entre las distintas fuentes.

Al analizar los contenidos del diseño de la política de deporte se identifican una serie de dimensiones estratégicas que cobran relevancia: la **estructura y gestión** de las políticas deportivas, la **promoción** del deporte y la **programación** de actividades y servicios, las **infraestructuras** o dotaciones deportivas que habilitan el acceso a su práctica y el **proyecto olímpico**.

El diseño de la política de deporte durante el período 2003-2015 se ha visto afectada por algunos cambios relevantes de **estructura** que han incidido en la misma posibilidad de diseñar, planificar e implementar la política. Como se menciona en distintos debates del estado de la ciudad, y se analiza en este informe, durante aquellos años se llevó a cabo un proceso de **descentralización** por el cual la Dirección General de Deporte y las Juntas Municipales de Distrito asumieron la gestión de distintos servicios. Según el discurso de las personas entrevistadas la desaparición del IMD ha sido uno de los cambios que a nivel estructural ha afectado la posibilidad de definir una orientación estratégica de la política deportiva, llegando a afirmar en algún caso que no ha habido un diseño específico para el período analizado:

"A partir del 2005, pasamos a... cada uno por libre. No hay una política deportiva, ni en los distritos, ni en el ayuntamiento de Madrid." (E4, responsable distrital)

Desde otras posiciones se matiza esta cuestión y se sostiene que no se trata tanto de una ausencia de política como del desarrollo por la inercia de

los diseños anteriores. Estas inercias se reflejan en la dimensión de **programación y promoción** donde se destaca que en lo que respecta a la oferta de actividades, servicios y subvenciones, no se ha apostado por la innovación.

“La sensación que yo tengo es que la inercia del pasado, ¿no? Un poco mantenimiento de lo que había” (E5, responsable distrital)

Estas dimensiones estratégicas se plasman en los discursos de los Debates del estado de la ciudad, donde el deporte ocupa un lugar residual en comparación con otras áreas de política. Respecto a la **programación** destaca la mención de los juegos municipales y diversas competiciones en la primera legislatura, los servicios deportivos brindados en la segunda, y la capacidad de organizar grandes eventos en la tercera (quedando desplazado del discurso el deporte de base en el último período). Por otro lado, la **promoción** ocupa un lugar aún menor en el diseño, cuestión que se refleja también en los árboles de políticas y en los discursos del gobierno, especialmente en la última legislatura, cuando desaparece esta dimensión en ambas fuentes. Este lugar secundario de la promoción lo confirman los discursos de algunas personas entrevistadas.

Retomando las cuestiones relativas a la estructura y la gestión que han podido afectar el diseño de las políticas de deporte, al proceso de descentralización hay que sumar el de **externalización**, mencionado especialmente en las entrevistas y que suscita mayor debate en la tercera legislatura, cuando también se explicitan objetivos relativos a la “buena gestión” de las infraestructuras en el árbol de políticas. La forma en la que la externalización de ciertos servicios y actividades se llevara a cabo es diversa (a largo, medio o corto plazo, con mayor o menor grado de externalización y control), tanto como los motivos que fomentan la gestión indirecta (la crisis económica y el recorte de presupuestos), sin embargo, hay coincidencias en que se trata de un modelo que tomará forma en la segunda legislatura y se intensificará especialmente durante la última, cuando se manifiesta en las herramientas de diseño y en el Debate del Estado de la Ciudad:

“Externalización de servicios. Pues mire, solo once de los sesenta y ocho centros deportivos son gestionados por una empresa. Las condiciones en servicio y los precios por los usuarios son los mismos. El Ayuntamiento mantiene el control y la titularidad garantizando la calidad; no quiere decir que no vayamos a externalizar, ¿eh? O sea, simplemente yo le digo la foto a día de hoy, porque esto de que no se pueda externalizar, de lo que es público, de lo que..., esto ya no creo que esté vigente” (Ana Botella, Debate del Estado de la Ciudad, 2012).

Otra dimensión fundamental del diseño que es necesario mencionar es la relativa a las **infraestructuras** deportivas, eje fundamental alrededor del cual se articula la política, en tanto la promoción del deporte y la posibilidad de brindar servicios y actividades accesibles para toda la ciudadanía dependerá de los equipamientos de proximidad disponibles. La referencia a las dotaciones deportivas es una constante en el diseño; aparece en todas las legislaturas y en todas las fuentes, sin embargo, se detectan divergencias en los discursos sobre este asunto. Mientras que en los debates del estado de la ciudad se destaca la creación de nuevas infraestructuras, la remodelación de las ya existentes y la importancia de dotar de equipamientos deportivos a los nuevos desarrollos urbanísticos, en las entrevistas a informantes clave se destaca la importancia de diseñar esta estrategia acorde a las necesidades de la población, por un lado, y pensando en la sostenibilidad de las mismas, por otro. Son frecuentes las menciones no sólo de falta de planificación de dotaciones a medio y largo plazo, sino también las dificultades de mantenimiento general de las instalaciones ya existentes:

“Del periodo este yo de lo que me quejo es de la falta de política deportiva. ¿Qué plan tenemos? ¿Tenemos un plan? Tenemos un abanico de actividades muy bueno, pero no tenemos plan, con respecto a las infraestructuras, no hay un plan (...) Que responda a criterios de necesidades, de capacidades y de todo. No se puede construir un polideportivo donde haya un hueco. Yo entiendo que el hueco es necesario, pero donde hay hueco hay que valorar si hago una cosa o hago otra y qué voy a hacer este año, que hago el año que viene y qué hago dentro de 20. Sobre todo, en dotaciones. Y luego en servicios es algo más sencillo, pero sí hace falta un programa” (E3, responsable distrital)

“No hubo inversiones en un montón de años. Aquí por ejemplo estamos en un polideportivo que en muchos años no ha habido una inversión. Es vintage, y bueno, pues ahora se lleva lo vintage... Pero vamos, ha sido complicado: ir trayendo gente, atrayendo a los centros deportivos cuando no ha habido inversiones, cuando no ha habido tampoco mucho apoyo en cuanto a personal y demás” (E4, responsable distrital)

Las divergencias que se plantean respecto al diseño de la política de deportes al analizar las distintas fuentes no pueden comprenderse si no se tiene en cuenta la última dimensión estratégica que queda por analizar: el **proyecto olímpico**. Como ya se indicó en páginas anteriores, la candidatura olímpica constituye en sí misma una línea estratégica de la política que se suma al objetivo más amplio de hacer de Madrid una ciudad competitiva y con proyección internacional. Esta dimensión del diseño, además de ser una constante durante todo el período, tal como se observa

en los árboles de políticas, será la protagonista de los debates de la ciudad cuando a deporte se refieren. El proyecto olímpico ocupará también un lugar central en los discursos de las entrevistas donde, en gran medida, se vinculará lo acontecido en materia de deportes durante las tres legislaturas al impulso de las tres candidaturas (Madrid 2012, 2016 y 2020).

En términos generales, cada legislatura se asocia a una candidatura que se ha desarrollado en contextos y circunstancias cambiantes. Así es que el proyecto olímpico, a pesar de presentar continuidad en el diseño, se impulsará con mayor o menor intensidad y de diversa forma en distintos momentos del período analizado. Durante la legislatura 2003-2007 el proyecto olímpico ya aparece en el árbol de políticas de deporte y en el ecuador del mandato (2005) se experimenta la derrota de la candidatura Madrid 2012. Este hecho será interpretado no sólo como un aprendizaje a partir del cual mejorar para futuras ocasiones, sino ya de por sí como un avance, al haber participado del proceso a la par que otras ciudades referentes en el panorama global. Asimismo, en un contexto de crecimiento económico se mantiene el optimismo de ganar la candidatura más adelante.

Los esfuerzos se redoblarán para preparar la candidatura Madrid 2016, que será la protagonista del segundo mandato en el que se procurará pasar del "liderazgo global" a la "responsabilidad olímpica". Como expresó el entonces Alcalde, Alberto Ruiz-Gallardón:

"La consecución de los Juegos se va a situar en un lugar aún más destacado de nuestra agenda, sin que esa prioridad nos distraiga del cumplimiento del programa de gestión y transformación acordado con los ciudadanos" (Alberto Ruiz-Gallardón, Debate del Estado de la Ciudad, 2008)

Frente a la cristalización de la crisis económica durante la segunda legislatura, el proyecto olímpico se reposiciona discursivamente y no sólo se pone en valor su capacidad de proyección internacional, sino también la de traccionar la economía y convertirse en el evento global que inaugure una nueva fase de recuperación y crecimiento, tanto para la ciudad como para el país.

"Madrid 2016 tiene muchas posibilidades de convertirse a partir del 2 de octubre, si es designada ganadora, en el gran motor de la recuperación económica no solamente de Madrid, sino de toda España." (Alberto Ruiz-Gallardón, Debate del Estado de la Ciudad, 2009)

La derrota golpeará nuevamente el proyecto olímpico, pero se insistirá en una tercera candidatura bajo un nuevo prisma durante la legislatura 2011-2015. Madrid 2020 se impulsará con el precedente de los anteriores intentos y desde el discurso de los debates se pondrá en valor lo conseguido

en términos de proyección internacional, aumento del turismo y las inversiones. La estrategia olímpica que durante las dos primeras candidaturas contaba con el consenso de todos los grupos políticos, la pierde en este último intento. Durante las primeras candidaturas las olimpiadas se entienden como una oportunidad para mejorar la ciudad, las infraestructuras y equipamientos, la conectividad, la calidad de vida y el empleo, sin embargo, tras dos derrotas y en un contexto de crisis económica sostenida se plantea que quizá los continuados esfuerzos dedicados a este proyecto pueden haber tenido repercusiones en otras áreas de la política deportiva:

“Los Juegos Olímpicos. Yo debo decirle que nosotros estamos de lleno en el espíritu olímpico, nosotros estamos de lleno en políticas que tengan que ver con el deporte y con la ciudad, y con la ciudadanía. Los Juegos Olímpicos es otra cosa. Es una celebración, es un evento muy importante, pero el espíritu olímpico es el que es. En cualquier caso, va a suponer las inversiones de tres años, en el caso de que se concedan los Juegos a Madrid. Pero nosotros creemos que es un problema fundamentalmente de actitud y de prioridades: una ciudad no debería celebrar unos Juegos Olímpicos si previamente no garantiza a todos sus ciudadanos las mejores condiciones para la práctica deportiva, sencillamente eso” (Izquierda Unida, Debate del Estado de la Ciudad, 2013)

Y es en relación con esta cuestión que se plantearán las divergencias sobre el proyecto olímpico, fundamentalmente desde la perspectiva planteada en las entrevistas. El proyecto olímpico ha marcado el diseño de la política de deportes del período no solamente por contar con una línea estratégica propia, sino porque de forma transversal a afectado al resto de dimensiones del diseño.

En términos de estructura las candidaturas han supuesto la creación de las Oficinas Olímpicas y la percepción de las personas entrevistadas es que el protagonismo de las oficinas y la candidatura concentraron inversiones que bien podrían haberse dirigido a mejorar el conjunto de las políticas deportivas.

“En aquella época los objetivos eran... empezábamos con las candidaturas, el Madrid 2012, el Madrid dos mil tal... con lo cual nos subimos a un globo, o se subieron a un globo y nos metieron a todos, y el deporte se quedó por ahí... Ésa es mi opinión. Una vez que ya pasó esa etapa, de las presumibles candidaturas para el Madrid olímpico, pues ya volvimos a poner un poquito los pies en el suelo. Pero a partir de ahí, fue una cuesta abajo para el deporte, porque creo que fue una crisis para nosotros. Yo lo veo así. No hubo inversiones en un montón de años. Aquí por ejemplo estamos en un polideportivo que en muchos años no ha habido una inversión.(...) Porque cuando fuimos a la línea de las candidaturas del Madrid olímpico, se perdió el norte. Toda la

inversión iba ahí. Toda la inversión fue para las candidaturas.” (E4, responsable distrital)

“En principio, los tres directores generales que han pasado por aquí, ninguno ha venido con una propuesta política que no fuera la candidatura.” (E2, responsable municipal)

Desde estas posiciones se entiende que los beneficios de las candidaturas sobre el diseño del resto de dimensiones estratégicas han sido menores y circunstanciales. Por ejemplo, en relación con la programación y la promoción del deporte, se organizaron competiciones bajo la etiqueta “Escolimpias”. Mediante este tipo de programas se lograba redirigir presupuesto de las candidaturas al deporte de base, pero este tipo de medidas no suponía un cambio estructural del diseño relativo a la programación. La prioridad otorgada a la programación de grandes eventos deportivos durante el período también se considera que se ha realizado en detrimento de la promoción del deporte de base y del acceso a la práctica deportiva de toda la ciudadanía.

“El tema de Escolimpia era un poco la apuesta política de aquella época, mientras que el resto era un poco de mantenimiento de lo que había” (E5, responsable distrital)

Por el contrario, sí resultaría duradero en el tiempo el diseño de las infraestructuras. En este sentido, el proyecto olímpico tuvo mucho peso a la hora de definir grandes proyectos como Caja Mágica, el Estadio Metropolitano, la pista de atletismo de Vallehermoso; proyectos que en ocasiones quedaron reducidos a escasos usos una vez ejecutados, fueron posteriormente vendidos o tuvieron que ser paralizados. Entre las críticas al diseño de esta línea estratégica de impulso de la candidatura olímpica se cuentan: haber invertido en infraestructura sin tener adjudicados los juegos y orientar esas inversiones a equipamientos poco adaptables a otros usos. Así es que, a día de hoy, como fallo del diseño de infraestructuras deportivas en general se destaca la carencia de pabellones que permitan a la ciudad ser anfitriona de competiciones de tipo medio, como pueden ser nacionales o europeas. En términos generales, las percepciones sobre la posible “herencia” que han dejado las candidaturas en términos de infraestructuras pone en cuestión los resultados:

“¿Cuál es la herencia que dejan? Cero, cero. La herencia es cero porque no la hubo. [...] No ha dejado nada porque se han creado esas infraestructuras de tamaño tan grande que no pueden dar servicio al ciudadano.” (E2, responsable municipal)

A modo de conclusión de este apartado cabe resaltar cierta falta de correspondencia entre el peso que la candidatura olímpica tiene inicialmente en el diseño de la política de deporte (en relación tanto al número de objetivos operativos incluidos en el árbol de políticas, como también al de proyectos y acciones analizados en otros apartados de este informe) y el que finalmente ha tenido durante el período, de acuerdo a la información aportada en otras fuentes. Las candidaturas olímpicas han sido las protagonistas a la hora de abordar las políticas de deporte en los debates del estado de la ciudad. Esta centralidad, y a su vez el lugar secundario que parece haber ocupado el resto de dimensiones estratégicas, se ha visto confirmada en los discursos de las entrevistas.

De este análisis se desprende que, si bien el diseño de las políticas de deporte contempla diversas líneas estratégicas, el objetivo de fomentar la proyección internacional y la competitividad de la ciudad, encarnada en el proyecto olímpico, ha permeado los objetivos de otras dimensiones, en principio orientadas al desarrollo de políticas deportivas en el ámbito local y de base. Se observa una percepción de que las políticas deportivas entendidas de forma amplia ocupan un lugar secundario en el diseño, a pesar de estar contempladas en las herramientas correspondientes (árboles de políticas y Programas Operativos de Gobierno).

Síntesis del diseño de las políticas de deporte del Ayuntamiento de Madrid (2003-2007)

10 | Grado de correspondencia entre lo programado y lo implementado

Se establecen, a continuación, las conexiones existentes entre los objetivos operativos y los proyectos con la indicación, en cada caso, del grado de consecución de los mismos en las distintas legislaturas.

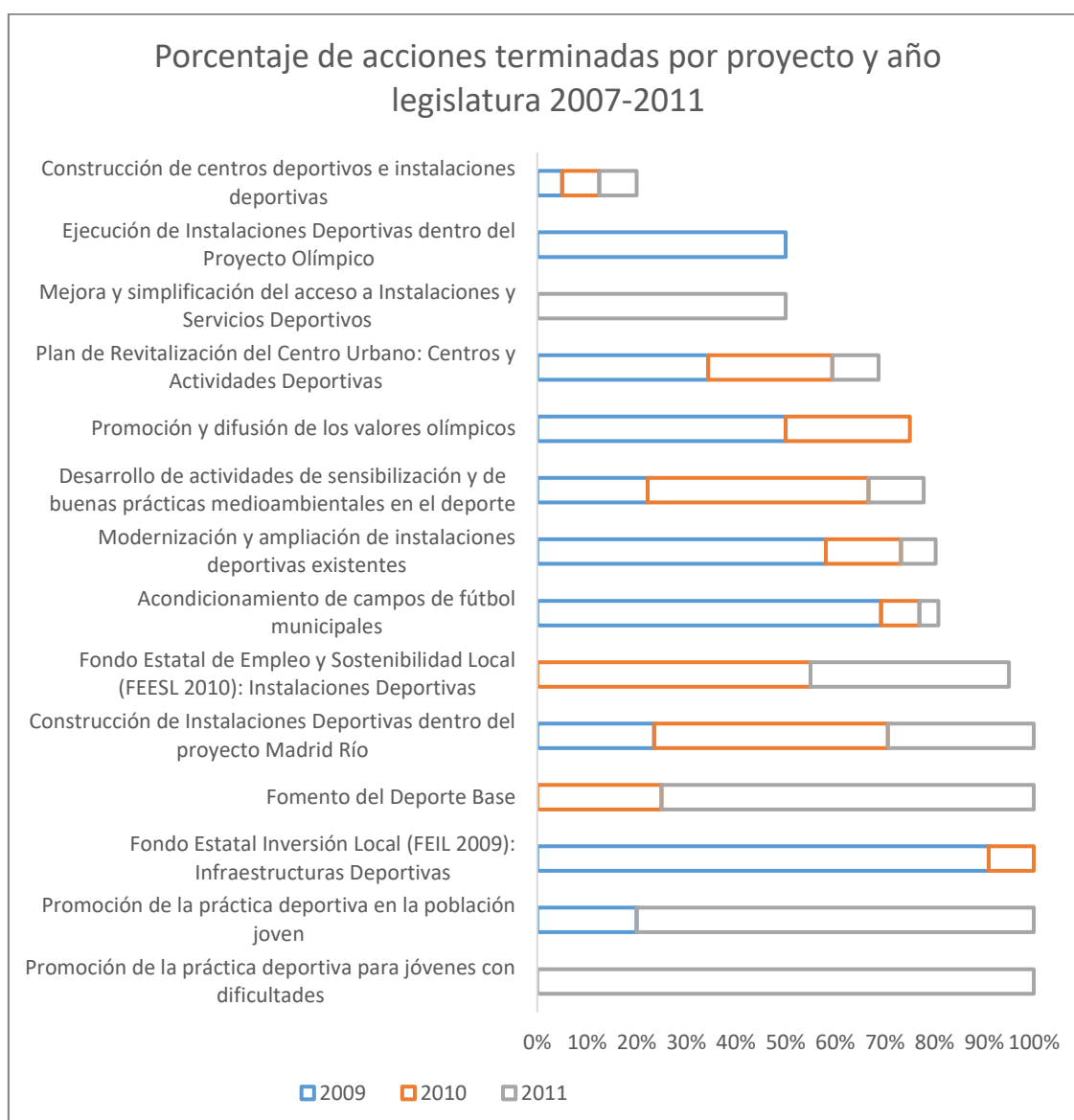
En otro grado de concreción, se estudian las acciones diseñadas en los proyectos en cuanto a sus características, grado de consecución y alcance territorial dentro del ámbito de sus respectivos proyectos.

Proyectos y acciones

Este análisis nos permite obtener una imagen más amplia de las iniciativas que se implementan para lograr los objetivos. De esta manera analizaremos el grado de cumplimiento de cada proyecto y su evolución a lo largo de cada legislatura⁹.

Por otra parte, para conocer la consecución de los proyectos nos basamos en el número de acciones terminadas, sin considerar las acciones que han sido solo iniciadas, planificadas o aplazadas.

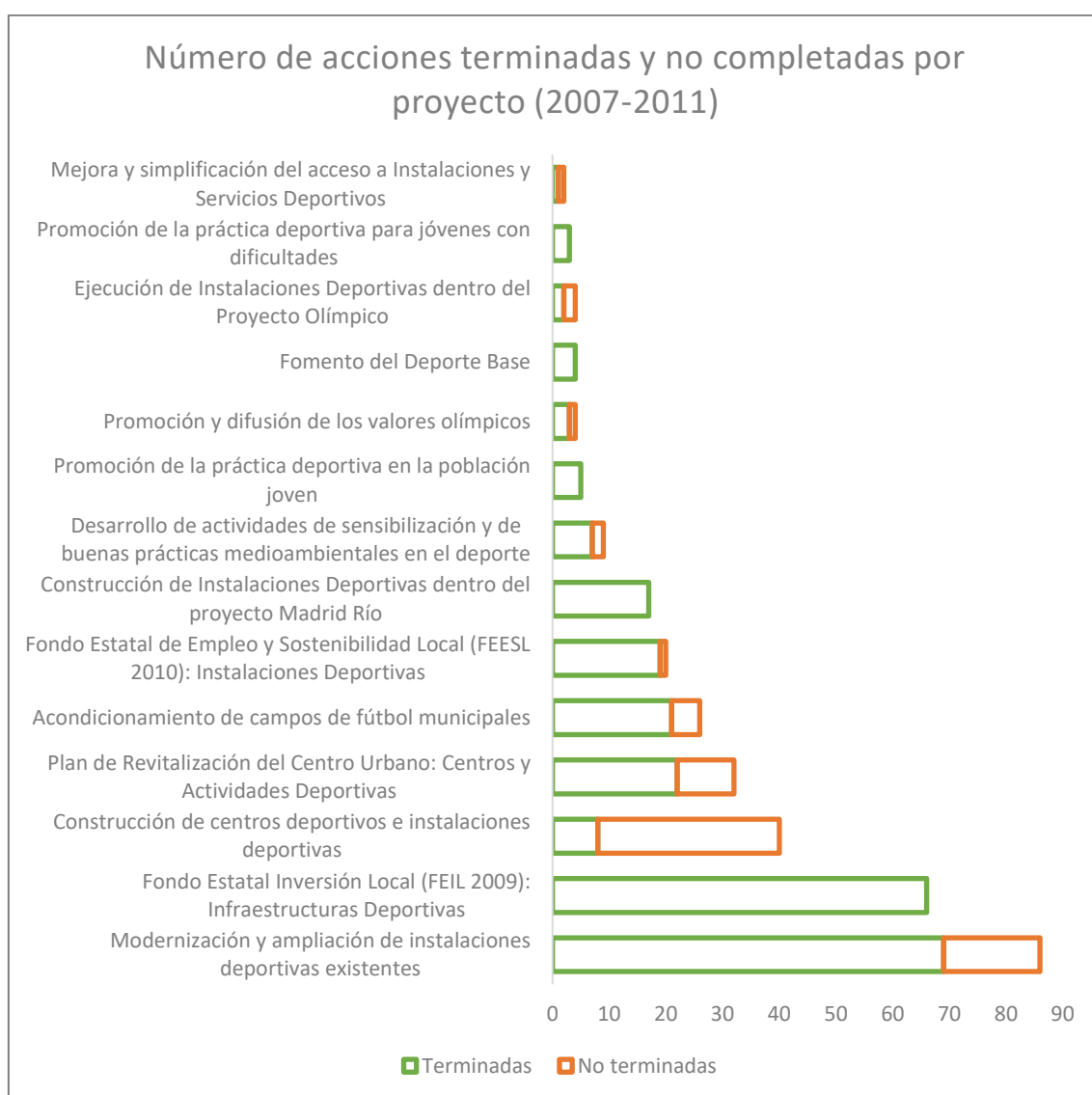
⁹ En la legislatura que comprende los años 2007 y 2011 el análisis del grado de consecución de cada proyecto se realiza a partir del año 2009 pues, hasta entonces, en las Memorias del Observatorio de la Ciudad de Madrid no figura el Desarrollo del Programa Operativo de Gobierno



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Observatorio de la Ciudad del año 2009, 2010 y 2011.

Observamos que son 5 los proyectos en los que se han llevado a cabo la totalidad de sus acciones, lo que representa el 35,71% del total. Entre ellos se encuentran 3 proyectos que tienen como objeto promover el deporte, especialmente dirigido a jóvenes. En 3 de ellos, destinados a instalaciones deportivas, se han llevado a cabo más del 80% de las acciones propuestas, (el 21,43%). Otros 3 proyectos se sitúan en la franja del 70%, mientras que 2 de ellos han desarrollado la mitad de sus acciones, lo que representa el 14,28% de los proyectos. Por último, tan solo uno se sitúa por debajo del 50%, lo que supone el 7,14% del total de proyectos.

En cuanto a las acciones que integran los proyectos, en el siguiente gráfico se identifica el número de acciones totales que presenta cada uno de los proyectos del Área de deporte, diferenciando entre las que se han llevado a cabo y las que no se han implementado o finalizado. En total, de las 318 acciones que disponen los proyectos se han completado 247 acciones, lo que representa el 77,7%. Es relevante señalar que muchas de las acciones forman parte de varios proyectos, esto es, algunos proyectos comparten acciones.



Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final del POG 2007-2011

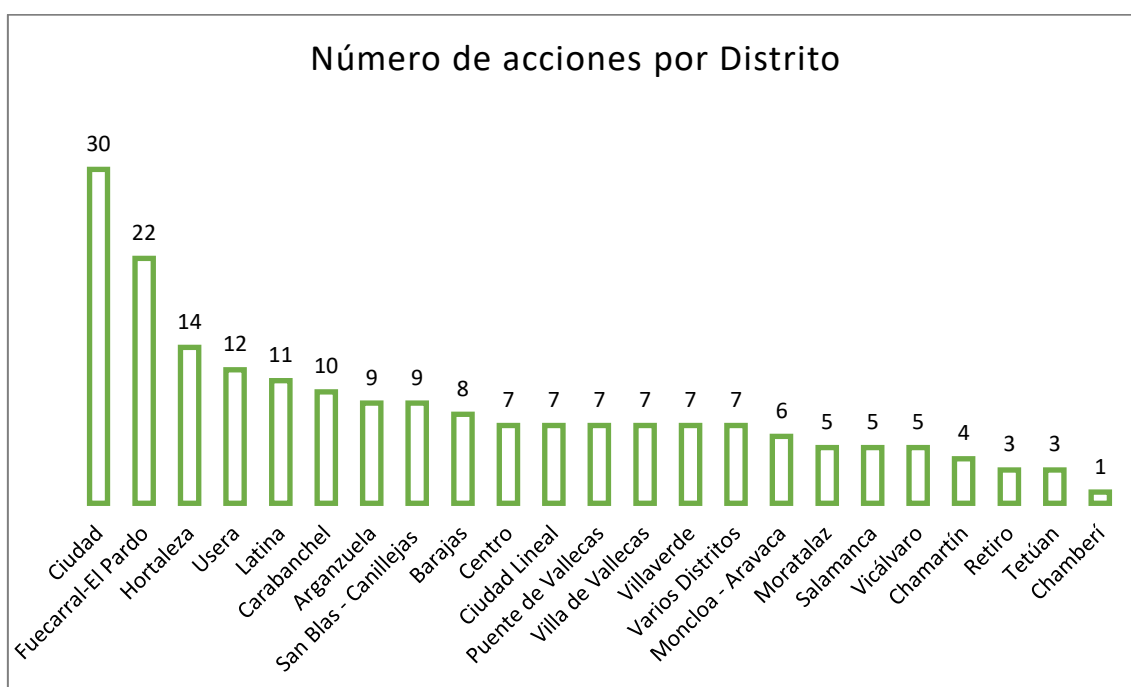
Este gráfico nos permite visualizar que el número de acciones completas es independiente del volumen de acciones que presentan los proyectos. En este sentido, el grado de ejecución de los proyectos que presentan mayor

número de acciones es desigual. “Construcción de centros deportivos e instalaciones deportivas”, con 40 acciones, se ha implementado al 20%; “Fondo Estatal Inversión Local (FEIL 2009): Infraestructuras Deportivas” (66 acciones) ha alcanzado casi el 100% de ejecución y, el proyecto con más acciones, “Modernización y ampliación de instalaciones deportivas existentes” (86) presenta un porcentaje elevado, con el 80,23% de las acciones ejecutadas.

Las acciones también pueden ser analizadas en relación con el ámbito territorial a las que se adscriben. Esto nos permite comparar el grado de ejecución en los distintos distritos a lo largo del tiempo. De igual modo se consigue describir el peso de las acciones en cuanto a su distribución en los distritos según las áreas de gobierno que impulsan las acciones. En el Informe Final del POG figura el ámbito territorial de las 199 acciones que se plantean.

Como se puede observar en el gráfico, el conjunto de la Ciudad de Madrid concentra la mayor parte de las acciones previstas en el área de deporte. En parte, este hecho se explica por la realización de proyectos íntegros que toman de referencia la Ciudad como es el caso de los proyectos “Desarrollo de actividades de sensibilización y de buenas prácticas medioambientales en el deporte”, “Fomento del Deporte Base” o “Promoción de la práctica deportiva en la población joven”, entre otros.

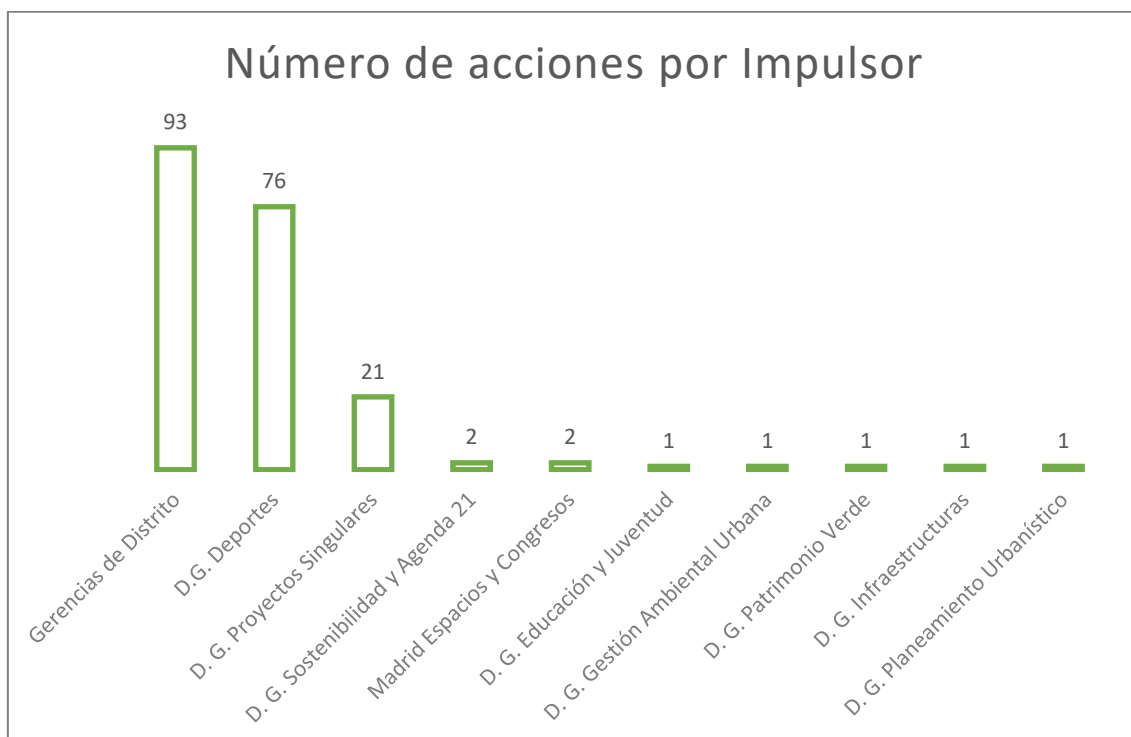
El siguiente ámbito territorial más común de las acciones de deporte es el distrito de Fuencarral-El Pardo. En gran medida las acciones previstas en este distrito provienen de “Modernización y ampliación de instalaciones deportivas existentes”. Este proyecto destaca por el número de acciones (86) y por su distribución territorial. Como contraste destaca que el distrito de Chamberí tenga una sola acción prevista. Por otro lado, hay que resaltar que las acciones previstas para varios distritos a la vez estén concentradas en distritos con gran número de acciones: Arganzuela (5), Carabanchel (5), Usera (4) y Latina (1).



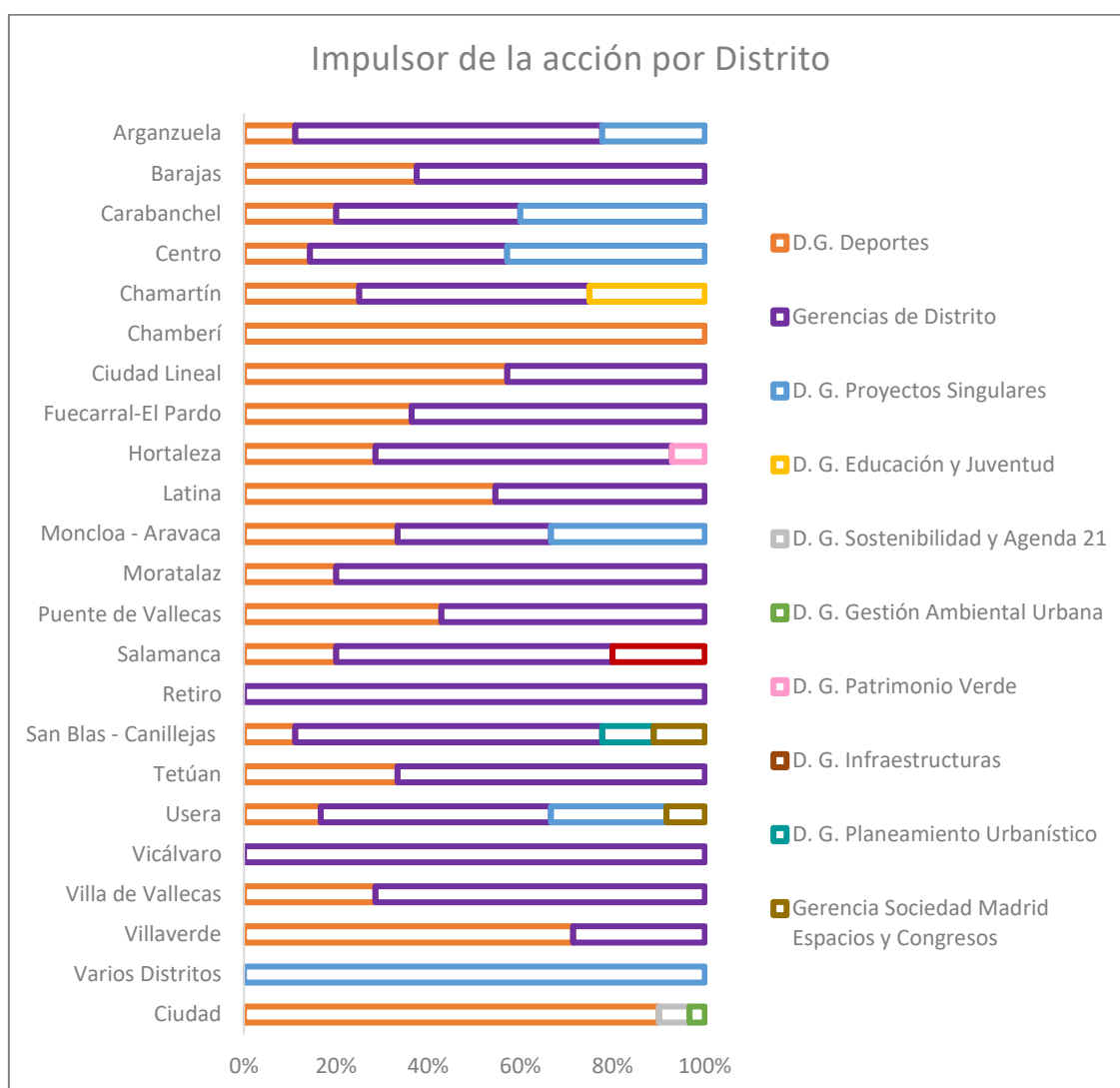
Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final del POG 2007-2011

En cuanto a las Áreas de gobierno y las diferentes Direcciones Generales¹⁰ que impulsan las acciones, destaca la Gerencia de los diferentes distritos, la Dirección General de Deportes y la de Proyectos Singulares.

¹⁰ Tomamos como documento de referencia el Informe Final del POG, en el que aparecen reflejadas distintas Direcciones Generales sin diferenciar los cambios orgánicos y estructurales que se produjeron a lo largo de la legislatura.



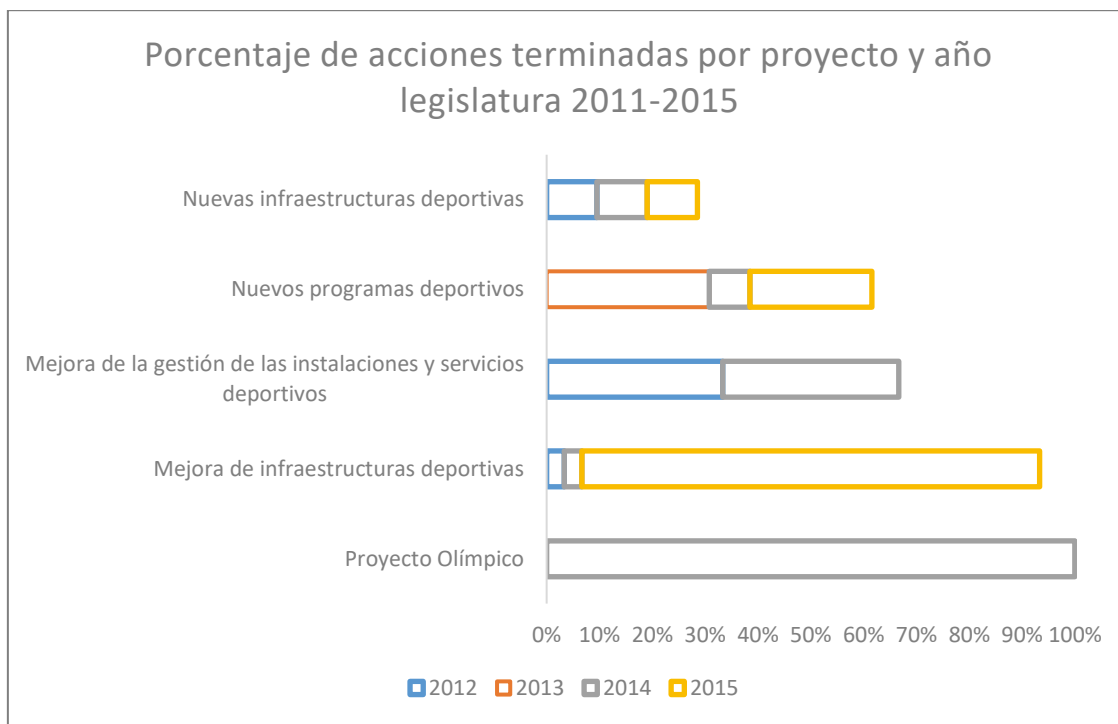
Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final del POG 2007-2011.



Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final del POG 2007-2011.

Si atendemos a los impulsores de las acciones por distrito advertimos que la D.G. de Deportes y la propia Gerencia tienen programadas acciones en todos los distritos, salvo en Retiro y Chamberí.

Proyectos y acciones. Legislatura 2011-2015

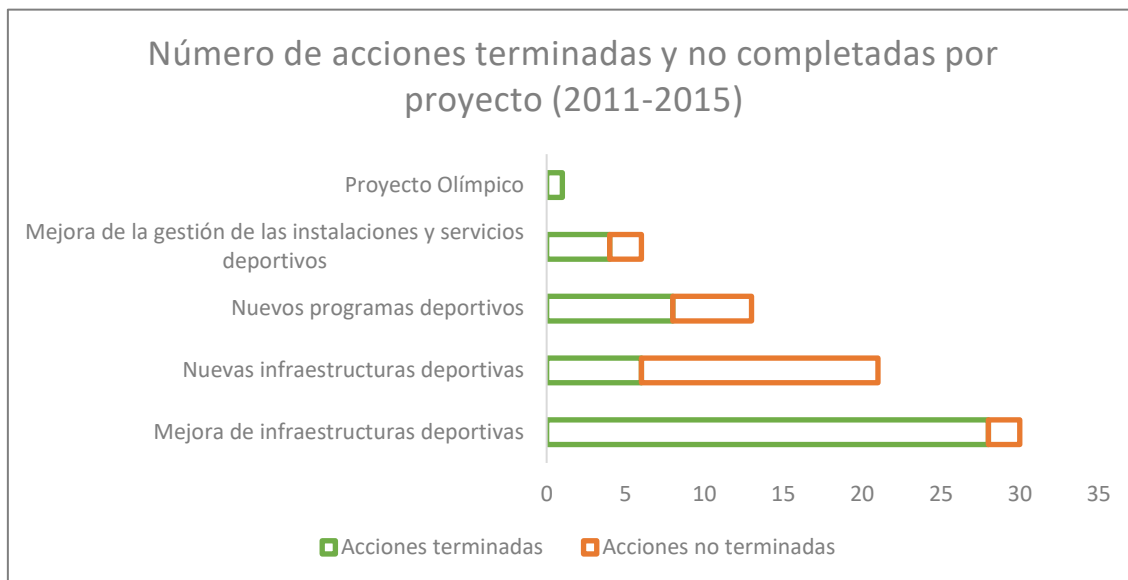


Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Observatorio de la Ciudad 2012, 2013, 2014 y del Informe Final del POG 2011-2015

De los 5 proyectos planificados en esta legislatura, uno de ellos se ha ejecutado al 100% lo que representa el 20% del total, si bien hay que tener en cuenta que el proyecto pertenece al área de internacionalización. Otro proyecto, dirigido a mejorar las instalaciones deportivas existentes, ha desarrollado más del 90% de sus acciones previstas (lo que representa el 20% del total), 2 han superado el 60% de sus acciones (40% del total), mientras que el proyecto restante, que recoge las nuevas infraestructuras programas, no ha alcanzado el tercio de sus acciones (20% del total). Estos datos contrastan con la legislatura anterior, que presenta valores superiores de consecución de proyectos. Además, se han planificado cerca de un 65% de acciones menos en esta segunda legislatura (71 respecto a las 199 de la legislatura anterior). Por otro lado, la distribución del número de acciones entre los proyectos resulta más equilibrada.

En el siguiente gráfico se disponen, en términos de frecuencias absolutas, el número de acciones terminadas y por terminar asociadas a los diferentes

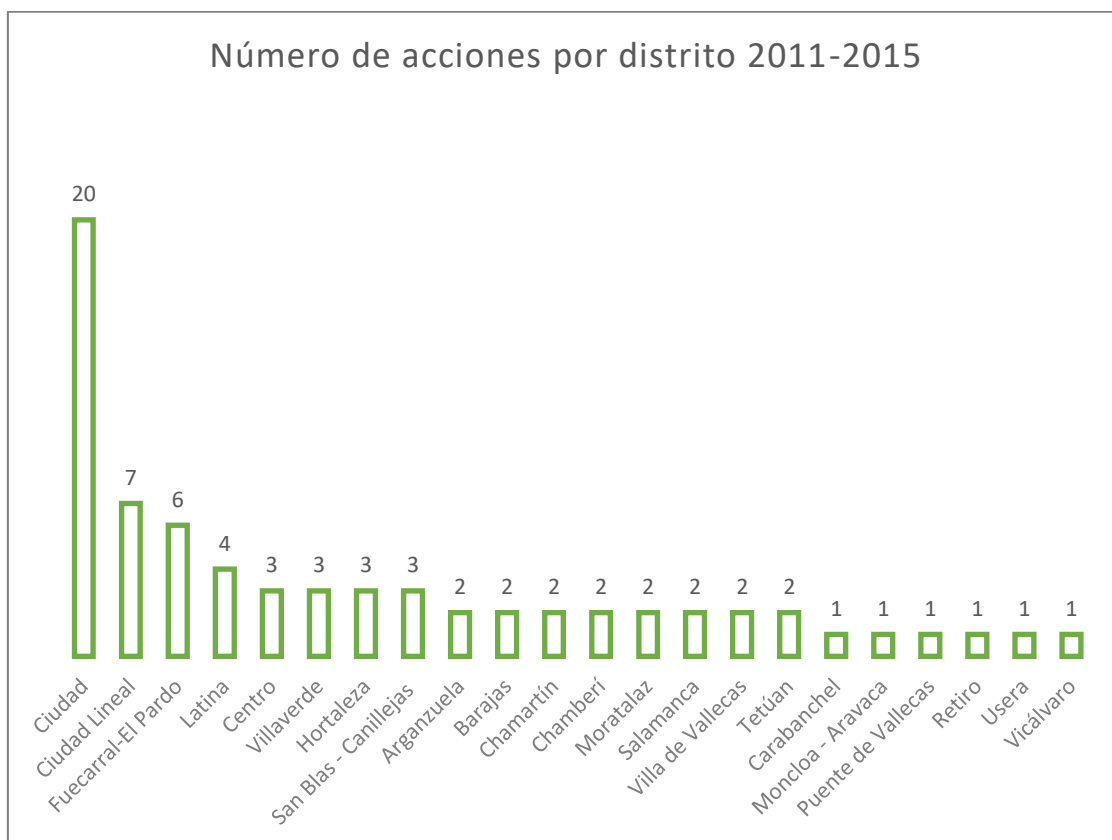
proyectos. En total, el número de acciones terminadas asciende a 47 de las 71 previstas.



Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final del POG 2011-2015

Entre los proyectos no se aprecian diferencias de consecución según el número de acciones que presentan. De esta forma, hay proyectos como "Nuevas infraestructuras deportivas" que, de un total de 21 acciones, han llegado a desarrollar 6 y proyectos como "Mejora de la gestión de las instalaciones y servicios deportivos", con 6 acciones, a la que solo le faltan 2. Aun así, el proyecto que más acciones tiene planificadas, "Mejora de infraestructuras deportivas" (30), es, a su vez, el proyecto con mayor número de acciones terminadas.

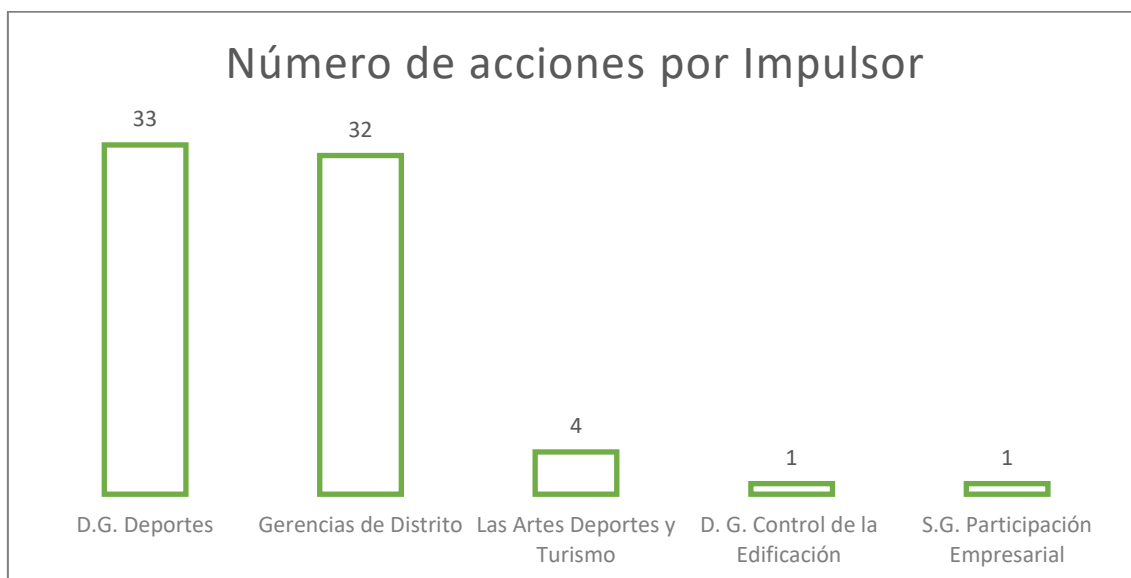
Al igual que en la legislatura anterior, el conjunto de la ciudad de Madrid concentra el mayor número de acciones contempladas por el Área de Deporte para la legislatura. Del mismo modo algunos de los proyectos se han planificado para desarrollarse íntegramente en la ciudad: "Mejora de la gestión de las instalaciones y servicios deportivos" y "Nuevos programas deportivos". De nuevo, el distrito de Fuencarral-El Pardo presenta uno de los valores más altos si bien, en este caso, Ciudad Lineal es el distrito que planifica e implementa más acciones. Entre los dos distritos doblan prácticamente las acciones previstas para el resto.



Fuente: elaboración propia a partir del Anexo de la Memoria del Observatorio de la Ciudad de 2011: Informe de Seguimiento del POG 2011-2015

Como se observa en el gráfico, en esta legislatura más de la mitad de los distritos presenta 1 ó 2 acciones deportivas. Además, en esta legislatura tampoco figuran acciones programadas llevadas a cabo en varios distritos. Todos estos datos evidencian una mayor concentración territorial de las actuaciones previstas en el área de Deporte en ciertos Distritos.

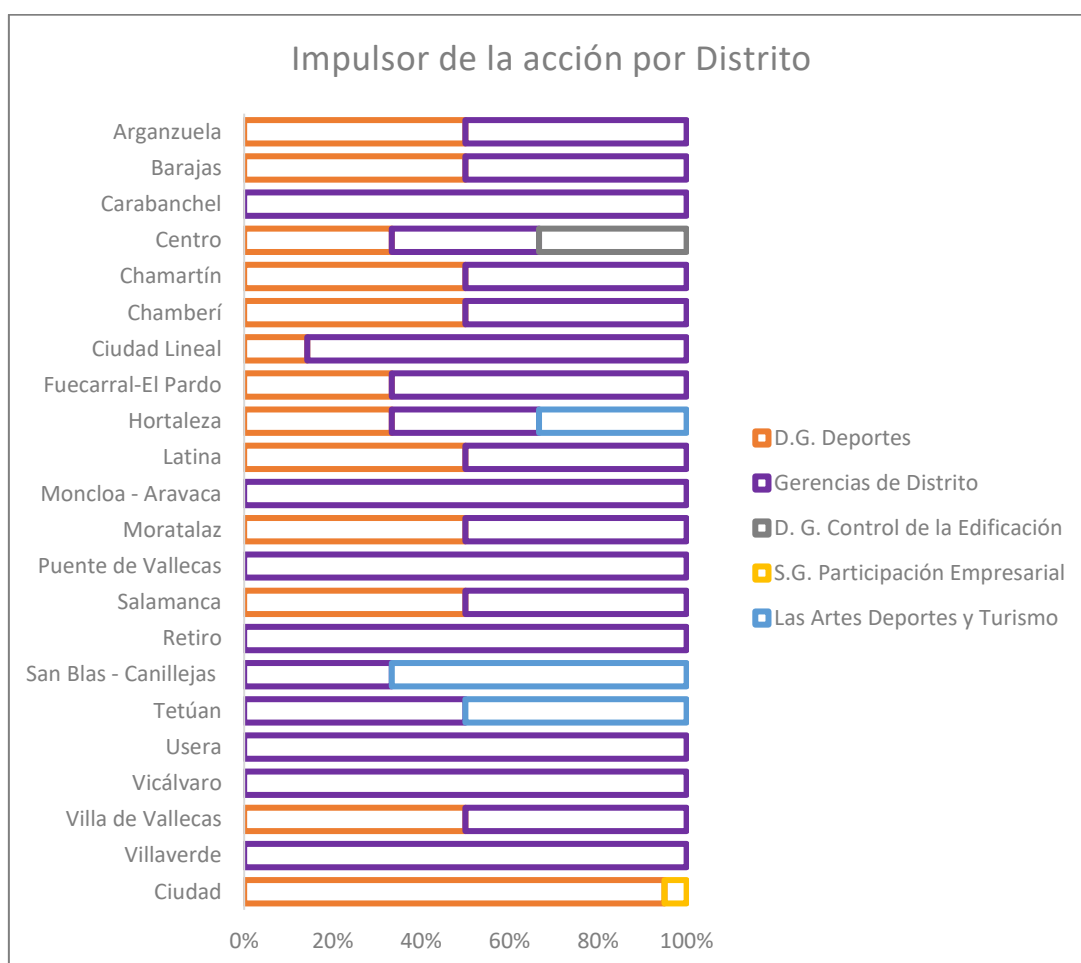
En cuanto a las áreas y Direcciones Generales que impulsan las acciones, destacan, al igual que la legislatura anterior, la Dirección General de Deportes y las propias Gerencias de Distrito.



Fuente: elaboración propia a partir del Anexo de la Memoria del Observatorio de la Ciudad de 2011: Informe de Seguimiento del POG 2011-2015.

Debido a los cambios orgánicos y de estructura que han sucedido en las legislaturas analizadas no se puede realizar una comparación exacta entre las dos legislaturas. Sin embargo, sí que se observan cambios sustanciales al margen de la composición orgánica del Área de Deporte. El primero de ellos es la reducción del número de acciones impulsadas por las Gerencias de los distritos, dejando de ser el principal impulsor de las acciones deportivas. En contraste, la D.G. de Deportes se convierte en el organismo que más acciones impulsa. Por otra parte, interviene tan solo una Dirección General de otras Áreas (Urbanismo y Vivienda) ajenas a Deportes o a los Distritos.

En lo que respecta a los órganos responsables de impulsar las acciones en los Distritos, se observa que de manera general la D.G. de Deportes y Gerencias de Distrito participan en todos ellos, a excepción de Villaverde, Vicálvaro, Usera, Retiro y Carabanchel donde actúan las Gerencias de Distrito.

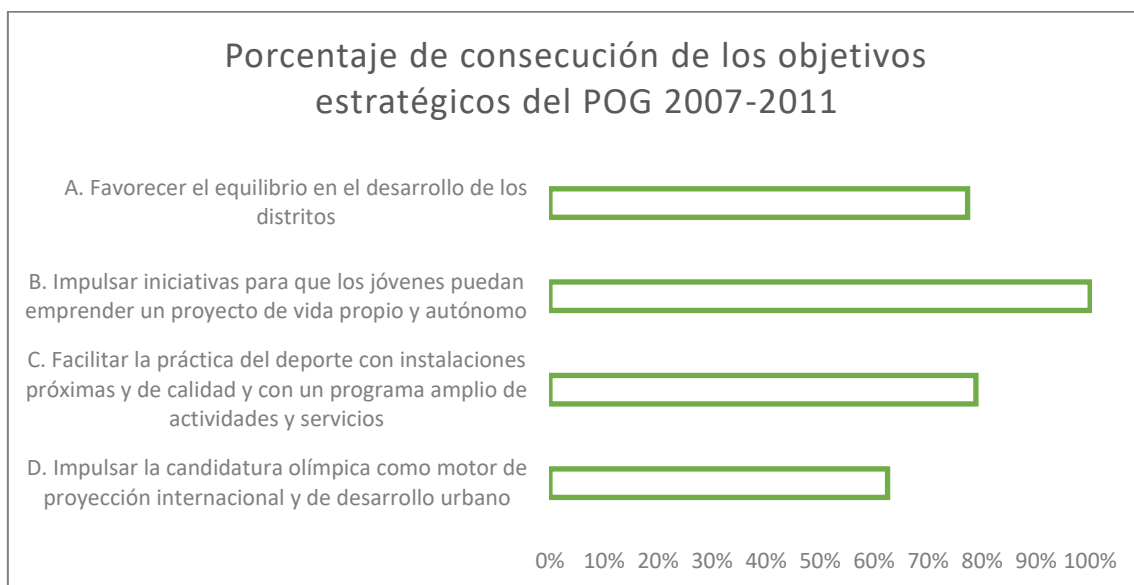


Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final del POG 2011-2015.

Objetivos estratégicos y operativos

Una vez abordado el desarrollo de los dos Programas Operativos de Gobierno a través de las acciones y de los proyectos a los que se adscriben, nos disponemos a relacionar su grado de desarrollo con los objetivos que se pretenden alcanzar. Para ello analizaremos, en primer lugar, el grado de consecución de los objetivos estratégicos¹¹ para después centrarnos en los objetivos operativos.

¹¹ Se analiza el grado de consecución a través de los objetivos operativos vinculados al deporte, no del total de objetivos operativos que conforman el objetivo estratégico.



Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2007-2011

En esta gráfica se observa que los objetivos estratégicos superan el 60% de grado de consecución. Entre estos destaca el objetivo B, "Impulsar iniciativas para que los jóvenes puedan emprender un proyecto de vida propio y autónomo", que se ha desarrollado al 100%.

Si ahora lo visualizamos en términos absolutos, se puede relacionar el peso de cada objetivo estratégico del POG según el número de acciones diseñadas.

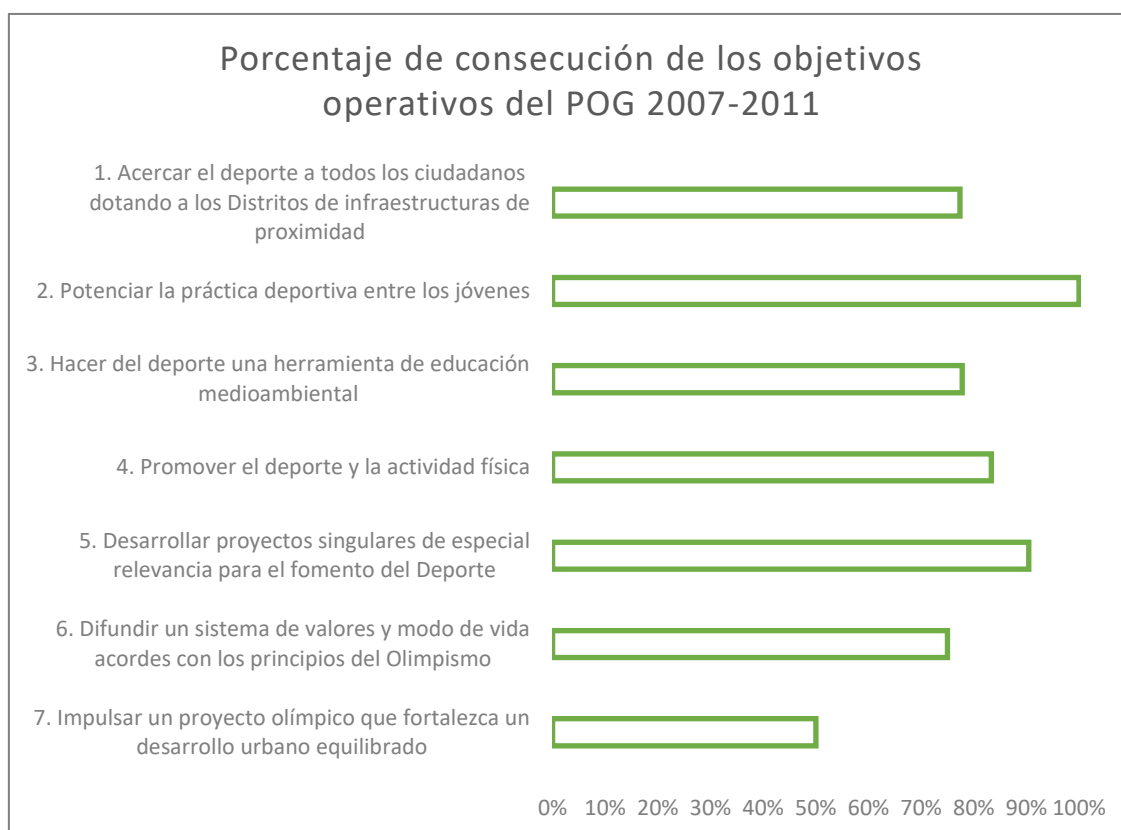


Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2007-2011

Resulta evidente que el objetivo estratégico con más peso es el C, seguido del A. El objetivo estratégico B, aunque con mayor porcentaje de consecución, es, junto con el D, el que menos acciones diseñadas plantea (8).

De esta manera, el eje estratégico Ciudad Socialmente Integrada, asociado a los objetivos estratégicos A y B, se sitúa en un nivel de relevancia medio (77 y 100% de consecución, pero segundo y último en peso relativo). El eje estratégico Ciudad con Calidad de Vida, relacionado al C, alberga el objetivo estratégico con más peso de acciones y el segundo con mayor grado de consecución. Esto le sitúa como el eje con mayor logro conseguido. Por último, el eje de Ciudad Internacional cuenta con el objetivo estratégico con menor porcentaje de consecución y con un peso relativamente bajo.

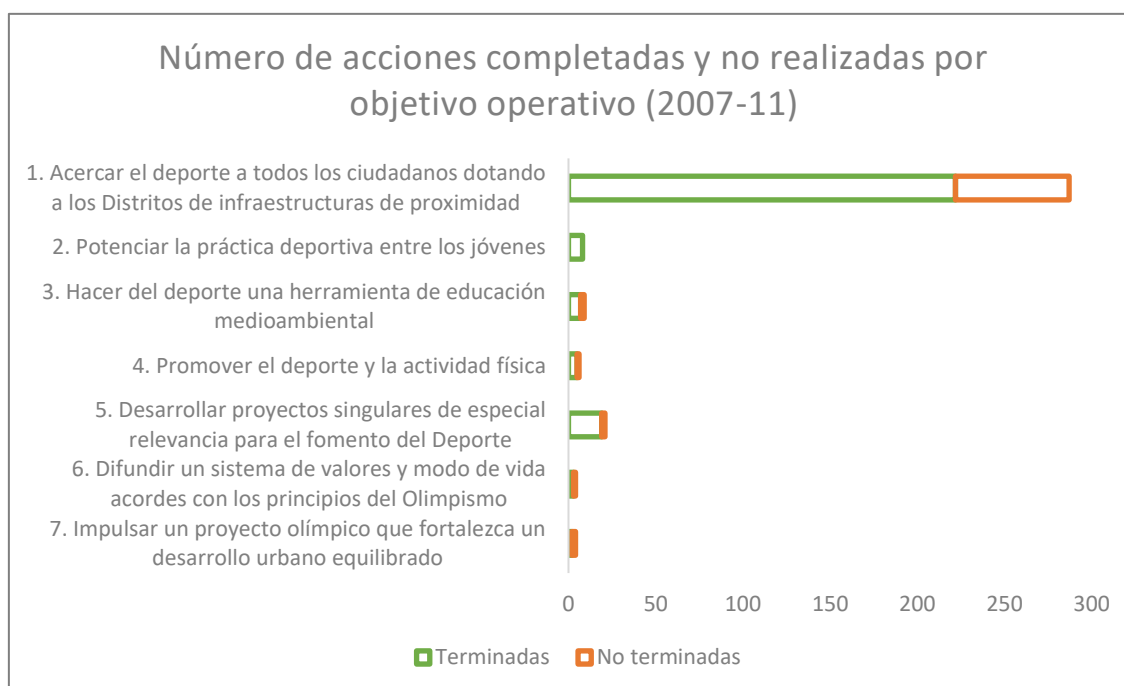
En el siguiente gráfico se observa el grado de consecución porcentual de los objetivos operativos del POG 2007-2011. Su elaboración se ha realizado a partir del número total de las acciones, completadas y no realizadas, de los diversos proyectos asociados a los objetivos operativos.



Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2007-2011

Como se observa, uno de los objetivos operativos, Potenciar la práctica deportiva entre los jóvenes, se ha alcanzado por completo. En cuanto al resto, el objetivo operativo 5 es el que mayor grado de consecución ha alcanzado, con el 90,50% de las acciones asociadas implementadas, mientras que el objetivo 7 es el que peor porcentaje presenta (50%).

Al representar el número de acciones, completadas y no realizadas, pensadas para alcanzar dichos objetivos, se puede apreciar el peso y la importancia que adquieren algunos objetivos operativos en la consecución del POG.

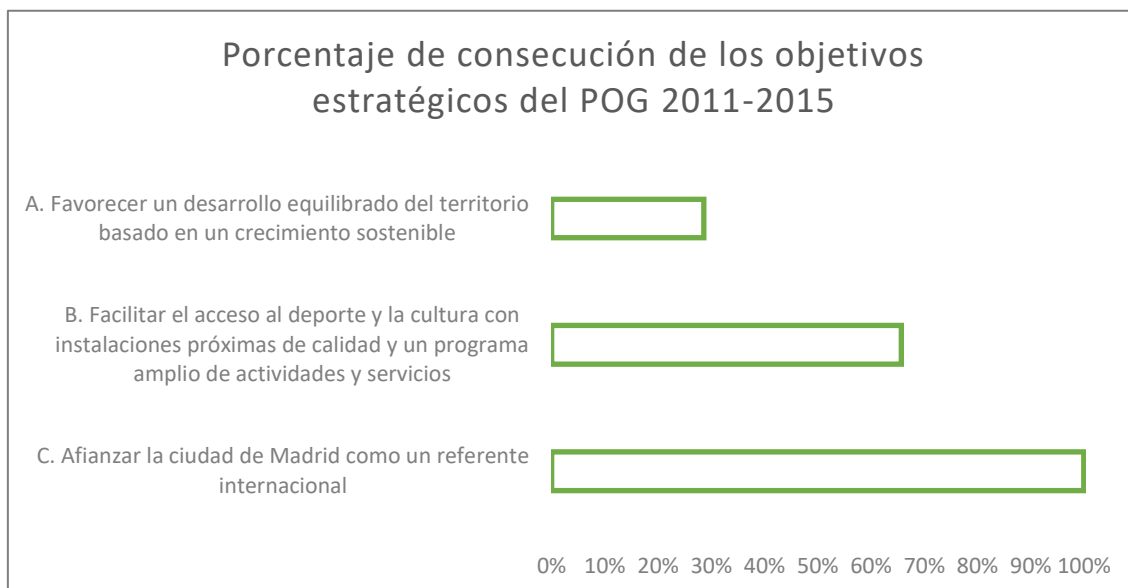


Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2007-2011

De esta manera, se observa que el objetivo operativo 1 concentra la mayor parte de las acciones previstas para Deportes. Por ello, los porcentajes de consecución reflejados en el primer gráfico de objetivos operativos resultan muy relevantes a la hora de esclarecer el éxito del desarrollo de la política municipal de deporte. Así, se aprecia que, aunque el objetivo operativo 2 haya alcanzado casi el 100%, no tiene el mismo peso cuantitativo que el objetivo 1, realizado también casi por completo.

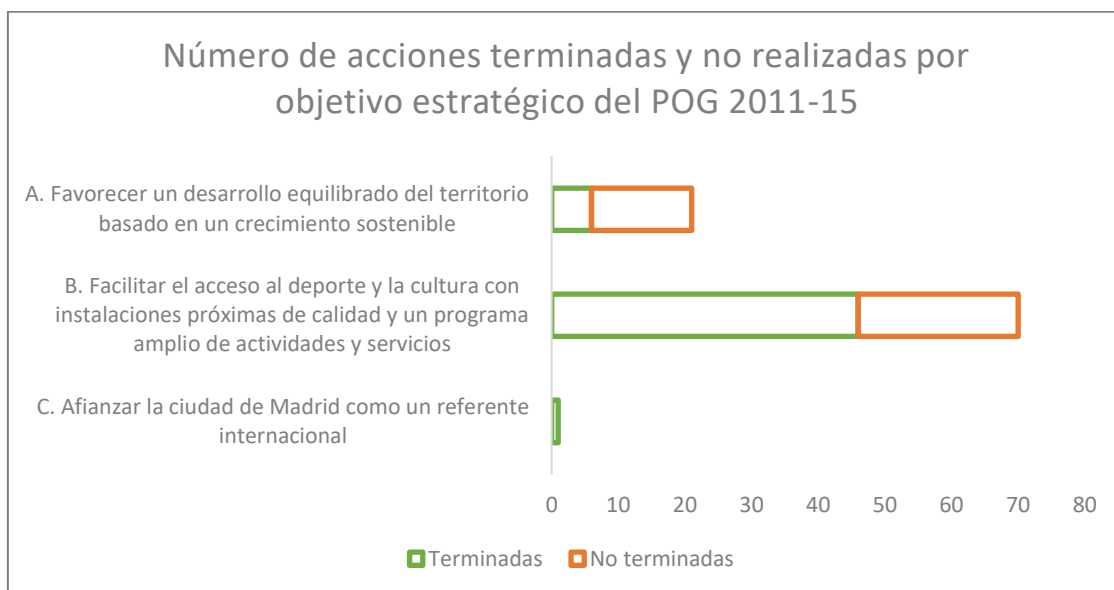
En la legislatura 2011-2015, a diferencia de la anterior, los objetivos estratégicos no comparten objetivos operativos entre sí, aunque sí proyectos. Por ello, aquellos objetivos estratégicos relacionados con un solo objetivo operativo obtienen el mismo dato de consecución, como es el caso

del A y C. El objetivo estratégico B, el único con varios objetivos operativos, concentra de esta forma la mitad de los objetivos operativos.



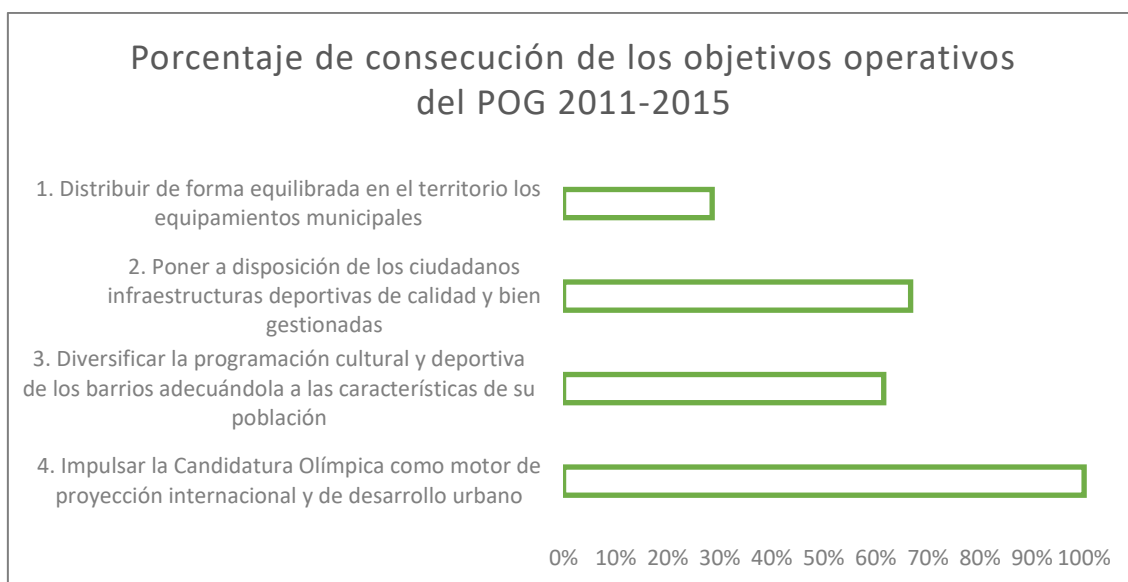
Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2011-2015

Por todo lo anterior no resulta sorprendente que el objetivo B sea el objetivo estratégico que acumule mayor número de acciones. El objetivo A se sitúa en segundo lugar en acciones previstas, si bien está asociado a un objetivo operativo que comparte proyecto con uno localizado en el B. Ambos objetivos están vinculados al eje estratégico Ciudad Cohesionada que, sin duda alguna, es el eje con mayor carga programática respecto al ámbito de deportes en esta legislatura. Por el contrario, el Eje de Ciudad Competitiva tiene una escasa importancia en cuanto al diseño de proyectos y actuaciones.



Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2011-2015

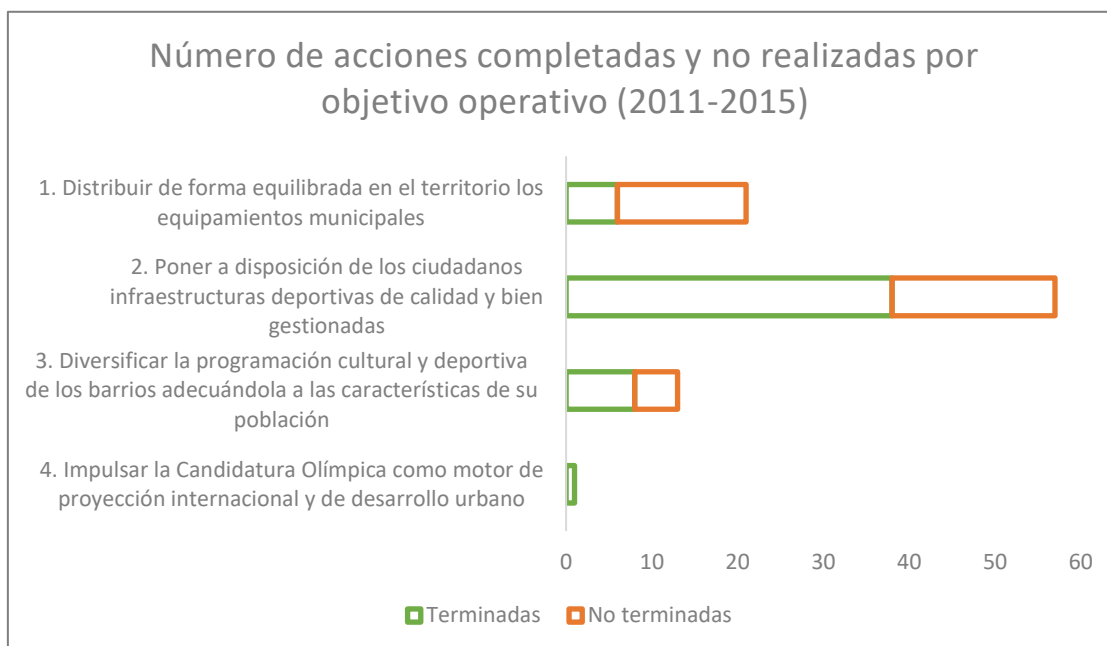
Los objetivos operativos planteados para la última legislatura, 2011-2015, obtienen resultados de consecución algo menores que en el periodo anterior, pese a que, como ya se ha planteado, comprenden un número menor de acciones.



Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2011-2015

Los valores que presentan los objetivos 1 y 4 se corresponden con los objetivos estratégicos A y C respectivamente, mientras que el B lo

componen los objetivos operativos 2 y 3. Ambos superan el 60% de acciones terminadas, pero es el objetivo 2 el que acumula el mayor peso de las acciones 57 de las 92 totales. De nuevo, es importante señalar que los objetivos 1 y 2 comparten el proyecto "Nuevas Infraestructuras deportivas" y las acciones del mismo (21) por lo que estas se repiten en una ocasión hasta sumar un total de 92 acciones.



Fuente: elaboración propia a partir del POG y del Informe Final del mismo 2011-2015

11 | Análisis sistémico: categorías de análisis

Competencias

Pregunta de evaluación	¿Los cambios organizativos han tenido una influencia positiva en la política de deportes?
Indicador/es	Valoración cambio estructura
Fuente(s)	Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales Debate del Estado de la Ciudad 2006
Resumen	<p>La disolución del IMD en la Dirección General de Deportes y la transferencia de competencias deportivas a los distritos es valorada negativamente por la mayoría de las fuentes consultadas, por los siguientes motivos: vaciamiento estratégico de la política, pérdida de agilidad, escasa dotación a los recursos a los distritos para ejecutar competencias, y fagocitación presupuestaria de las partidas de la candidatura olímpica; candidatura que se considera una de las razones de cambio de estructuras.</p> <p>El principal cambio de estructura llevado a cabo en el período analizado es la disolución en 2005 del Instituto Municipal de Deportes, que había sido creado en 1981. En su lugar, se creó la Dirección General de Deportes, y se transfirieron la mayoría de las competencias de deportes a los distritos.</p> <p>Otro efecto importante es que, a partir de entonces, el Área de Deportes pasa a depender de Vicealcaldía. Es en este momento que se crean las Oficinas Olímpicas. Estas Oficinas conforman un organismo político que trabajará en las candidaturas de 2012, 2016 y 2020. Se trata de un organismo autónomo con presupuesto municipal.</p> <p>Estas transformaciones, en opinión de los informantes, respondían a la apuesta de la Alcaldía por la candidatura olímpica de la ciudad de Madrid, eliminando el foco de otros aspectos de la política deportiva. Esta apuesta requería de una mayor agilidad en la gestión del suelo para la promoción de infraestructuras olímpicas. Otra intencionalidad detectada en uno de los discursos vincula este cambio con la intención de externalización.</p>

"Lo que quería Gallardón era todo el espacio que estaba gestionando el IMD, parcelas y ese tipo de cosas, lo que quiere es poder disponerlas él de una manera más fácil que fuera directamente vicealcaldía quien pudiera decidir. Que no tuviera un ente que es más difícil de gestionar." (E1, responsable municipal)

"Sí, ahí sí que hay un antes y un después [con la desaparición del IMD]. A parte del tema de las candidaturas, que por lo que sé, desaparecimos como IMD por el tema de las candidaturas, efectivamente ahí... También pienso que ya había una intención de que los Centros Deportivos Municipales fueran poco a poco externalizándose. Ése fue el principio de esta cuesta abajo. " (E4, responsable distrital)

Los tres grupos políticos estaban de acuerdo en la disolución del IMD, pero por motivaciones diferentes. Los tres apostaban por la candidatura olímpica, aunque los partidos de izquierdas además veían la oportunidad para que el personal laboral del IMD pasase a mejorar sus condiciones al incorporarse al Ayuntamiento.

Solo un testimonio contraviene estos discursos, señalando que la intencionalidad de disolver el IMD fue por las dudas acerca de su funcionamiento.

Existe una coherencia sin apenas fisuras en los diferentes discursos analizados, que valora negativamente la disolución de este contexto institucional previo en la DGM y la capilarización de competencias a los distritos. Los principales argumentos de este posicionamiento contrario son:

- A)** La DGM no heredó el rol de propulsor de la política pública de deportes, por lo que ésta carecía de una orientación estratégica clara y definida.

"Se extinguió el IMD para llevar a cabo un cambio de estructura deportiva que nunca se llevó a cabo (...) no ha habido ninguna política especial. Se hizo un plan estratégico a petición de los grupos políticos de la oposición que nunca se llevó a cabo." (E1, responsable municipal).

"En vez de hacer una acción de cambio de modelo lo que ha habido es un abandono del modelo" (E2, responsable municipal)

"A partir del 2005, pasamos a... cada uno por libre. No hay una política deportiva, ni en los distritos, ni en el ayuntamiento de Madrid." (E4, responsable distrital)

- B)** La transferencia de competencias a los distritos no se acompañó de los recursos económicos y técnicos necesarios para poder cumplir con las funcionalidades operativas requeridas. El personal del IMD pasó en parte a los distritos, en parte a personal y en parte se

jubilaban, por lo que tampoco pudieron ser de mucha ayuda en el acompañamiento de ese proceso de descentralización.

“El IMD se extingue, pero no se extingue correctamente, lo que se hace es tirar los centros deportivos a los distritos. Aquí os dejamos este marrón. De un día para otro.” (E6, responsable distrital)

“No hubo un traspaso de funciones, no hubo una reestructuración en toda regla, simplemente de un día para otro prácticamente se decidió políticamente que desaparecía el IMD y que las instalaciones deportivas, en función de su ámbito territorial, pasaban a ser gestionadas por los distritos. Pero sin ningún tipo de instrucción ni de preparación.” (E7, responsable municipal y distrital)

“No teníamos ni planos de los edificios” (E6, responsable distrital)

Esta reorganización implicó que se unificase en la misma persona, el/la Jefe de la Unidad de Cultura, Deporte y Participación Ciudadana por distrito, lo que implicaba muchas áreas como para dedicarse a fondo a cada una de ellas. Esto supuso la sobrecarga de los distritos y, por ende, la asunción de la mayor parte de la planificación deportiva directamente por las direcciones de los polideportivos municipales, relegando el rol de las JMD a la gestión administrativa de los contratos. En consecuencia, no existían un seguimiento “técnico” adecuado por parte de las Juntas de distritos por carecer de los tiempos y, en muchas ocasiones, también competencias o voluntad política para ello.

“El IMD lo que hacía era que todo fuera más equilibrado. Ahora tú te puedes encontrar distritos que llegue un loco del pádel y... bueno, hubo un momento en que aquí tuvimos que cerrar... no se podían construir más pistas de pádel, y todo el mundo quería construir pistas de pádel..” (E2, responsable municipal)

C) La priorización de la candidatura olímpica supuso una fagocitación presupuestaria de otras partidas municipales de deportes.

D) Pérdida de agilidad en la gestión.

“Todo era más ágil en el IMD que en el Ayuntamiento.” (E5, responsable distrital)

Programación

Pregunta de evaluación	¿Se amplió el programa de actividades y servicios de manera plural y diversa?
Indicador/es	<p>Incremento del programa de actividades y servicios en los centros deportivos municipales</p> <p>Existencia planificación deportiva que interpela a diferentes grupos sociales (edad, género, nacionalidad)</p>
Fuente(s)	<p>Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales</p> <p>Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid</p> <p>Encuesta de satisfacción de los servicios deportivos municipales</p>
Resumen	<p>La inexistencia de una política común definida por la DGM ha dificultado una valoración global de la pluralidad de la programación en la medida que ésta dependía de los responsables de deportes de las JDM y centros deportivos. En esta realidad fragmentada, se resaltan buenas prácticas de programación diversa asociadas sobre todo a personas discapacitadas y personas mayores, y algunos elementos a mejorar vinculados con programación orientada a personas jóvenes.</p> <p>No ha habido un aumento significativo de tipología de disciplinas ofertadas. No obstante, se considera que la oferta programada tendía a ser plural en muchos casos, reviendo una valoración aceptable por parte de usuarios/as.</p>
<p>No se puede concluir de manera homogénea a esta cuestión en la medida que la existencia de una programación amplia, plural y diversa estaba condicionada a las inclinaciones estratégicas de las personas responsables en cada distrito o, en su defecto, a la línea de cada polideportivo en un contexto institucional donde la DGD solo marcaba unas premisas de mínimos.</p> <p>“Eso siempre ha sido plural, no se ha metido mano y siempre ha sido para todos. En ningún momento ha habido ningún colectivo que hubiera quedado desfavorecido por la programación.” (E2,</p>	

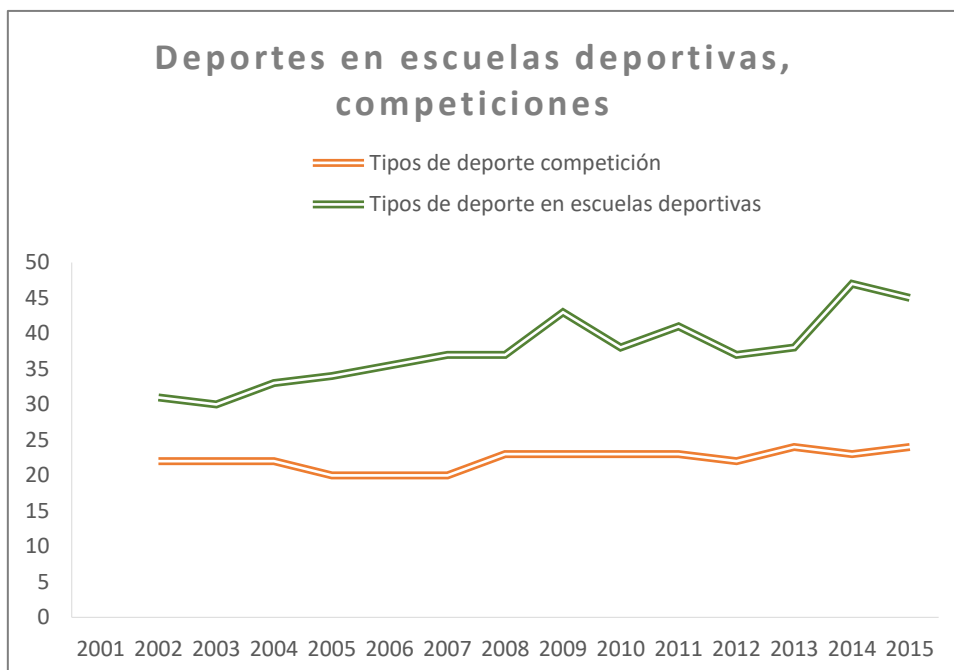
responsable municipal)

En este escenario, tanto los aspectos positivos como negativos identificados en términos de pluralidad responden a una lógica distrito, y no siempre son inferibles a una lógica de ciudad. En consecuencia, una disposición plural no se vincula tanto a una cuestión de vocación estratégica de la política sino a la iniciativa de las personas que desde las JMD y centros deportivos le han proporcionado ese enfoque.

“La DGD marcaba un programa de mínimos y a partir de ahí se desarrollaba desde los distritos. Entre el año 2007 y 2015 digamos que aquí tuvimos un responsable que él no tenía ningún interés por el tema del deporte. Entonces si ya funcionó muy bajo mínimos, entonces ya en esa época pues todavía más. Era mantener que el barco estuviera a flote digamos, y muchas veces por debajo de la línea de flotación. Pero bueno, no se hundió, pero desde luego incremento de actividades no...” (E6, responsable distrital)

“Quitando política de precios y política de a quién destinás las actividades aquí no se ha hecho política de nuevos programas.” (E2, responsable municipal)

Esta falta de una orientación estratégica común orquestada por la DGM, sumado a la precariedad en la transferencia de competencias deportivas a los distritos, puede ser la antesala explicativa del siguiente gráfico: a lo largo del período analizado no se observa un aumento significativo de la tipología de disciplinas deportivas ofertadas.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Las principales fallas a la pluralidad, además de la inexistencia de un marco común, se asocian en las entrevistas con el déficit en las programaciones para población joven, así como las dificultades para innovar y ajustarse a una oferta que en los centros privados era cada vez más diversa.

“Nosotros no hemos sabido ajustarnos a esa oferta [...]. Sí se ha avanzado, pero lo que sí es cierto es que no hemos sabido dar respuesta a una manera diferente de hacer deporte. [...] Vamos haciendo ahora alguna cosa de esas, pero desde luego en ese periodo no se avanzó. Se crearon nuevas actividades, más modernas, pero no llegamos a conectar con el tipo de actividad que la gente requería.” (E3, responsable distrital)

“Si, en general sí. Hay un sector que se nos escapa, pero porque es muy complicado, no sabemos llegar a él, que es el deporte juvenil. Entre los 14 y los veinte años es lo que se nos escapa.” (E3, responsable distrital)

En términos positivos, los usuarios/as valoraron de manera favorable (con una media de en torno a 7 sobre 10), la oferta deportiva. La imposibilidad de acceder a los microdatos de esta encuesta, no nos ha permitido indagar si esta valoración positiva se distribuía de manera homogénea entre los diferentes grupos sociales (en base al género, edad, nacionalidad, etc.).



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

En las diferentes entrevistas se aterrizan estos datos, destacándose los esfuerzos de dotar de una mayor pluralidad a la programación en relación con la inclusión de personas con discapacidad, y personas mayores.

"Pero en general nosotros somos los que mejores servicios tenemos o prácticamente los únicos en atención a la tercera edad [...] y en este periodo se desarrolló mucho porque se crearon muchas clases de tercera edad, mucha actividad infantil, en tema de adultos también está bastante cubierto..." (E3, responsable distrital)

Pregunta de evaluación	¿La programación diferenciaba las especificidades de género?
Indicador/es	Ejemplos de incorporación de la perspectiva de género
Fuente(s)	Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales
Resumen	<p>No hubo una política deportiva general que orientase, definiese y estableciese un seguimiento a la hora de incorporar la perspectiva de género en la programación deportiva de manera sistemática y global.</p> <p>Sí se identifican algunas buenas prácticas en el Área y algunos distritos fruto de las iniciativas de las personas responsable a nivel local.</p>
<p>No hubo una política deportiva general que orientase, definiese y estableciese un seguimiento a la hora de incorporar la perspectiva de género en la programación deportiva de manera sistemática y global.</p> <p>"Sobre la promoción del deporte más plural: no existía una política del área. No, eso ya es instintivo, es el estilo de cada uno de nosotros."</p> <p>"No especialmente [...] Si se hizo alguna campaña para fomentar un poco el deporte femenino. Y luego el programa de la actividad para mayores básicamente el 80% son mujeres, pero esto es un problema cultural." No hubo campañas para hombres mayores. No eran campañas muy concretas. En este servicio se ha ido funcionando mucho por el interés individual. Si hemos pecado de algo es de una falta de planificación, una falta de proyecto a medio y largo plazo " (E4, responsable distrital)</p> <p>Sí se identifican algunas buenas prácticas en el Área y algunos distritos fruto de las iniciativas de las personas responsable a nivel local.</p> <p>"Hemos mejorado el deporte femenino, sobre todo en los últimos años. Hemos incrementado poco a poco, pero quizás no gracias a políticas municipales, sino a labor un poquito personalizada. Bueno,</p>	

sí es verdad que al meter más mujeres y al haber más conciencia, pues poquito a poco también se van viendo resultados.” (E4, responsable distrital)

“Va evolucionando por sí mismo. Es verdad que los juegos municipales tienden a promocionar un poquito esa serie de conductas, con el deporte mixto. Yo no recuerdo si se introduce ahí [entre 2003 y 2012], pero anda por ahí. A lo mejor es anterior... No sé.” (E3, responsable distrital)

Pregunta de evaluación	¿Se dio prioridad al deporte de base?
Indicador/es	Existencia de medidas específicas de promoción del deporte de base Incremento de participantes en los Juegos Deportivos Municipales
Fuente(s)	Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales Debates del estado de la ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014) Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid
Resumen	El éxito de las experiencias de las escuelas deportivas y los juegos deportivos municipales como ejemplos de referencia de la promoción del deporte de base, no vino acompañado de otras grandes medidas de incentivación del deporte a este nivel, en gran parte debido a una apuesta mayoritaria por una política de grandes eventos muy vinculada a la preparación de la candidatura olímpica de Madrid.
<p>El hecho de que, de acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local, la promoción deportiva fuese competencia de las entidades locales, se considera positivo para el fomento del deporte de base. No obstante, en algunos testimonios se percibe que esta disposición legislativa se podría haber aprovechado mejor por las siguientes limitaciones:</p> <p>-Sobrecarga en los distritos: a nivel operativo, había un Jefe de la Unidad de Cultura, Deporte y Participación Ciudadana por distrito, lo que constituían demasiadas áreas como para dedicarse a fondo a cada una de</p>	

ellas.

-Pocas facilidades para la ciudadanía para el uso del espacio público para eventos deportivos: la tramitación de estos eventos era compleja, y contrastaba con una vía paralela a disposición de grandes patrocinadores (no tan vinculados con el deporte de base), que era mucho más ágil y operativa.

- Desaprovechamiento de instalaciones deportivas. Por ejemplo, se señala, las de colegios públicos se podrían haberse puesto a disposición de la ciudadanía en horario no lectivo.

-Foco en política de grandes eventos en lugar del fomento del deporte de base. Este argumento es esgrimido en el marco de los debates sobre el estado de la ciudad, por el que la oposición critica la política deportiva que pone en el centro la organización de grandes eventos como el Master de Tenis.

-Candidaturas Olímpicas: en algunos de los discursos de entrevistas y la oposición en el debate de la ciudad, está presente la idea de que la apuesta estratégica y presupuestaria por un Madrid Olímpico se produjo en detrimento del fomento del deporte de base.

“Entonces yo creo que las candidaturas se llevaron bien, pero lo que hicieron es lapidar el proyecto deportivo de ciudad a cambio. Y ese es el choque que yo veo más... Con la candidatura se hundió lo que quedaba fuera de la candidatura y se abandonó mucho el deporte más de base por decirlo de alguna manera.” (E2, responsable municipal)

“Toda la promoción deportiva desapareció en esa época. Todas las subvenciones y mucho dinero de convenios.” (E2, responsable municipal)

Esta argumentación es rebatida por la Alcaldía en la tercera legislatura. En el debate de la ciudad, la mención al deporte de base se relaciona con un discurso de legitimación del impulso de la candidatura olímpica Madrid 2020, señalándose que la inversión realizada con motivo de las Olimpiadas también vino acompañada de una transferencia presupuestaria en los centros deportivos de base.

Frente a quienes creen que el proyecto olímpico no aporta beneficios visibles ni a corto plazo (...) Esas candidaturas impulsaron la inversión de 186 millones de euros en centros deportivos municipales de base y de 99 millones en instalaciones deportivas desde el año 2003, todo para el deporte de base. (AB, DEC, 2012)

No obstante, a pesar de la falta de planificación y de la apuesta por una política de deportes de grandes eventos muy vinculada a la celebración de las Olimpiadas, se mantuvo el programa de escuelas deportivas, considerado exitoso, heredado de la época anterior. Lo que sí es novedoso

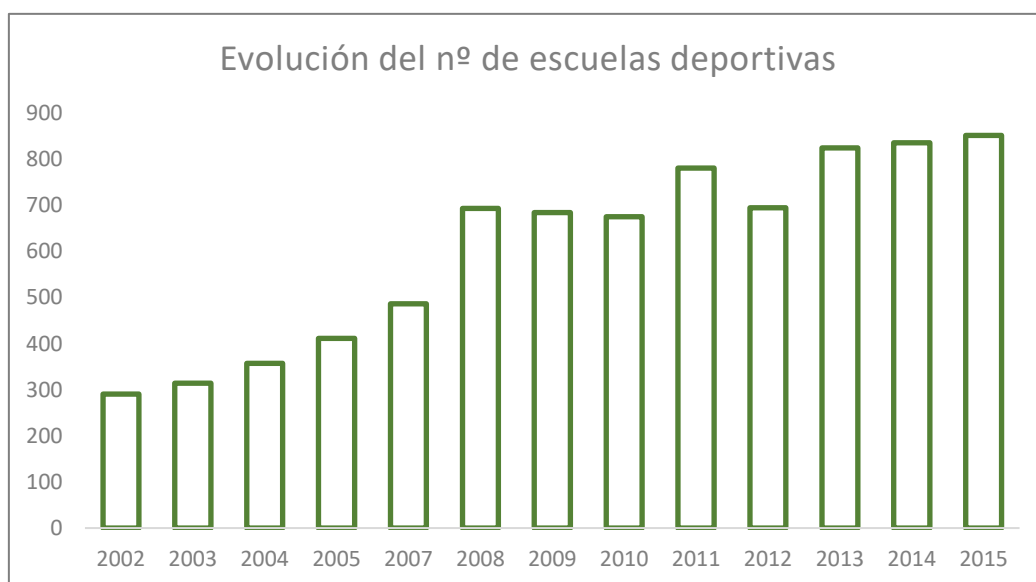
del período analizado es la firma de convenios de colaboración con clubes pequeños para que facilitaran profesores/as para las escuelas deportivas municipales.

“El deporte de base ha sido uno de los programas estrella, que es lo que llamamos escuelas deportivas. En este periodo, ya incluso antes, una cosa que sí es significativa es que las escuelas municipales, que al principio las daban profesores contratados por nosotros, en este periodo un cambio muy significativo es que se hicieron convenios de colaboración para que esas escuelas no a dieran profesores nuestros sino profesores de clubes, por ejemplo, aquí tenemos 8 ó 10 convenios [...]. Esto es una manera de privatizar servicios, pero bueno, también es una manera de sobrevivir....” (E3, responsable distrital)

Así, las escuelas deportivas y los juegos deportivos municipales son los ejemplos más paradigmáticos de promoción del deporte de base durante el período. Así se recoge también en los debates del estado de la ciudad:

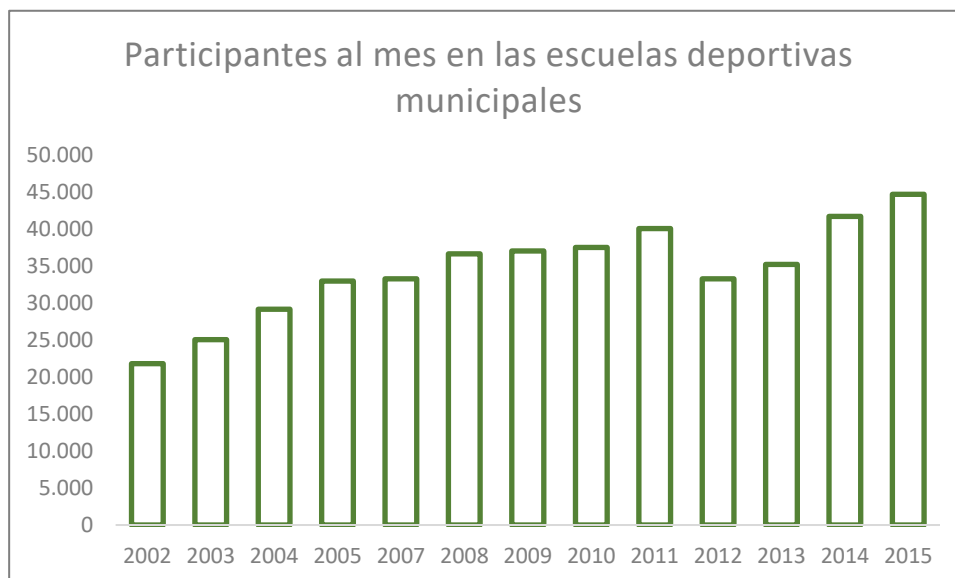
Estas iniciativas no tendrían sentido si no actuáramos también en el ámbito del deporte de base, lo hacemos. En 2007, el Ayuntamiento prestó más de 16 millones de servicios deportivos a los ciudadanos, contamos ya con 290 escuelas municipales de promoción deportiva en los colegios que acogen a 5.500 escolares además de 69 en colaboración con federaciones que se imparten en centros municipales (...). En los Juegos Deportivos Municipales lo hacen a su vez más de cien mil personas cada fin de semana, así como sesenta mil en los torneos y copas de primavera. Cedemos los centros municipales a más de ochocientos clubes y asociaciones.

La influencia de esta política tuvo como consecuencia el aumento del número de escuelas deportivas, especialmente a partir de 2007.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

El incremento de escuelas municipales también se traduce en un incremento progresivo del alumnado participante. Solo en 2012, cuando se da una reducción de escuelas, llevó aparejada un descenso del número de participantes, 7.000 concretamente, para ese mismo año. A partir de ese año, el número de participantes vuelve a ascender hasta situarse en la cifra más elevada hasta ese momento, casi 45.000 participantes en el año 2015.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Calidad de la implementación

Pregunta de evaluación	¿Se ejecuta con calidad en las diferentes instalaciones deportivas?
Indicador/es	<p>Haber presentado sugerencias o reclamaciones</p> <p>Grado de satisfacción general con las clases que recibe</p> <p>Grado de satisfacción general con el centro deportivo</p> <p>Grado de adecuación con la puntualidad en el inicio de las clases</p> <p>Grado de satisfacción y disposición del personal del centro</p> <p>Grado de satisfacción con el número de personas en los grupos</p>

Fuente(s)	Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales
Resumen	La calidad percibida de la implementación es positiva, con una media de notable para la mayoría de los indicadores recogidos. El margen de mejora identificado se vincula en las entrevistas con las limitaciones a ofrecer una mayor calidad en relación con las dificultades de actualizar las instalaciones.

Una vez realizada una valoración sobre la oferta deportiva programada, en este apartado se indaga sobre la calidad de la implementación de dicha oferta previamente planificada y del desarrollo general de los centros deportivos. Para ello, en la encuesta de usuarios/as de los centros deportivos municipales, se incluyen diversos indicadores de satisfacción. En una comparativa de estos indicadores, se pueden extrapolar dos conclusiones claras: la valoración es positiva en todos ellos, y apenas se observa una oscilación de la valoración en los diferentes años que recoge la encuesta.

De manera más concreta, las mejores puntuaciones se observan en una valoración general de las clases (entre 8,28 y 7,96).



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

El siguiente aspecto que goza de mayor popularidad es la puntualidad con la que comienzan las clases:



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

Muy cerca se encuentran las valoraciones en torno a la atención del personal del centro, y sobre el número de personas por grupo.



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

Como se ha visto, las notas medias de los indicadores analizados oscilan en torno al 7 y al 8 en una escala sobre 10. En las entrevistas se deja entrever que la calidad de la implementación se ve condicionada en ocasiones por unas instalaciones que no siempre están actualizadas. Este motivo puede ayudar a explicar, quizás, la distancia entre una nota media de notable o de sobresaliente.

“Tenemos buena calidad en los servicios en cuanto al personal docente. [...] Sin embargo, no es tan bueno en relación a las instalaciones” (E3, responsable distrital)

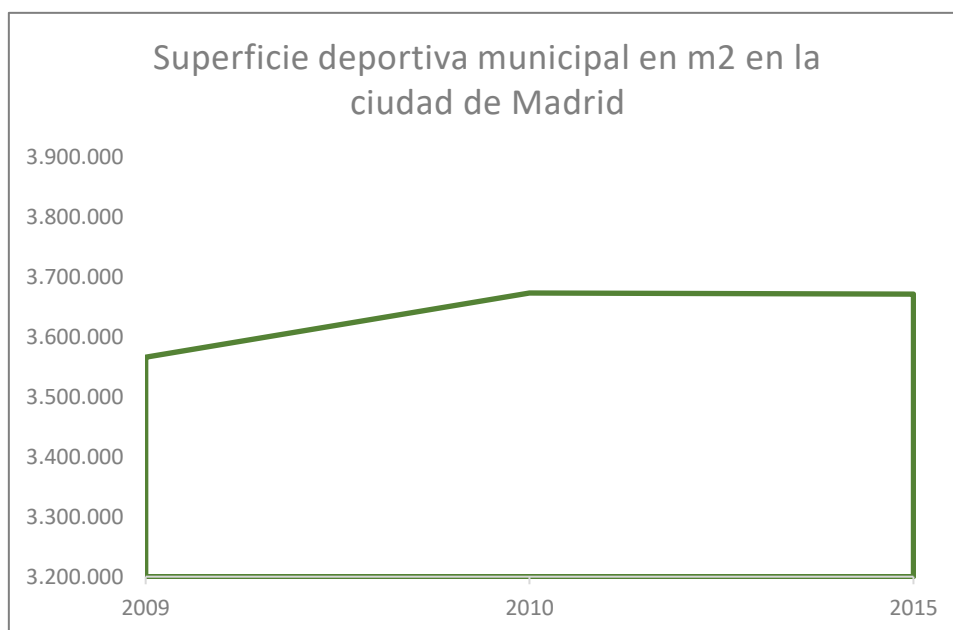
"Claro, la inversión en las instalaciones es importante. Entonces, efectivamente si tú vas a la piscina y constantemente está fría el agua porque no funcionan bien las calderas, y el agua está gélida, y cuando no te coges un constipado, te coges... pues evidentemente estás descontento y dejas de ir a ese sitio. (E4, responsable distrital)

Dotaciones

Pregunta de evaluación	¿Existían dotaciones deportivas próximas y de calidad suficientes para facilitar el acceso al deporte?
Indicador/es	<p>Percepción sobre el desarrollo de infraestructuras de proximidad en el período analizado</p> <p>Presupuesto destinado a la generación de actuaciones de proximidad en comparación a otro tipo de actuaciones</p> <p>Grado de suficiencia de instalaciones deportivas</p> <p>Grado de satisfacción con el espacio disponible para la actividad deportiva</p>
Fuente(s)	<p>Entrevistas a responsables de las diferentes áreas competenciales</p> <p>Debates del estado de la ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014)</p> <p>Fuentes secundarias: Programa Operativo de Gobierno 2001-2011</p> <p>Fuentes secundarias (Encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos)</p> <p>Fuentes secundarias (Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales)</p> <p>Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid</p>
Resumen	<p>Se produce un aumento de las instalaciones deportivas, especialmente de las de uso libre, pero también de grandes y pequeños polideportivos. Este aumento se considera positivo pero se cuestiona que</p>

haya sido tenido en cuenta una valoración sobre las necesidades sociales en torno a esta cuestión, lo cual podría estar redundando negativamente en la pertinencia de la ubicación y del perfil de las nuevas infraestructuras generadas.

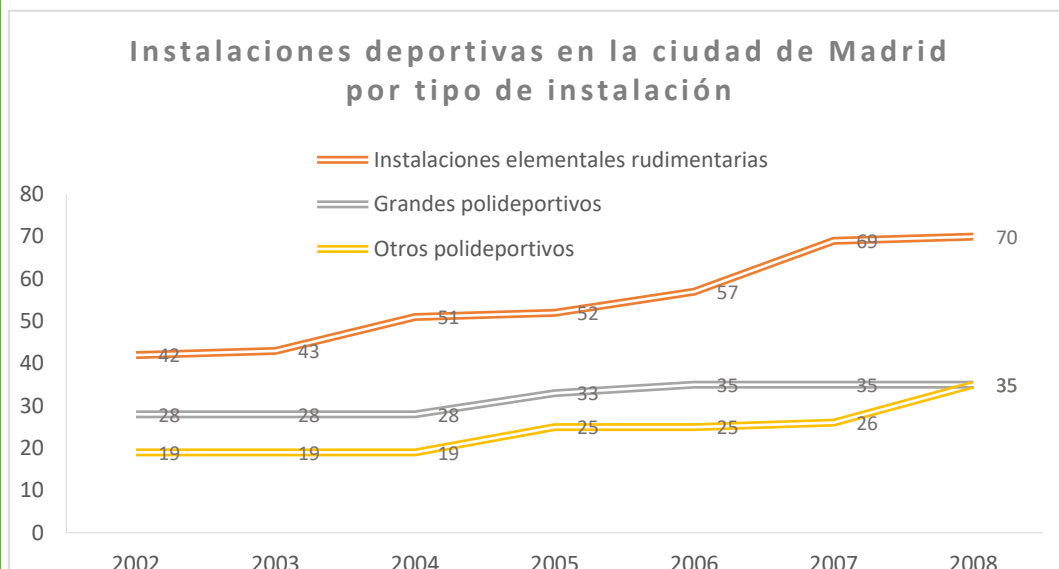
La superficie deportiva municipal, compuesta por los centros deportivos y las instalaciones básicas, ha experimentado un aumento de 107.200 metros cuadrados entre 2009 y 2012, y desde entonces la superficie deportiva se mantiene hasta la actualidad en un total 3.671.516 metros cuadrados.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

A pesar de que la superficie global destinada al deporte municipal no se haya alterado de manera significativa, sí se ha producido un leve incremento en algunos tipos de instalaciones deportivas: el mayor número de instalaciones se concentran en las denominadas instalaciones deportivas elementales o básicas. Este tipo de instalaciones predominantes hace referencia al conjunto de pistas y campos distribuidos por la ciudad a los que se acceden de forma libre, excepto aquellos casos cuya gestión o uso estén cedidos a

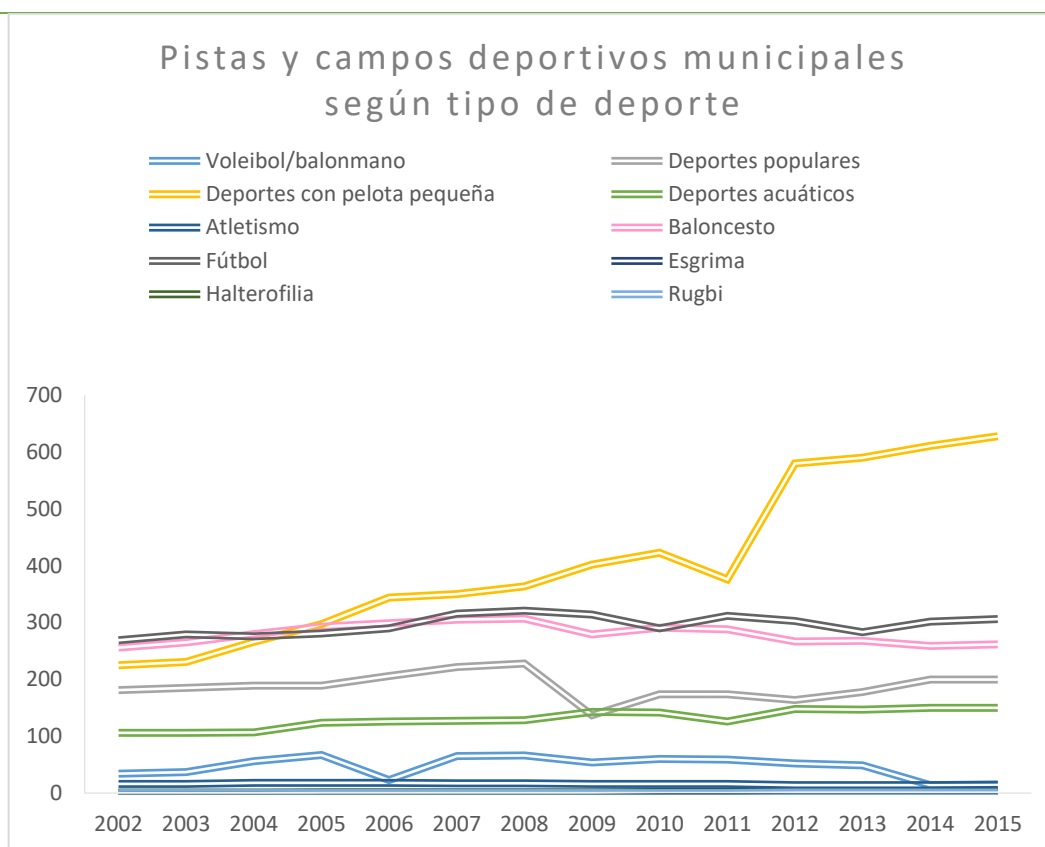
entidades, clubes, o centros escolares, por lo que su utilización y acceso está controlado¹². El número de grandes polideportivos también aumenta, de 28 a 35 entre 2002 y 2008.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

En un análisis específico de la superficie deportiva municipal atendiendo a la evolución del número de pistas según tipo de deporte, se constata que apenas oscila el número de pistas en ninguno de las disciplinas deportivas analizadas, exceptuando un incremento significativo en los deportes de pelota pequeña (entre los que destacan las diversas modalidades de tenis, pádel y golf).

¹² Visto en: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Cultura-ocio-y-deporte/Instalaciones-Deportivas-Basicas?vgnextfmt=default&vgnextoid=aac9226300b33310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=7911f073808fe410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&page=2>



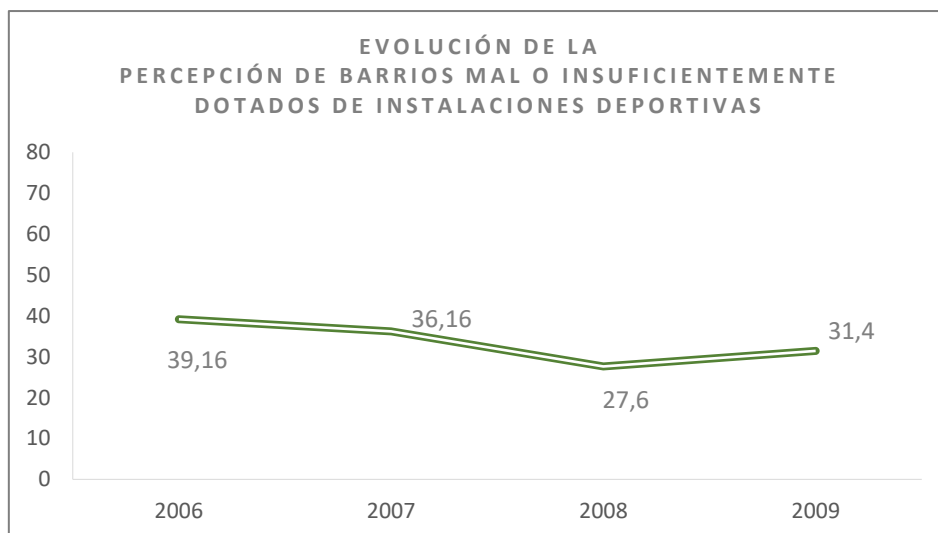
Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

En esta línea, pese al aumento moderado de grandes instalaciones deportivas, o el incremento exponencial de las pistas de deportes de pelota pequeña, desde las entrevistas se matiza esta visión positiva desprendida de los datos y del discurso político, en la medida que, se señala, estas decisiones se llevaron a cabo sin unos estándares u orientaciones de referencia que asegurasen la pertinencia de estas decisiones en relación a las necesidades y demandas sociales. Además de la consideración de la falta de adecuación a las necesidades de las nuevas instalaciones construidas, de manera global, existe una percepción de que el número de instalaciones no era el suficiente, sobre todo un perfil de instalación de tamaño mediano.

"Faltan sobre todo unidades deportivas, faltan sobre todo pabellones, unidades pequeñas cubiertas." (...). Ahora se hacen instalaciones más pequeñas y más funcionales, pero siguen sin responder a criterios lógicos de uso o de necesidades. Por ejemplo, en este distrito faltan piscinas cubiertas, faltan pabellones, y sobrar no se puede decir... pero faltan menos campos de fútbol, aunque es verdad que hay mucha demanda, pero no todo es fútbol." (E3, responsable distrital)

“De adultos para arriba no tenemos ni el perfil de instalación que la gente desea”. (E2, responsable municipal)

Esta percepción recogida en diferentes entrevistas también está presente en la opinión pública: en torno a un 30-40% valora las dotaciones como insuficientes durante los años de los que se dispone información en la encuesta de calidad y satisfacción con los servicios públicos.



Fuente: Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.

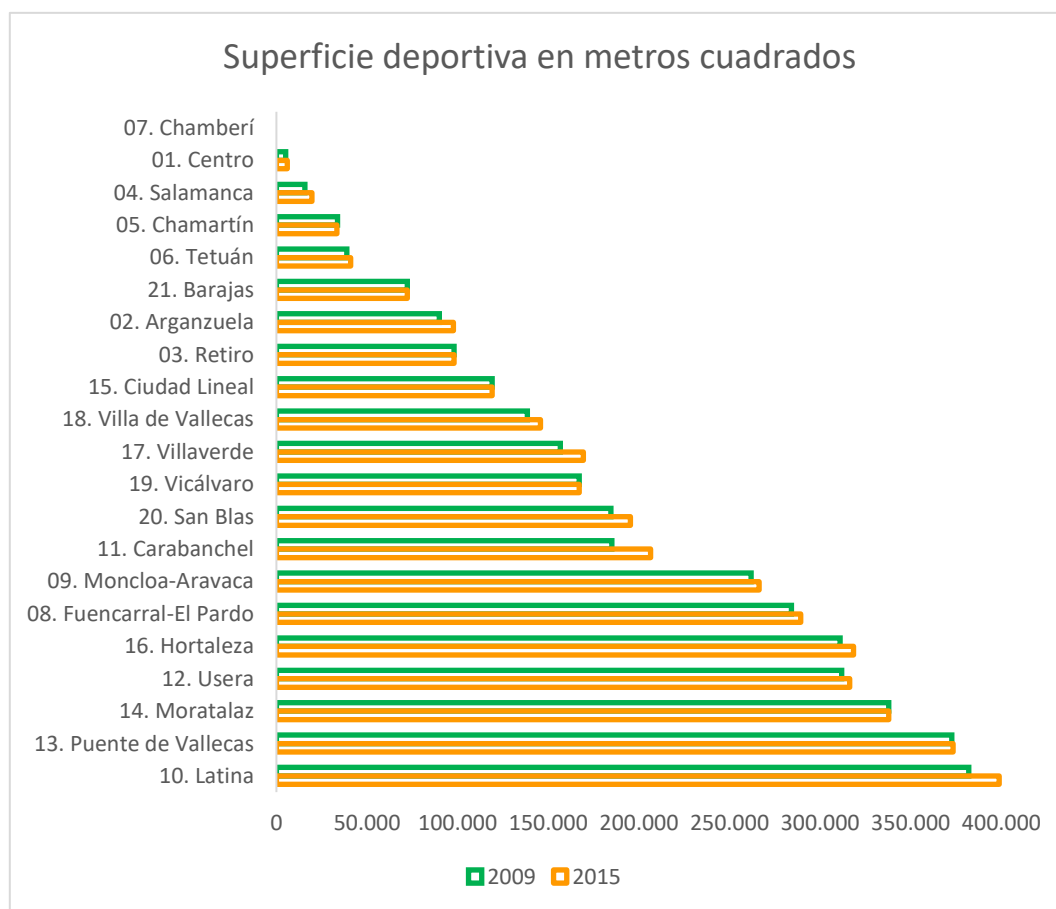
En diversas entrevistas, así como en los discursos de la oposición en el marco del Debate sobre el Estado de la Ciudad, achacan la necesidad de más instalaciones, y de instalaciones más actualizadas o con un mantenimiento óptimo, a la apuesta presupuestaria mayoritaria a la preparación de las candidaturas de Madrid para las Olimpiadas. Esta apuesta habría absorbido recursos que se podrían haber destinado al deporte de base o a la creación de otras infraestructuras.

“Porque cuando fuimos a la línea de las candidaturas del Madrid olímpico, se perdió el norte. Toda la inversión iba ahí. Toda la inversión fue para las candidaturas.” (E4, responsable distrital)

Esta disposición presupuestaria, junto con la ausencia de un Plan de Inversiones, también habría supuesto que se destinaran recursos a la construcción de infraestructuras que en algunos casos no son suficientemente aprovechadas. Madrid contaba con cuatro pabellones de este tipo (Palacio de los Deportes, Caja Mágica, Vistalegre y Madrid Arena, algo que no tiene ninguna otra ciudad del mundo), sin embargo, no contaba con pabellones intermedios que se adaptasen a competiciones de ese nivel. Concretamente, Caja Mágica, dadas sus características solo puede utilizarse

para el Open de Tenis.

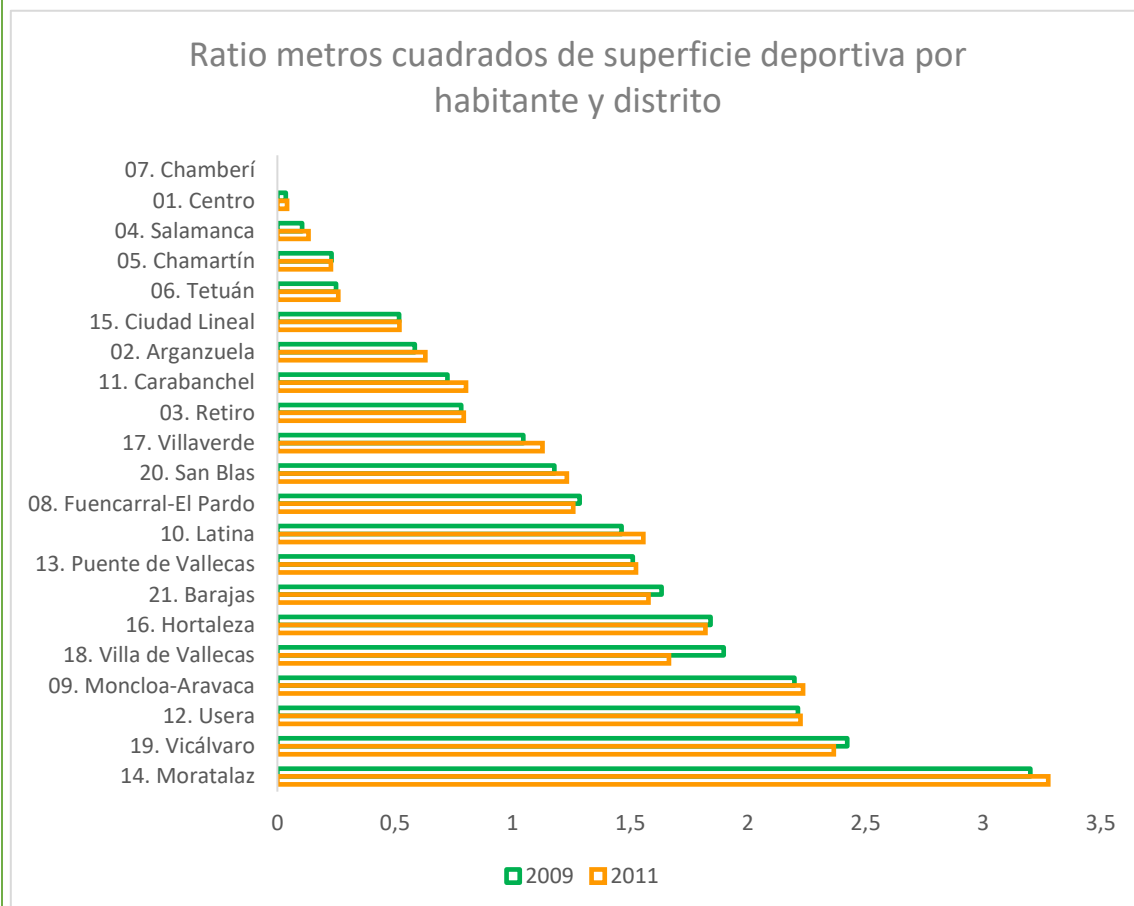
Si atendemos a la distribución de la superficie deportiva por distritos observamos grandes diferencias entre ellos. Los distritos de Hortaleza, Usera, Moratalaz, Puente de Vallecas superan los 300.000 metros y Latina alcanza los 400.000 mientras la mitad de los distritos no alcanzan los 150.000, especialmente Centro, Salamanca, Chamartín y Tetuán. Por otra parte, destaca que el distrito de Chamberí no registre ninguna superficie deportiva, pese a que, como veremos más adelante, en el año 2015 cuenta con un Centro Deportivo Municipal de Gestión Indirecta.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

En este punto cabe preguntarse si la diferenciación en la magnitud de las superficies deportivas entre distritos responde una lógica de desigualdad intramunicipal o si por el contrario está equilibrada y existe una proporcionalidad con el tamaño poblacional en cada uno de los distritos. Así, como se puede observar en el siguiente gráfico hay una correspondencia directa entre los distritos con mayor y menor superficie deportiva y la

disponible por persona. Esto es así en casi todos los casos, salvo en el caso de Barajas que la ratio por persona lo sitúa en una mejor posición que en cómputo total, y en el de Latina donde sucede lo contrario.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Pregunta de evaluación	¿Los espacios deportivos municipales están suficientemente dotados para poder responder a los objetivos estratégicos?
Indicador/es	<p>Grado de satisfacción con la limpieza e higiene del centro</p> <p>Grado de satisfacción con el material</p> <p>Porcentaje de usuarios/as que valoran positivamente el estado y mantenimiento de las instalaciones</p> <p>Grado de satisfacción con el espacio</p>
Fuente(s)	<p>Entrevistas a responsables de las diferentes áreas competenciales</p> <p>Debates del estado de la ciudad (2012, 2013, 2014)</p> <p>Fuentes secundarias (Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales)</p> <p>Fuentes secundarias (Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.)</p>
Resumen	<p>Pese que la actualización y mantenimiento de las instalaciones no goce de una mala valoración para las personas usuarias para los polideportivos más nuevos, sí existe un consenso pleno entre las diferentes entrevistas, grupos de discusión y los discursos de la oposición en el debate de la ciudad, sobre la existencia de un mantenimiento insuficiente de las instalaciones disponibles.</p> <p>De manera minoritaria, esta falta de mantenimiento de las instalaciones se asocia con el vaciamiento institucional en los distritos tras efectuarse el traspaso de competencias a los mismos una vez disuelto el IMD.</p>
Existe un consenso pleno entre las diferentes entrevistas, grupos de discusión y los discursos de la oposición en el debate de la ciudad, sobre la existencia de un mantenimiento insuficiente de las instalaciones disponibles.	

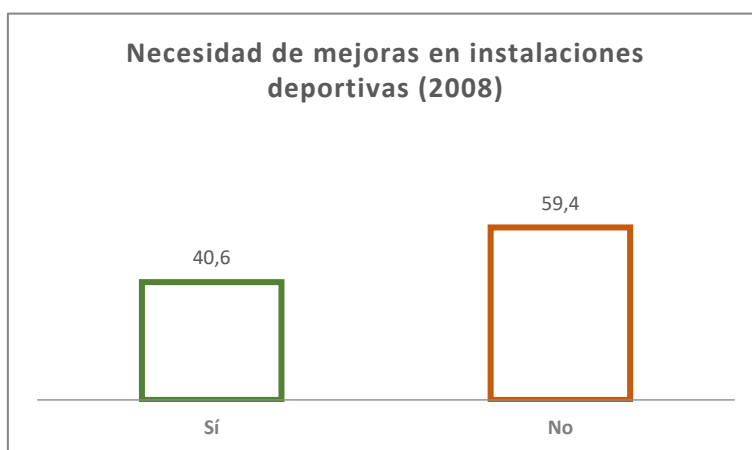
"Hubo un abandono de 2008 en delante de lo que es el mantenimiento de las instalaciones. Hay muchas instalaciones cerradas porque no se han mantenido. Es en principio una falta... no se han sacado posiciones, no ha habido tal... es un poco el abandono de lo que es el sistema, el viejo sistema. O sea, venía de un patronato a una descentralización sin cuadrar muy bien cómo se quería hacer." (E2, responsable municipal)

"No hubo inversiones en un montón de años. Aquí por ejemplo estamos en un polideportivo que en muchos años no ha habido una inversión. Es vintage, y bueno, pues ahora se lleva lo vintage..." (E4, responsable distrital)

"En la legislatura actual hay muchas obras en todos los distritos. Son instalaciones de los años 70 que no se adecuan en el diseño para la accesibilidad obligatoria de personas con movilidad reducida. Estaban mal diseñadas y con materiales que había que renovar." (E3, responsable distrital)

"Te pongo un ejemplo muy gráfico: el mobiliario de esta instalación... no hemos podido comprar mobiliario durante años, porque la partida para muebles, estuvo cerrada, bloqueada, porque todo iba para Cibeles." (E4, responsable distrital)

Esta visión negativa se reproduce también en la encuesta de satisfacción con los servicios públicos, dónde un 40% considera que las instalaciones deportivas son susceptibles de mejoras.



Fuente: Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.

En uno de los testimonios, esta falta de mantenimiento de las instalaciones se asocia con el vaciamiento institucional en los distritos tras efectuarse el traspaso de competencias a los mismos una vez disuelto el IMD.

"Hubo un abandono de 2008 en delante de lo que es el mantenimiento de las instalaciones. Hay muchas instalaciones cerradas porque no se han mantenido.(...) Es un poco el abandono de lo que es el sistema, el viejo sistema. O sea, venía de un patronato a una descentralización sin cuadrar muy bien cómo se quería hacer." (E2, responsable municipal)

No obstante, a la luz de las informaciones obtenidas en los grupos de discusión, esta percepción negativa puede no extrapolarse a todas las instalaciones, sino solo a aquellas de vieja construcción. Esta diferenciación está asociada con la percepción que desde el Ayuntamiento existe una atención diferente a distintas instalaciones deportivas; una atención que, en opinión de los usuarios/as es menor en el caso de establecimientos más antiguos, que entran de esa manera en un círculo de creciente deterioro.

Esta visión más negativa es matizada en cierta medida por las encuestas de satisfacción de los usuarios/as con los centros deportivos municipales, donde, aunque se reconozca cierta capacidad de mejora, en los diferentes indicadores consultados, se sitúan alrededor del notable en todos ellos, manteniéndose en cifras similares a lo largo de todo el período:



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de

centros deportivos municipales



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

Ciudad Olímpica

Pregunta de evaluación	¿Se logró hacer de Madrid una ciudad Olímpica?
Indicador/es	<p>Incremento de las celebraciones de campeonatos internacionales</p> <p>Incremento de las dotaciones olímpicas</p>

Fuente(s)	<p>Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales</p> <p>Debates del estado de la ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014)</p> <p>Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015)</p>
Resumen	<p>En relación con el legado de las candidaturas hay un consenso claro en valorar negativamente las consecuencias de las correspondientes inversiones olímpicas. El motivo principal de esta valoración es que, tras la inversión realizada, Madrid no cuenta con infraestructuras intermedias. También se critica el cierre de otras instalaciones para uso olímpico que perdieron el uso, más general, que ofrecían (como por ejemplo la Peineta).</p> <p>Asimismo, se valora negativamente el hecho de que los recursos destinados a la apuesta olímpica dejaron de invertirse en otras políticas deportivas.</p>
<p>El proyecto de Madrid Olímpico no tuvo el resultado esperado puesto que no se llegó a ganar ninguna de las tres candidaturas presentadas. A pesar de ello y limitando la valoración estrictamente en cuanto a lo que la candidatura se refiere, encontramos en las entrevistas valoraciones positivas.</p> <p style="padding-left: 40px;">"En principio fueron buenas candidaturas, no fueron malas, las cosas como son. Estuvieron bien orquestadas y bien hechas, lo que pasa es que no se nos dio porque no se nos dio, pero vamos... (E2, responsable municipal)"</p> <p>Una vez descartado el objetivo fundamental de convertir a Madrid en ciudad Olímpica, todas las valoraciones en relación con el proyecto olímpico se centran en dos aspectos fundamentales: la herencia dejada por el propio proyecto y los recursos que supuso la apuesta olímpica y que dejaron de invertirse en otras políticas deportivas.</p> <p>En relación con el legado de las candidaturas hay un consenso claro en valorar negativamente las consecuencias de las correspondientes inversiones olímpicas. El motivo principal de esta valoración es que tras la inversión realizada Madrid no cuenta con infraestructuras intermedias que permitan acoger competiciones de nivel medio como puedan ser</p>	

campeonatos nacionales o europeos.

“Sí, había una tendencia a asumir campeonatos internacionales. De hecho, estuve participando en uno que se tuvo que hacer el en recinto de IFEMA porque no tenemos unas instalaciones lo suficientemente competentes, y seguimos igual... para poder hacer por ejemplo un campeonato de gimnasia rítmica a nivel europeo o mundial, porque no tenemos un pabellón en todo Madrid, municipal, porque sí está el Palacio de Deportes, pero no hay nada que pueda albergar algo así, de tipo medio, tampoco te estoy hablando de un gran tipo como el Palacio de Deportes.[...] Pues hasta ese objetivo, que estábamos hablando de instalaciones deportivas olímpicas, pero no hemos conseguido que algo a nivel... pues eso que Madrid sea sede de campeonatos nacionales de cuando en cuando.” (E4, responsable distrital)

“¿Cuál es la herencia que dejan? Cero, cero. La herencia es cero porque no la hubo. [...] No ha dejado nada porque se han creado esas infraestructuras de tamaño tan grande que no pueden dar servicio al ciudadano. ¿O se lo vendes al Athletic o qué haces con un estadio como ese? ¿Qué niños van a poder usar ese estadio?” (E2, responsable municipal)

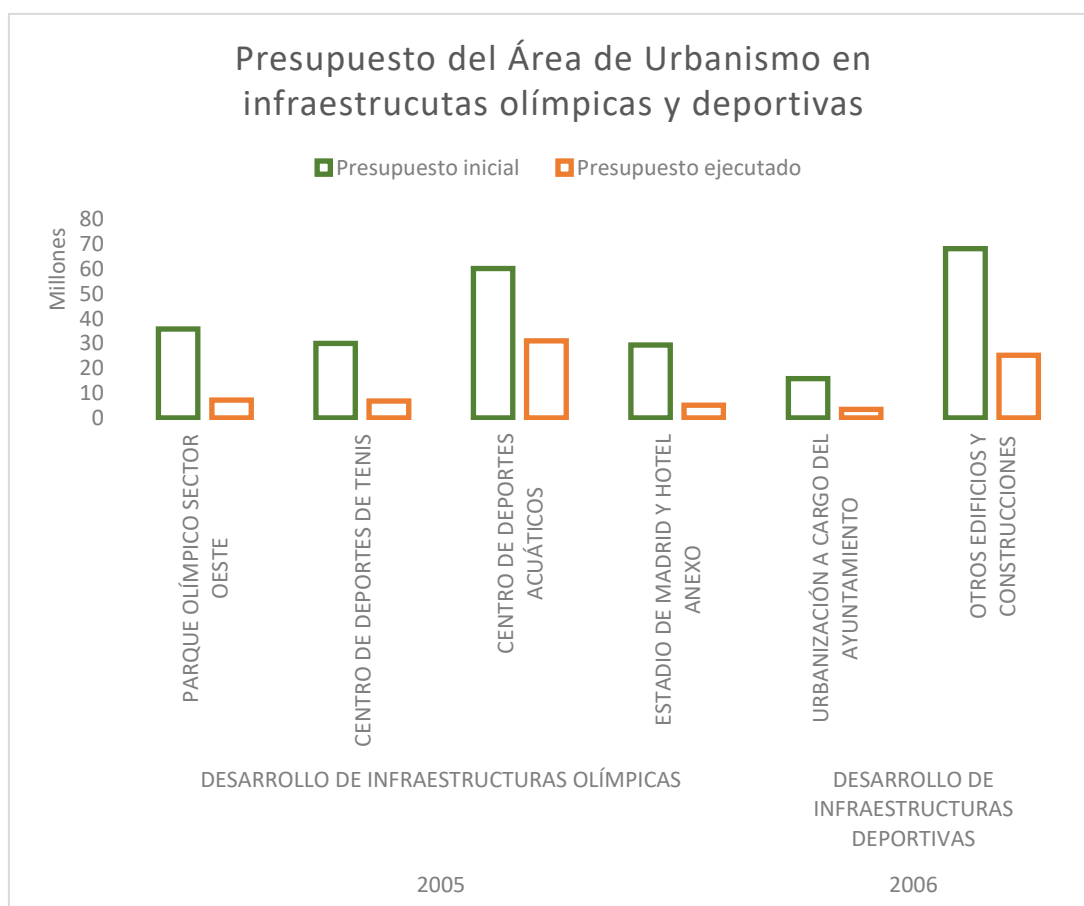
Otra crítica que se añade al legado del proyecto olímpico fue el cierre de determinadas instalaciones para su transformación como el caso del estadio de La Peineta o del estadio Vallehermoso que se cerraron para ser transformados en instalaciones olímpicas que finalmente nunca terminaron de realizarse.

“Yo creo que se invirtió demasiado pronto, de hecho, ahí tienes el Metropolitano o que ha podido costar y la piscina cubierta de las olimpiadas [...] Y luego lo de cerrar la instalación deportiva de la Peineta, a tantos años vista. Se cierra en 2003. Fíjate hasta ahora los años que han pasado con esa instalación mirando al cielo, porque además una instalación no te vale... el problema que tienen las instalaciones de las olimpiadas es que no te valen luego ni las dimensiones de cables para pasar, ni... ¿sabes? Se quedan obsoletas. Tú haces una instalación para 2012 y para 2016 no te cumple para poder hacer las Olimpiadas, tienes que volver a invertir, entonces... a diferencia ahí ya Londres no lo hizo. Londres todo lo hizo de quitar y poner, y aquí se crearon unas infraestructuras que gracias a que el Atlético de Madrid con la operación suelo se ha quedado con el estadio porque nos habríamos quedado con un muerto que, ¿cómo rentabilizas eso?, y la Peineta estaba rentabilizada. Había un gimnasio dentro, estaba el rocódromo, estaban las federaciones... eso se lo cepillaron todo (...). Entonces yo creo que las candidaturas se llevaron bien, pero lo que hicieron es lapidar el proyecto deportivo de ciudad a cambio.” (E2, responsable municipal)

Por lo demás, y a pesar del nivel de la inversión realizada, en los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid figuran tan solo dos programas referidos a las infraestructuras olímpicas. Para el resto de los años de estudio no se han encontrado partidas, programas o conceptos

presupuestarios que hagan referencia explícita a la construcción de infraestructuras para las sucesivas candidaturas olímpicas. De tal modo que los valores con los que contamos para el análisis se suscriben a los años 2005 y 2006.

Ambos programas dependen del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras y, aunque en 2006 el programa ni se denomine igual ni desglose el presupuesto, mantiene los mismos objetivos que en 2005. Como se observa, el presupuesto, tanto el inicial como ejecutado, para 2005 es superior al de 2006, y en ambos casos en las cuatro infraestructuras a desarrollar, el presupuesto ejecutado es inferior al inicialmente previsto. De esta forma, en 2005 de los 155 millones previstos para las infraestructuras olímpicas solo se ejecutaron 50. En el año 2006, aunque el presupuesto inicial se redujo a 84 millones de estos sólo se ejecutaron 28.



Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015).

Pese a no disponer de más programas o conceptos presupuestarios que hagan referencia explícita a las instalaciones olímpicas, en el informe "Impacto económico de los Juegos Olímpicos Madrid 2012", del Observatorio Económico de Madrid, se hace referencia a las inversiones realizadas y previstas en infraestructuras deportivas para la celebración de los Juegos Olímpicos de 2012. Aunque esta referencia se realiza para el conjunto de la Comunidad de Madrid, la inversión prevista supera los 853 millones de euros, de los que algo más de 400 irían dirigidos a la remodelación de instalaciones ya existentes, 353 se destinarían a la creación de nuevas infraestructuras y 97 millones estarían reservados para una inversión adicional en el caso de que Madrid resultase escogida como sede olímpica.

Si comparamos estas cifras disponibles en cuanto a presupuesto invertido en el proyecto olímpico con las cifras dedicadas al resto de actuaciones deportivas, la diferencia de esfuerzos en una y otra parte de la política deportiva es amplia. Al conjunto de las infraestructuras de competición deportiva construidas entre los años 2001 y 2012 se destinaron 853.73 millones mientras que el total del presupuesto destinado a la coordinación y el fomento del deporte entre los años 2005 y 2015 fueron 296.548.737€.

Esta misma diferencia en esfuerzos en materia deportiva en sus diferentes líneas es lamentada por el conjunto de personas entrevistadas:

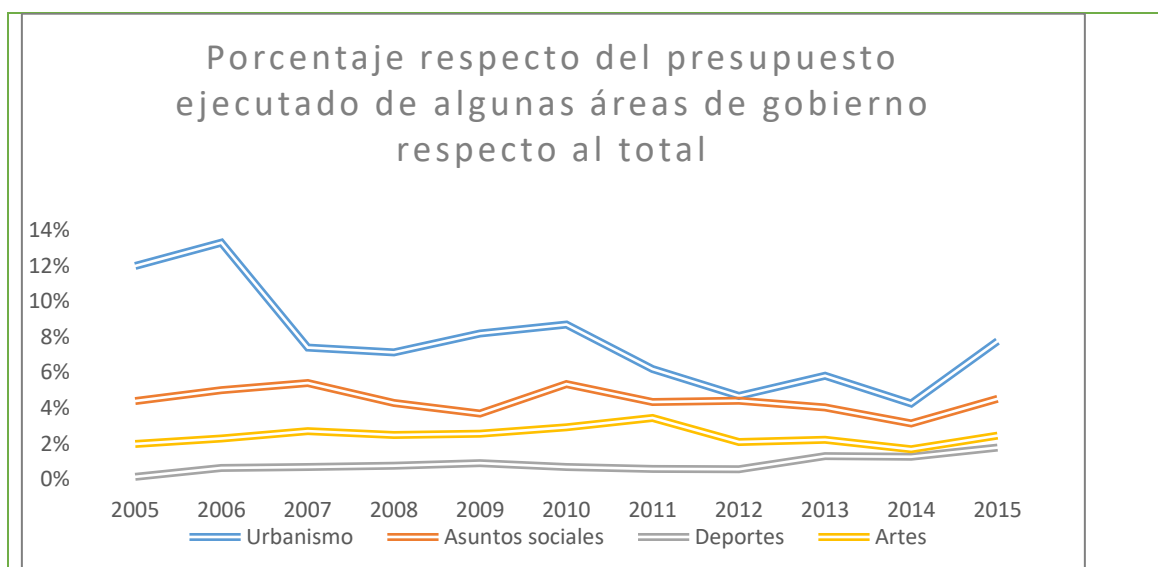
"En aquella época los objetivos eran... empezábamos con las candidaturas, el Madrid 2012, el Madrid dos mil tal... con lo cual nos subimos a un globo, o se subieron a un globo y nos metieron a todos, y el deporte se quedó por ahí... Ésa es mi opinión. Una vez que ya pasó esa etapa, de las presumibles candidaturas para el Madrid olímpico, pues ya volvimos a poner un poquito los pies en el suelo. Pero a partir de ahí, fue una cuesta abajo para el deporte, porque creo que fue una crisis para nosotros. Yo lo veo así".(E4, responsable distrital)

"El gran evento fueron las Olimpiadas y fue un fiasco. Las olimpiadas o ese tipo de grandes eventos lo que han traído han sido problemas más que soluciones. Tenemos la caja mágica que es un monumento al despropósito. Tenemos el centro acuático en San Blas que es un monumento al despropósito por no decir otras cosas." (E8)

"Las candidaturas olímpicas han supuesto un desastre para la ciudad. Estas candidaturas han absorbido recursos que se podrían haber destinado al deporte de base, a la creación de infraestructuras de las que carece la ciudad o al mantenimiento de las ya existentes" (E1, responsable municipal)

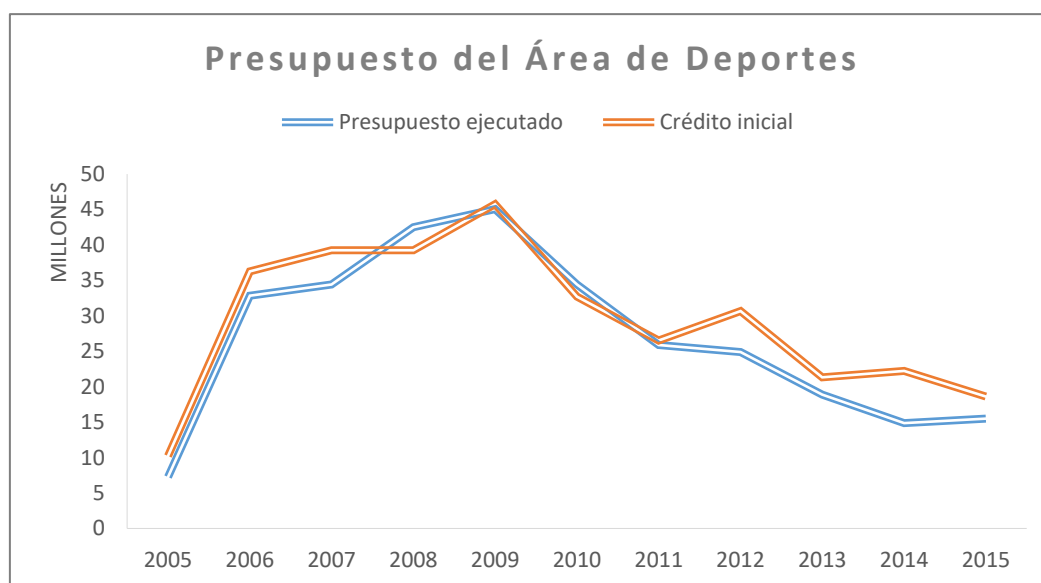
Presupuesto

Pregunta de evaluación	¿Se mantiene la importancia del deporte durante todo el período?
Indicador/es	<p>Mantenimiento del mismo peso relativo del presupuesto de deportes</p> <p>Percepción sobre la suficiencia de recursos destinados a deportes</p> <p>Percepción ciudadana sobre la pertinencia de establecer recortes en deportes</p>
Fuente(s)	<p>Debates del estado de la ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014)</p> <p>Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015)</p> <p>Entrevistas a responsables de las diferentes áreas competenciales</p>
Resumen	<p>La importancia relativa del deporte, medida en términos presupuestarios como porcentaje del presupuesto global del Ayuntamiento, no varía en el período analizado.</p> <p>La disponibilidad presupuestaria absoluta sí que presenta más alteraciones, sufriendo un notable descenso desde 2009.</p>
<p>El presupuesto de Deporte respecto al total del Ayuntamiento apenas ha variado a lo largo de todo el período. Es decir, la importancia relativa del deporte se ha mantenido constante hasta 2013, año en el que se observa un ascenso de algo más de un 1%. Si lo ponemos en relación a otras Áreas, solo urbanismo presenta grandes oscilaciones.</p>	



Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015).

En términos absolutos, en cambio, sí se observan mayores oscilaciones. Como se puede observar, en el año 2006 el presupuesto aumenta considerablemente, 30 millones respecto al año anterior. En los tres años siguientes, ambos presupuestos, es decir, el presupuesto inicialmente previsto y el presupuesto finalmente ejecutado, se incrementan paulatinamente hasta el año 2009. A partir de ese momento, en un contexto de crisis económica, la tendencia se invierte con un descenso constante del presupuesto hasta llegar a la cifra de 15 millones ejecutados en 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015).

Cabe resaltar que en estos presupuestos no se incluyen los gastos acontecidos por la inclusión de la materia de deportes en el Área de Gobierno de Las Artes, Deportes y Turismo, sino solo el presupuesto del programa coordinación y fomento del deporte de la Dirección General de Deportes.

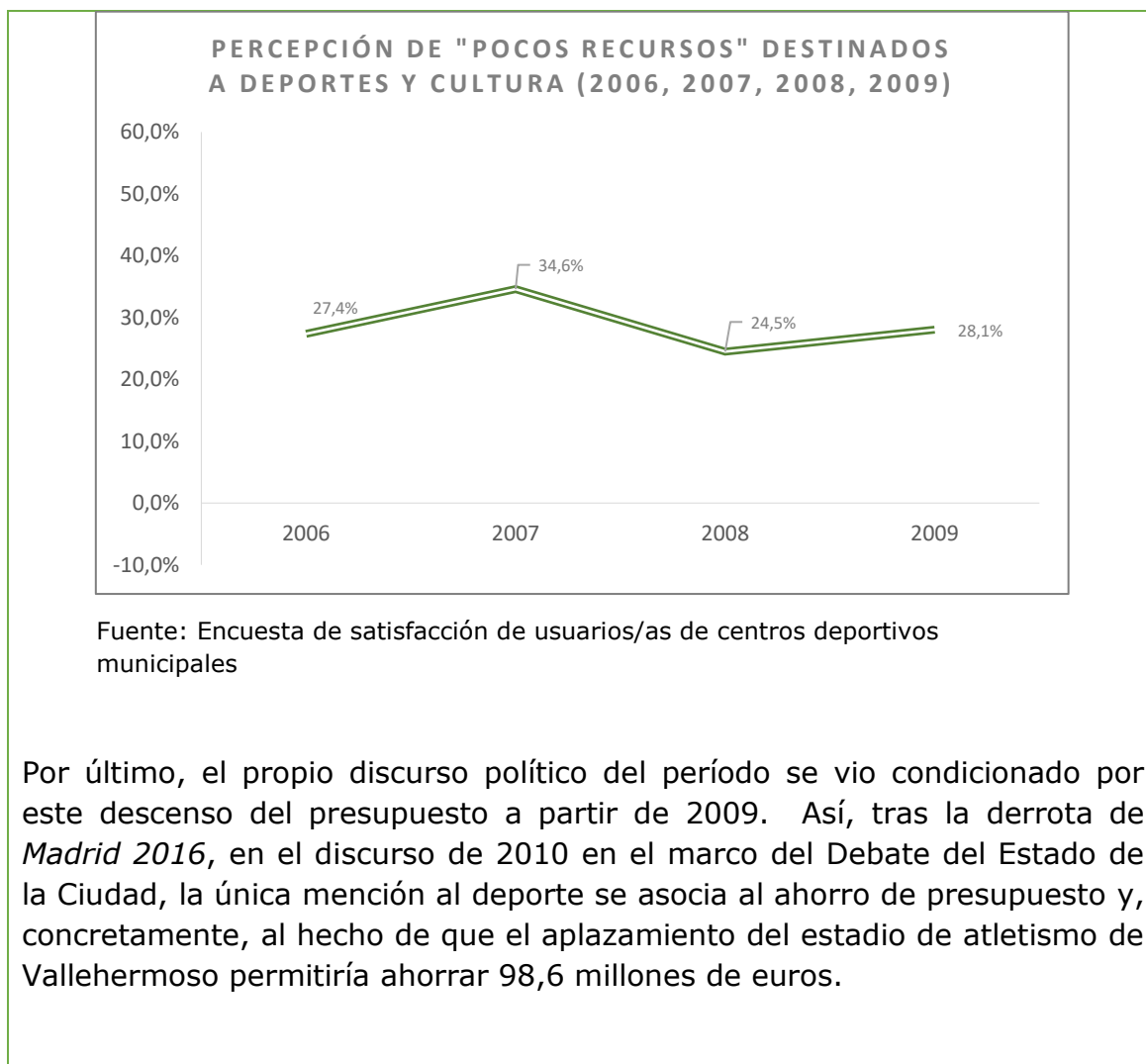
En las entrevistas también se hace alusión al descenso de la disponibilidad presupuestaria en materia de deportes. Esta bajada del presupuesto absoluto se asocia, en uno de los discursos, con una voluntad política de privatización de los servicios.

“Pues fue a peor [...] porque además ya al final de ese periodo hubo ya una apuesta muy clara del Ayuntamiento de privatización y lógicamente cuando se tiene esa intención ya...” (E3, responsable distrital)

“Una vez que ya pasó esa etapa, de las presumibles candidaturas para el Madrid olímpico, pues ya volvimos a poner un poquito los pies en el suelo. Pero a partir de ahí, fue una cuesta abajo para el deporte, porque creo que fue una crisis para nosotros. Yo lo veo así. No hubo inversiones en un montón de años.” (E4, responsable distrital)

“En el año 2012 llegó un año en el que en el mes de junio nos cerraron todas las partidas, no había nada, cero, ni un euro, o sea, imagínate, aquí nueve polideportivos, todo, todo, desde una pelota de tenis hasta cloro, la uniformidad de los trabajadores...” (E4, responsable distrital)

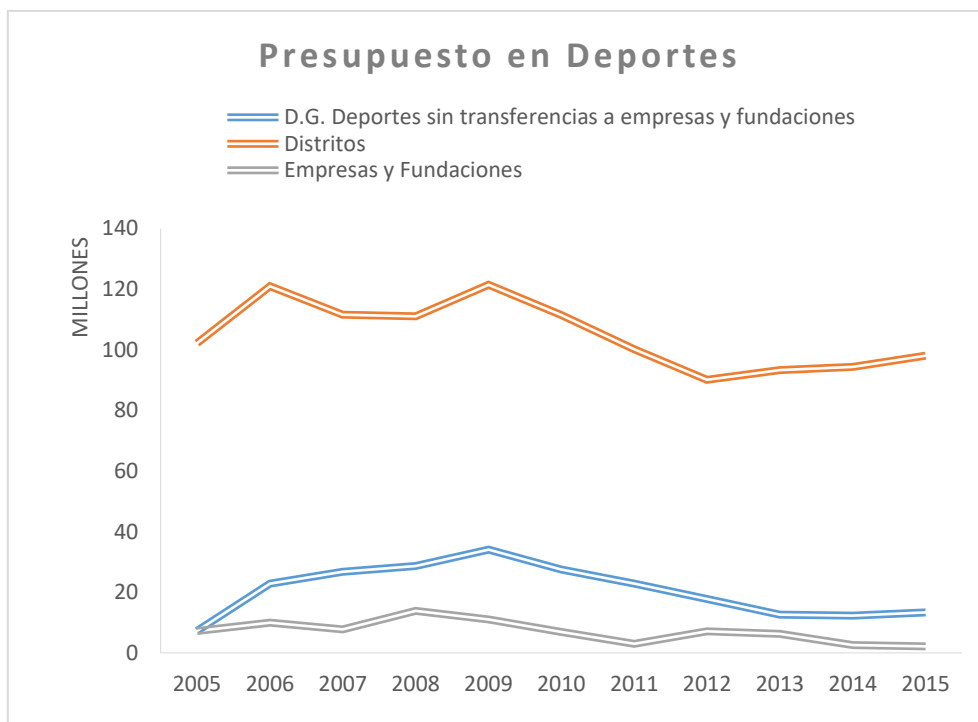
Alrededor de un tercio de la opinión pública también consideraba que se destinaban pocos recursos a deportes. Esta percepción, aunque no coincide exactamente para los años de los que se dispone de datos con las oscilaciones del presupuesto absoluto, sí es más negativa que la valoración de asignación de presupuesto de otras áreas “cercanas” como cultura.



Pregunta de evaluación	¿El presupuesto en los distritos es adecuado?
Indicador/es	<p>Percepción sobre el grado de suficiencia de los recursos</p> <p>Relación entre el presupuesto para deporte en los distritos y el tamaño poblacional de los mismos</p>
Fuente(s)	<p>Entrevistas a responsables de las diferentes áreas competenciales</p> <p>Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos</p>

	ejecución (2005-2015)
Resumen	<p>Los distritos contaron con mucho más presupuesto relativo que la DGD o empresas o fundaciones. Sin embargo, existe consenso al percibir una situación de precariedad presupuestaria en los distritos en correspondencia con su carga programática.</p> <p>Se observan desequilibrios interdistritos en términos de presupuesto destinado al deporte por habitante.</p>

Como se puede observar en el siguiente gráfico, los distritos recibieron la mayor carga presupuestaria en comparación con la D.G.D. y empresas y Fundaciones. Hasta 2009 los distritos tuvieron un gasto medio en torno a los 120 millones de euros, que disminuyen paulatinamente a partir de 2010 hasta estabilizarse sobre los 90 millones desde 2012.



Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015).

Pero ¿esta mayor disponibilidad presupuestaria de los distritos en comparación con la D.G. de Deportes, es proporcional a la carga operativa de los distritos tras la disolución del IMD? En definitiva, ¿los distritos contaban con recursos suficientes para abordar sus las necesidades

programáticas?

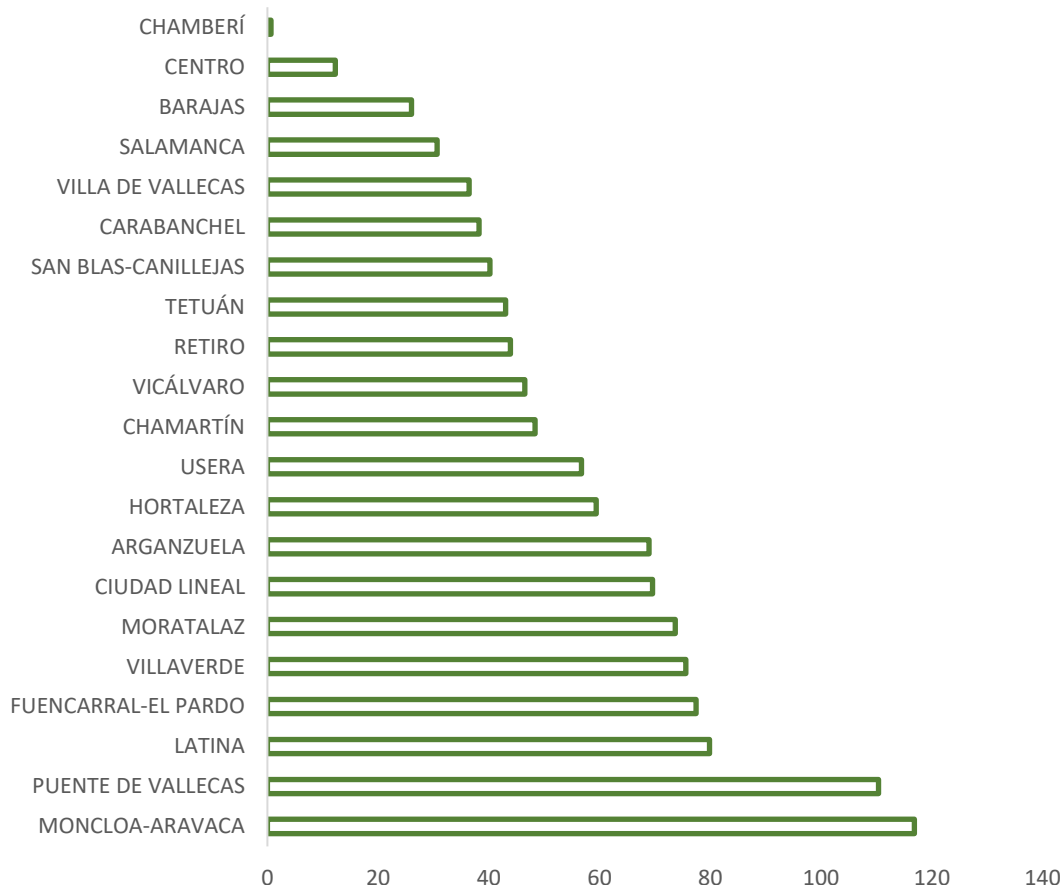
En las diferentes entrevistas realizadas, existe un consenso amplio a la hora de valorar los recursos disponibles como insuficientes. Este déficit presupuestario sale a relucir en los discursos en la falta de recursos humanos, así como en las dificultades presupuestarias para desarrollar la programación, o en las limitaciones para la ampliación y/o renovación del material deportivo.

“El presupuesto se ha ido siempre mermando en aquellos sitios que ha sido más fácil. Todo lo que ha sido subvencionar y promocionar se ha quitado. Y se han mantenido simplemente las cosas más importantes. (...). Toda la promoción deportiva desapareció en esa época. Todas las subvenciones y mucho dinero de convenios.” (E2, responsable municipal)

“Te pongo un ejemplo muy gráfico: el mobiliario de esta instalación... no hemos podido comprar mobiliario durante años, porque la partida para muebles estuvo cerrada, bloqueada, porque todo iba para Cibeles.” (E4, responsable distrital)

La insuficiencia de recursos no afecta por igual a todos los distritos. Si observamos el presupuesto acumulado para actuaciones deportivas se comprueba que hay amplias diferencias entre los distritos, sobre todo si consideramos el dato del rango de datos, con una amplitud del intervalo con origen en los casi 700.000 euros de Chamberí hasta los 116 millones de Moncloa-Aravaca. Esto es, el mayor valor es casi 170 veces superior al menor.

Presupuesto acumulado para acciones deportivas en cada distrito 2005-2015 (millones)

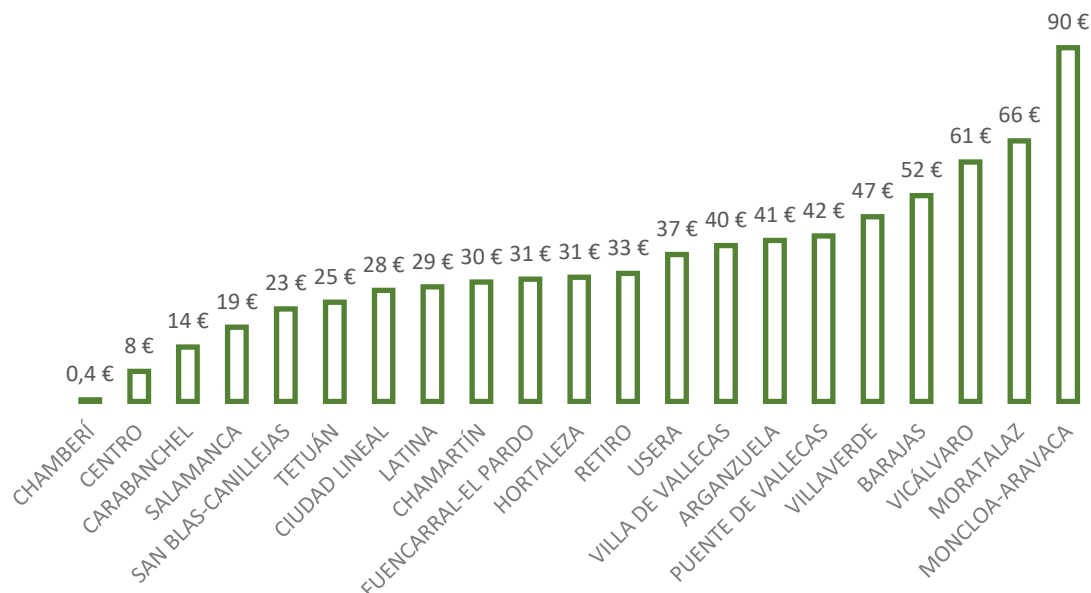


Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015).

Pero, para poder realizar una valoración sobre la distribución presupuestaria en los distritos, es preciso realizar un análisis vinculado al tamaño poblacional en cada uno de ellos. Con esta perspectiva, hemos realizado el cociente entre el presupuesto dedicado a actuaciones deportivas y las personas que residen en los distritos.

Al conformar esta ratio, se observa que a lo largo del periodo 2005-2015 la mayoría de los distritos mantienen un gasto inferior a los 40 euros por persona. En este sentido, destaca de nuevo el distrito de Moncloa-Aravaca con un valor que ronda los 90 euros por persona, observándose 4 distritos que no alcanzan los 20 euros por persona.

Ratio medio del presupuesto por habitante de las acciones deportivas de los distritos (2005-2015)



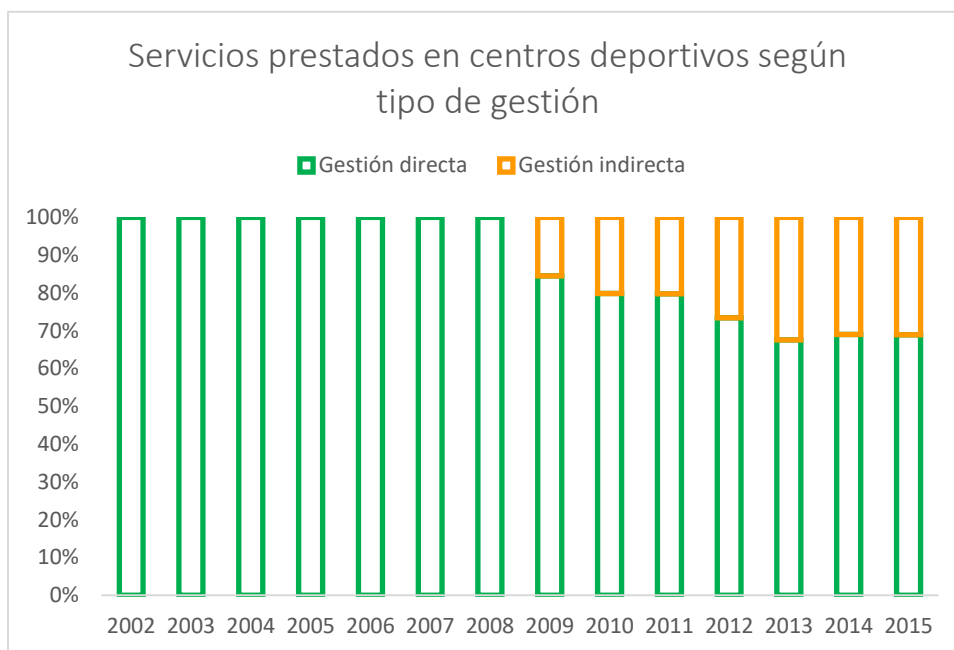
Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Históricos ejecución (2005-2015).

Modelos de gestión

Pregunta de evaluación	¿El modelo de gestión indirecta de las instalaciones deportivas favorecería el cumplimiento de los objetivos estratégicos?
Indicador/es	Valoración sobre la externalización de algunos servicios
Fuente(s)	Entrevistas a responsables Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid
Resumen	Se produce un viraje de la política deportiva hacia la externalización de servicios durante el período analizado. Como aspectos negativos de este cambio de modelo, en las entrevistas se señala un aspecto relacionado con la

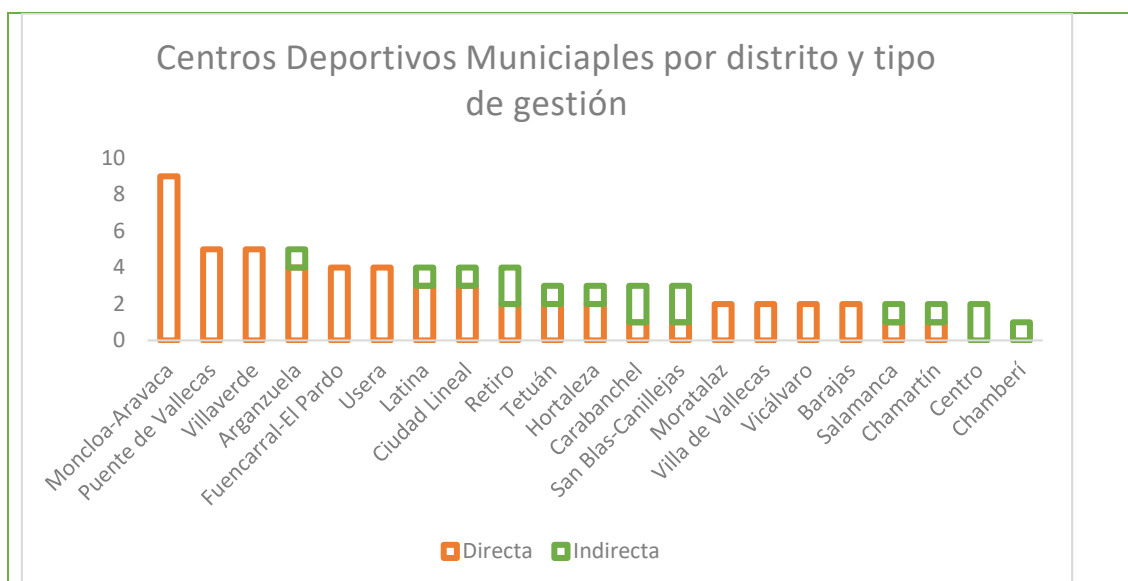
pérdida de control sobre la política deportiva en el medio y largo plazo, algo que afecta directamente a la libertad para definir estrategias para alcanzar los objetivos operativos.

La modalidad de gestión indirecta de algunos de los centros deportivos municipales tiene lugar a partir del año 2009 y, desde entonces, el volumen de los servicios prestados bajo este modelo aumenta hasta suponer el 30% del total en 2015.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

De los 71 Centros Deportivos Municipales con los que contaba la ciudad de Madrid en 2015, 55 son gestionados de manera directa por el Ayuntamiento y 16 se gestionan indirectamente, lo que representa respectivamente el 77 y el 23%.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Estos datos son corroborados en las entrevistas que sitúan el cambio de modelo en el contexto de crisis económica.

“Este sistema empieza en la crisis en 2008 cuando hay una disminución de los presupuestos.” (E2, responsable municipal)

“Hubo una época que el proceso era totalmente inverso, era un proceso de privatización, de quitarse de encima mochuelos, y de hecho hubo un periodo en el que todas las instalaciones deportivas que se hacían salían ya privatizadas.” (E3, responsable distrital)

En ese momento se crean dos grandes tipos de modelo: los centros con concesiones a largo plazo en los casos en los que la empresa privada construye la instalación y los contratos de servicio a medio plazo ampliables en los casos en los que el Ayuntamiento dispone de la instalación previamente.

La ubicación de estos nuevos centros de gestión indirecta coincide exactamente con el emplazamiento de la apertura de nuevas instalaciones ya que todas las instalaciones abiertas a partir de esa fecha son gestionadas bajo el nuevo modelo externalizado. Así, muchas de las nuevas instalaciones se concentran en distritos en los que tradicionalmente había carencias como Centro, Chamberí, Salamanca o Retiro o en los que se ha intervenido con operaciones urbanísticas importantes como Arganzuela (con Madrid Río) o Carabanchel (PAU).

En contraste con la defensa que realiza el gobierno del cambio de modelo en el Debate del Estado de la Ciudad, en las entrevistas se señala un

aspecto relacionado con la pérdida de control sobre la política deportiva en el medio y largo plazo, algo que afecta directamente a la libertad para definir estrategias para alcanzar los objetivos operativos.

“Eso es la pérdida de control de toda la política deportiva porque por mucho que tú quieras que tenga precios públicos al final es una empresa privada que lo quiere hacer es dinero y si encima el control es imposible porque se la has cedido a 20 o a 40 años, estás perdido.” (E2, responsable municipal)

Por otro lado, la implantación de este tipo de modelo de gestión indirecta plantea otras dificultades según señalan responsables de deportes en las entrevistas. Esta dificultades se refieren a que no todas las instalaciones deportivas tienen el mismo margen de rentabilidad, por lo que su externalización no siempre es lo suficientemente atractiva para que las empresas quieran asumir su gestión y al mismo tiempo dar el servicio con los estándares de calidad y cobertura que la propia administración municipal ha establecido.

“Esto está muy bien para las instalaciones muy bonitas como las de San Antón, instalaciones pequeñas y muy coquetas funcionan muy bien, pero cuando tú quieres una instalación para dar servicio al ciudadano a nivel de campos de fútbol, o ese tipo de cosas que no generan beneficio por la estructura que tienen... Entonces, ¿qué hacían las empresas? No presentarse en muchas situaciones o pedir, hacer proyectos que no cubrían las necesidades de los distritos en muchos casos. Te pongo un ejemplo, Vallehermoso. Vallehermoso era una instalación de la CM que, con la cesión de 2003 con el tema de la candidatura, en ese momento esa instalación pasa al Ayuntamiento. El Ayuntamiento saca un concurso a toda la parcela para que hagan un pabellón nuevo y quitan la pista de atletismo para que sea competitiva. [...] La pista de atletismo se está haciendo ahora y no va a ir entro de eso porque es que eso no va a dar dinero nunca.” (E2, responsable municipal)

Pregunta de evaluación	
¿El estado de las instalaciones y dotaciones es de similar calidad entre centros de gestión pública y de gestión privada?	
Indicador/es	Nivel de satisfacción con instalaciones de ambos modelos de gestión
Fuente(s)	Entrevistas a responsables
Resumen	<p>En términos contractuales, la tarificación y las condiciones de calidad en centros de gestión directa y en aquellos de gestión indirecta tiene que ser la misma.</p> <p>No obstante, dado que los de gestión indirecta son en su mayoría centros de nueva creación/remodelación, se genera implícitamente un agravio comparativo con aquellos de gestión indirecta, que cuentan con unas instalaciones más anticuadas, especialmente en un contexto atravesado por la crítica al mantenimiento de las instalaciones.</p> <p>En el diseño de la gestión de los centros deportivos los centros de gestión indirecta deben prestar el servicio en condiciones de calidad similares y bajo las mismas tarifas que los centros de gestión directa. En este sentido la tónica general es la de cumplimiento de las condiciones contractuales y por lo tanto de similitud en los servicios ofrecidos por ambos tipos de instalaciones.</p> <p>Sin embargo, la implantación del modelo de gestión indirecta o externalizado coincide en fechas con la reducción de los esfuerzos destinados al mantenimiento de los centros de gestión directa, lo que repercute en las condiciones materiales de las instalaciones desde las que se prestan los servicios, y según las personas entrevistadas, es un elemento de diferenciación fuerte de la valoración entre los centros de gestión directa y los de indirecta.</p> <p>“Se ha hecho mantenimiento, pero obras de estructura se han hecho muy pocas, muy pocas... ha sido una de las carencias [...] en este periodo que me estás diciendo ha habido muy poca conservación, mantenimiento sí, pero obras estructurales, no ha habido inversión” (E3, responsable distrital)</p> <p>“En principio hubo muy buena aceptación por parte del público. Porque comparaban los polideportivos municipales viejos con un polideportivo nuevo. Todos sabemos que cuando algo está nuevo, pues te entra por los ojos, ¿no?, y la gente no se fija en nada más,</p>

pero claro, hay que dejar pasar un tiempo.” (E6, responsable distrital)

Por otro lado, en las entrevistas los responsables municipales también señalan que las condiciones desde las que se presta el servicio en relación con la organización y la disposición de personal dificultan que los centros de gestión directa puedan adaptarse mejor a la demanda de servicios y desde ahí ampliar la oferta en los casos en los que ésta sea necesaria.

“Tú aquí [en el de gestión indirecta] pones el personal según las necesidades, y aquí [en la gestión directa] pones las clases según el personal que tienes. Y este personal no se cambia, porque tiene que ser por presupuesto en el capítulo primero. Entonces si tú no puedes aumentar plantilla... [...] O sea, no tienen nada que ver unas instalaciones con otras. Hay una intención claramente de decir mira qué bien funciona la gestión indirecta y qué mal la directa. Aquí no pongo personal y no me encargo del mantenimiento...” (E2, responsable municipal)

Coordinación

Pregunta de evaluación	¿Existen coordinaciones efectivas entre los diferentes actores implicados?
Indicador/es	<p>Valoración de mecanismos de coordinación protocolizados (formales/informales) entre el Área con los distritos</p> <p>Valoración de mecanismos de coordinación protocolizados (formales/informales) del Área con otros servicios municipales</p>
Fuente(s)	<p>Entrevista a responsables de las diferentes áreas competenciales</p> <p>Debate del Estado de la Ciudad (2006, 2008)</p>
Resumen	<p>Existe un consenso pleno en las diferentes entrevistas en identificar una ausencia total de coordinación entre los diferentes agentes tras la disolución del IMD. El déficit económico y técnico en la transferencia de competencias a los distritos se considera la causa principal de esta falta de coordinación.</p> <p>Como principales consecuencias de esta situación, se aluden una falta de responsabilización por parte de las personas que lideran algunos distritos, así como el agravio</p>

	<p>generado entre el antiguo personal del IMD y el funcionariado de las JMD (lo cual también afectaría negativamente a la coordinación).</p> <p>Se critica la falta de coordinación con otras Áreas como juventud, salud, etc.</p>
<p>La ausencia de coordinaciones efectivas entre los diferentes agentes a partir de la disolución del IMD es una constante que se refleja en todas las entrevistas realizadas a los diferentes responsables, tanto a los que trabajan desde los distritos como a quienes trabajan desde la Dirección General de Deportes.</p> <p>“A partir del 2005, pasamos a... cada uno por libre. No hay una política deportiva, ni en los distritos, ni en el ayuntamiento de Madrid. [...] Nos dejaron en un terreno así, de arenas movedizas, porque nadie sabía muy bien cómo moverse, y bueno, se ha ido avanzando con la experiencia y dando palos de ciego a veces. Y a veces ha habido cosas que no se podían tratar, que no se podían coordinar con el área, o no hacía nadie. Es lo que te comentaba con las instalaciones elementales. Al final, bueno, es una cosa simple y sencilla. Es del distrito. Pero también los distritos dicen “si esto se usa para la competición de los juegos, si los juegos son del área, ¿cómo no se invierte?”. Se han ido buscando los caminos por donde se podían ” (E4, responsable distrital)</p> <p>Desde ambas perspectivas se achaca esta carencia a una falta de recursos para hacer frente a la coordinación desde el cambio de estructura tras la disolución del Instituto Municipal del Deporte. Todos los informantes coinciden en que el traspaso de competencias a los distritos no estuvo acompañado de unas directrices claras ni de los medios adecuados para que desde los distritos pudiesen asumirse las nuevas competencias. Esta ausencia de recursos y acompañamiento se interpreta por varias personas entrevistadas como la principal causa que generó una serie de resistencias por parte de las Juntas Municipales a asumir las nuevas competencias y entender los servicios deportivos como servicios que eran responsabilidad del distrito.</p> <p>“En la Junta tenían mucho trabajo, lo que unido a maneras de funcionar diferentes, preferían dejar que los directores de los centros tomaran las decisiones y no meterse mucho en follones. [...] Les costaba entender nuestro funcionamiento” (E4, responsable distrital)</p> <p>“Ellos [el personal de los distritos] se quejan siempre de que han estado abandonados. Y en principio es verdad, han estado abandonados porque no había directrices para... se intentaba seguir el mismo modelo, pero no había capacidad de gestión para lo mismo.” (E2, responsable municipal)</p>	

"Pero entonces había cosas que ni nos resolvía la DG ni nos resolvía la Junta porque para ellos éramos un lastre. [...] por ejemplo obras, cuestiones presupuestarias, hasta que a la Junta Municipal les entró en la mollera que esto es un servicio público y que es responsabilidad suya, pues los coordinadores generales en concreto y las gentes de la Junta, pues costó. No lo querían." (E3, responsable distrital)

Desde la Dirección General del Deporte se identifica como una de las causas de las carencias en coordinación, la falta asunción de responsabilidades en los cargos de responsabilidad, así como su falta de competencias específicas en el ámbito deportivo.

"Cero, son coordinaciones muy difíciles y además coordinaciones a muy baja capacidad de mando. La coordinación se daba por un rango de jefe de departamento para abajo, y eso no puede ser. O sea, la coordinación en ese sentido no ha existido, no ha habido reuniones con directores [de centros deportivos], el director general no se ha reunido con los directores nunca. Cuando te digo nunca es que igual se han reunido dos veces en doce años." (E2, responsable municipal)

"Aquí no hay nadie de jefe de departamento para arriba que sepa absolutamente nada de deportes. Pero nada es nada." (E2, responsable municipal)

Esta ausencia de coordinación se suplía en muchas ocasiones con la iniciativa de los propios profesionales que iban introduciendo mejoras en los servicios en base a sus conocimientos y motivación profesional, con las limitaciones de recursos que sus diferentes competencias les marcaban.

"Dependía de la Junta que al final es el que ejecutaba, pero sobre todo dependía de la iniciativa del director de la instalación [...] donde se han creado por iniciativa de los directores, más allá que desde la Junta lo hayan echado para atrás o lo hayan promocionado también, que a final son los que tienen capacidad de ejecutar" (E3, responsable distrital)

"El PP lo que no ha hecho nunca, además de hacer el cambio de gestión, no ha intervenido mucho ni para sumar ni para restar en política deportiva. Si aquí había gente muy vinculada al movimiento de integración de personas con discapacidad, desde arriba no te han puesto ninguna pega, que desde arriba hayan hecho... no." (E2, responsable municipal)

La falta de personal capacitado con puestos de responsabilidad se acusaba también en el intento de desarrollar diferentes iniciativas por parte de los puestos intermedios. Un ejemplo de ello es la lentitud con la

que se conseguían firmar convenios con otras áreas como Madrid Salud o que determinadas iniciativas promovidas desde un centro deportivo determinado no pudiesen ser absorbidas por la Dirección General y exportadas a otros distritos de manera coordinada.

“El ejemplo de Vallecas es un claro ejemplo de descoordinación. Él genera un convenio fuera de sus competencias, eso se tenía que haber gestionado desde aquí para que él pudiera hacer eso, entonces se gestionó en sentido contrario, y al llegar aquí, en vez de decirle: vale, muy bien, te lo cogemos aquí y lo sacamos, lo que hubo es: haz lo que te dé la gana. Eso ha generado muchas complicaciones, primero porque él no tiene competencias para poder generar, y entonces lo que han hecho muchos distritos que les ha gustado, lo han cogido, y entonces el Área que tiene que coordinar eso ha sido incapaz de coordinarlo. Todo eso cuando a la misma vez que se estaba haciendo eso se estaba haciendo aquí un convenio de colaboración con Madrid Salud para generar ese tipo de sinergias. Pero lo que han hecho los distritos es lo que no se hacía desde aquí, si ellos tienen que esperar a que muchas se generen, muchas cosas no se habrían hecho.” DS

A estos problemas de falta de recursos materiales y humanos y de definición de protocolos de funcionamiento hay que añadir un conflicto que surge de manera reiterada en casi todas las entrevistas y es la diferencia en las trayectorias y las condiciones laborales entre el personal laboral proveniente del antiguo IMD y el personal funcionario tanto de los distritos como de la DGD. Tanto desde los distritos como desde el personal de la DGD, se percibe a los funcionarios (ya sean de las Juntas Municipales como a los cargos superiores de la DGD) como personal sin las competencias necesarias en materia deportiva y al mismo tiempo con unas condiciones laborales ventajosas frente a las suyas.

“Y luego hay un problema gravísimo y eso es el enfrentamiento que hay entre personal laboral y personal funcionario. De jefe de departamento para abajo somos laborales y para arriba son funcionarios. Los funcionarios pasan. Hoy es uno, mañana es otro, el de recursos humanos es otro. Y nosotros siempre somos los mismos. Entonces en principio hay un problema, los mandos altos no vienen del IMD, vienen de fuera, no saben el funcionamiento, no han sabido muchas cosas, y eso ha generado muchos conflictos.” (E2, responsable municipal)

“Ten en cuenta que nosotros seguimos siendo laborales, no somos funcionarios, y por ese motivo, tenemos una estructura salarial y unas categorías completamente diferentes. Esto también ha ayudado a esta incompreensión por ambas partes.” (E3, responsable distrital)

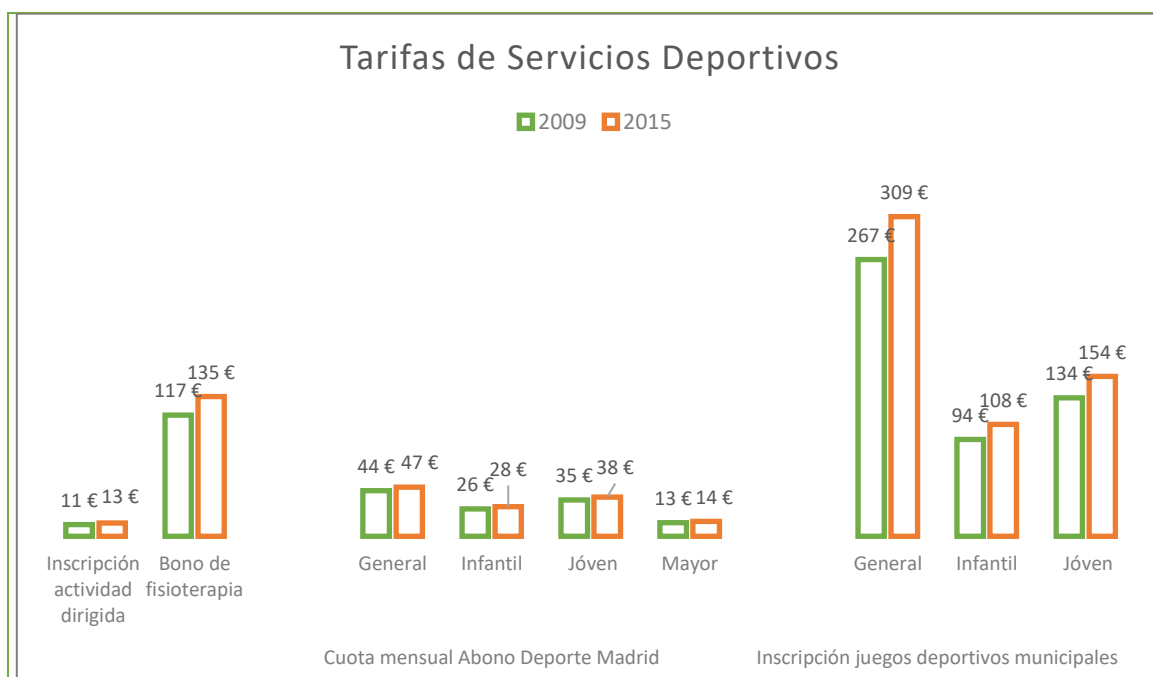
En contraste con todos estos discursos recogidos entre los diferentes responsables deportivos, los discursos en los Debates del estado de la ciudad referidos a la coordinación deportiva hacen fundamentalmente referencia a los esfuerzos coordinados para sacar adelante las diferentes

candidaturas olímpicas.

Desde la oposición en el tercer Debate del Estado de la Ciudad, se critica la falta de coordinación de deporte con otras áreas, como juventud, mayores, educación, cultura.

Cobertura

Pregunta de evaluación	¿El sistema de precios favorece el acceso a la oferta deportiva
Indicador/es	Existencia de una política de precios orientada a una mayor cobertura social Reducción abandono de la práctica deportiva por precios altos
Fuente(s)	Entrevistas a responsables de las diferentes áreas competenciales Debate del Estado de la Ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014) Fuentes secundarias (Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales)
Resumen	Pese a las medidas de proporcionar cierta "proporcionalidad social" favoreciendo a algunos grupos sociales más vulnerables, durante el período aumentaron la mayor parte de las tarificaciones, dificultando así las posibilidades de ampliación de la cobertura social de la política de deportes.
En el siguiente gráfico se aprecia un aumento significativo del precio anual de los juegos deportivos municipales en todas sus categorías, así como del bono de fisioterapeuta.	



Fuente: Ordenanzas fiscales y precios públicos municipales

Una posible explicación del gráfico anterior, de acuerdo con la percepción de diferentes entrevistas, es que la política de precios, en algunas fases del período analizado, seguía una lógica recaudatoria más que de buscar una mayor cobertura social.

“Sí, hubo una época, ahora me estoy acordando que sí, que hubo bastante presión para que hubiera rentabilidad económica.” (E4, responsable distrital)

Este incremento en los precios se tradujo en la queja de algunos grupos sociales. En la encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos de 2013, el 9% de las personas que han presentado una reclamación, lo han hecho para denunciar el elevado coste, constituyendo éste uno de los principales motivos de queja. En esta línea, y para datos del mismo año, de entre las personas que no piensan continuar acudiendo a los polideportivos (un 4% del total), el 32,5% abandona por pecios altos.

“En esa época era caro. Teníamos muchísimas reclamaciones de gente que le parecía caro” (E6, responsable distrital)

“Es verdad que en esos años, en la época de Gallardón, se les castigó mucho... Tenían las actividades gratuitas, y en ese periodo se les metieron unas tarifas, que aunque pagaban poco al mes, de repente, de no pagar nada porque la actividad era gratis, a pagar, no sé, 6-7€. Para ellos fue un disgusto, un mundo (...). Se pasó a unos incrementos de tarifa muy importantes que repercutieron muy negativamente, sobre todo los clubes y demás, porque tenían que pagar unas tasas altitas,

muy altas para practicar deporte. Sí, sí. En eso hubo años ahí, que se buscaba una rentabilidad ..." (E4, responsable distrital)

En cualquier caso, la valoración global de los precios no era negativa, como se muestra en el siguiente gráfico. Por lo que el impacto de este aumento de la tarificación no fue mayoritario, sino que afectó a aquellas personas con menos recursos.



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

No obstante, un aumento mucho menos relevante se observa en las cuotas mensuales de abono Deporte. Esta leve reducción del abono mensual se achaca en una de las entrevistas, a los condicionantes de la motivación externalizadora de algunos polideportivos. Las empresas externas que gestionan estos centros deportivos no habrían visto con buenos ojos un aumento significativo de los precios, ya que les restaría competitividad frente a los precios ofertados por gimnasios privados en un contexto de proliferación de estos últimos. En esta línea, uno de los testimonios incluso apunta que la política de precios no tenía tal entidad, sino que estaba subordinada a un cambio de modelo de gestión.

"No hubo subida sino modificación de los días que entraban, de algunos bonos, pero entró el abono deporte que en el fondo te deja hacer más. Fue una adecuación más que una subida de los precios. Fue un cambio del modelo para que pudiera entrar la gestión indirecta. Para mi yo creo que la única política que ha habido ahí es intentar adecuar todo el sistema a la posibilidad de la gestión indirecta. Es un cambio de modelo, pero no a lo bestia. Claro, porque a ninguna instalación privada le interesa que tú no te hagas socio." (E2, responsable municipal)

Pero, la política de precios no solo implicó un aumento de los mismos, sino que se aplicó cierta "proporcionalidad social", y algunos grupos sociales se vieron beneficiados por una reducción del coste. En concreto, familias

numerosas, personas desempleadas y personas con discapacidad.

Por ejemplo, en 2009 las familias numerosas obtenían bonificaciones en 17 servicios, mientras que en 2015 gozaban de reducciones de precios en todos los servicios (entre el 50 y el 90% de la tarifa). También se incorporó la categoría de persona desempleada a las anteriormente reconocidas de infantil, joven, adulto y discapacitado. Esta reducción contaba con un descuento del 70% en la entrada a piscina, musculación, sauna o actividad, actividades tarifadas en 5 euros. Por otra parte, las personas discapacitadas aumentaron los servicios bonificados al 100% de 2 a 3 servicios, así como el reconocimiento médico básico al 70%.

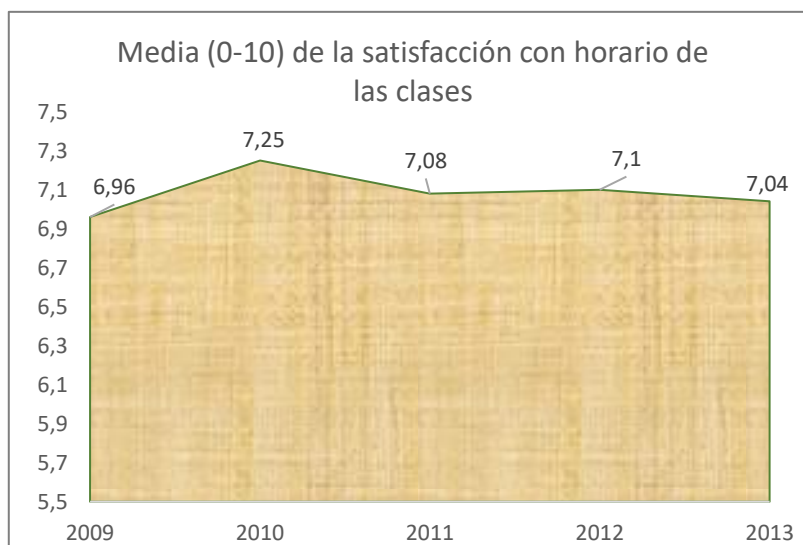
En relación a estas medidas, en las entrevistas se señala que se trataban de medidas menores, que no fueron el resultado de una política global de mejora de la accesibilidad completa que contemplara el análisis de todos los grupos sociales.

“Lo que había eran pequeñas políticas que decían... tenemos que impulsar que desde aquí aquellas [medidas] que abaraten a los discapacitados, o a la gente en el paro, y de aquí se sacó que las salas de pesas entraban gratis aquéllos que venían del paro, por ejemplo.”
(E2, responsable municipal)

Pregunta de evaluación	¿Los horarios favorecían el acceso a las instalaciones deportivas municipales?
Indicador/es	Adecuación de la flexibilidad de los horarios
Fuente(s)	Entrevistas a responsables de las diferentes áreas competenciales Fuentes secundarias (Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales)
Resumen	Se identifica una valoración positiva sobre la flexibilidad de los horarios y las facilidades que eso supone para la práctica deportiva.
Uno de los elementos que interviene en la ampliación de la cobertura social, y que favorece que grupos sociales heterogéneos puedan acceder a los polideportivos, son los horarios que ofrecen los mismos; horarios de apertura y cierre, pero también horarios diversos para una misma actividad.	

La consideración de los horarios en la planificación deportiva es una de las cuestiones que tradicionalmente se aborda en una planificación con perspectiva de género. Las mujeres, con mayor sobrecarga de cuidados en el hogar y con una presencia cada vez más ampliada en el mercado laboral, abordan cotidianamente jornadas dobles que poco espacio dejan para el ocio y deporte. En este contexto, una mayor flexibilidad horaria se vincula directamente con las posibilidades de las mujeres de acceso al deporte.

Las diferentes fuentes consultadas, tanto encuesta como entrevistas o grupos de discusión, indican una valoración positiva de los horarios.



Fuente: Encuesta de satisfacción de usuarios/as de centros deportivos municipales

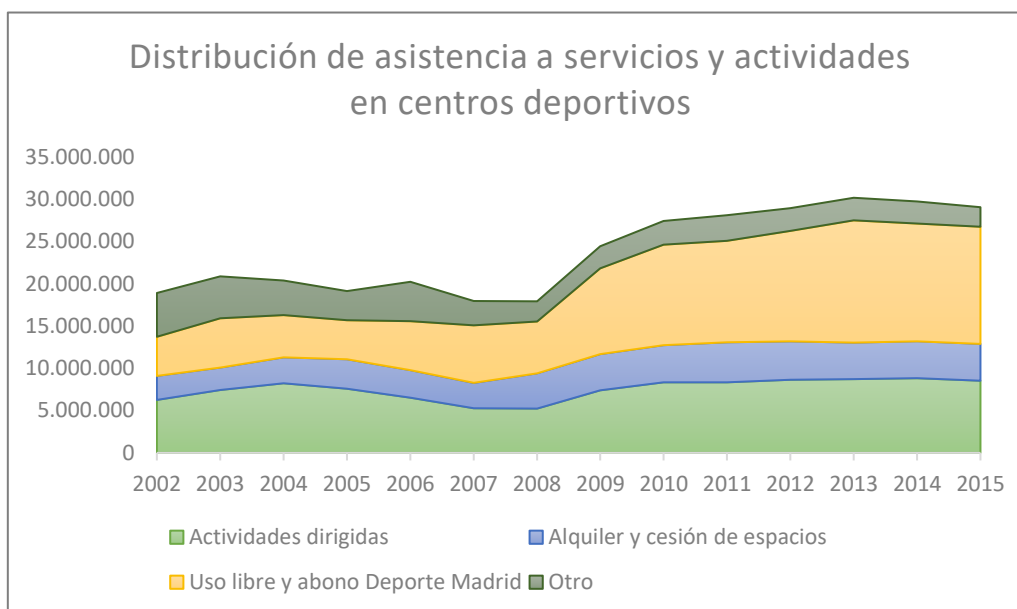
Desde esta perspectiva, los horarios se consideran suficientemente amplios para responder a las necesidades de las distintas circunstancias personales. Este discurso es matizado de manera puntual por quienes preferirían una mayor amplitud horaria, llegando a plantear la posibilidad de adelantar un poco la hora de apertura y retrasar la del cierre.

"Por mí que los amplíen... porque es que estoy en un momento en el que estoy muy ocupada, pero que los amplíen un poquito por la noche, que los amplíen un poquito por la mañana. Que abran antes y cierren más tarde." (Grupo de discusión).

Práctica deportiva

Pregunta de evaluación	¿Se ha incrementado la práctica deportiva en la ciudad?
Indicador/es	Evolución en la asistencia a instalaciones deportivas Percepción sobre el incremento de la práctica deportiva
Fuente(s)	Fuentes secundarias (Encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos) Fuentes secundarias (Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid) Entrevistas a responsables de las distintas áreas competenciales Debate del Estado de la Ciudad (2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014)
Resumen	Se aprecia un crecimiento de la práctica deportiva en casi todas las modalidades recogidas, con especial incremento en las de uso libre y de abono Madrid (coincidiendo con la creación de dicho abono), y de fútbol en las competiciones deportivas municipales. No se aprecia un aumento claro para deportes más minoritarios como gimnasia, artes marciales o ajedrez. El incremento de la práctica deportiva se achaca a la creación de nuevas infraestructuras, así como al incremento demográfico y a una reconceptualización social del deporte vinculada a la salud y la estética, que excede los márgenes de la política pública analizada.
La asistencia anual a los servicios y actividades de los centros deportivos municipales se mantiene estable hasta el año 2009, cuando se produce un considerable aumento hasta alcanzar progresivamente los 29 millones de asistentes en 2015. Este incremento de la práctica deportiva es	

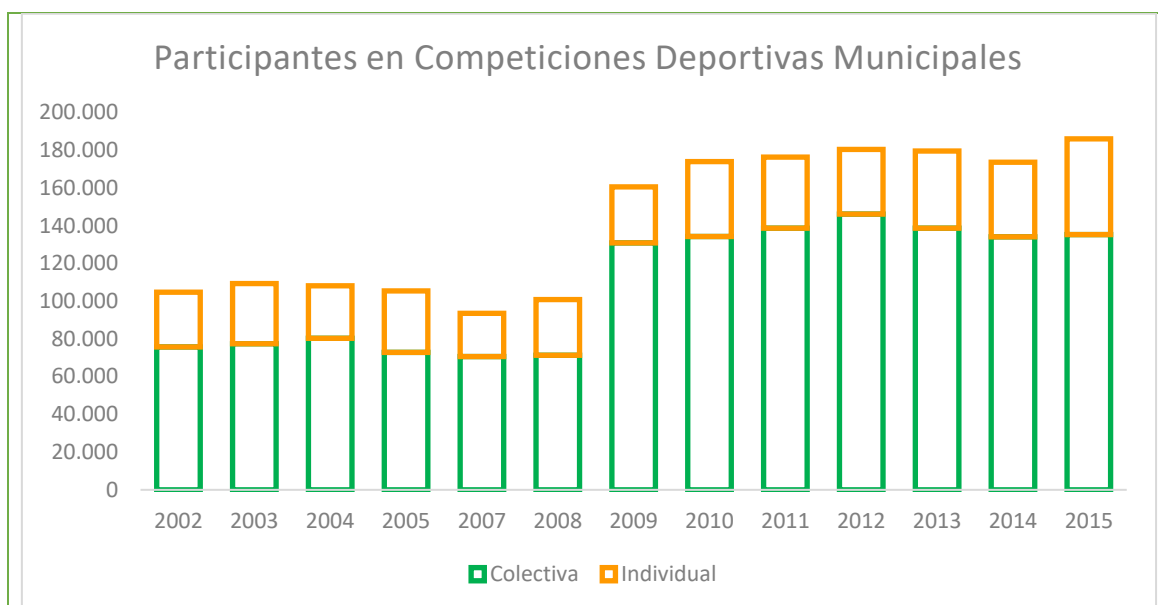
especialmente relevante en la modalidad de uso libre y Abono Madrid Deportes¹³. Esto se debe, por una parte, a la creación del Abono Deporte Madrid y, por otra, a la generación de las nuevas infraestructuras.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Este incremento de asistentes también se constata en el número de participantes en las Competiciones Deportivas Municipales. De nuevo, en el año 2009 se observa un gran incremento de participantes, 60.000 más que el año anterior. Este aumento de participantes se corresponde principalmente a las competiciones de deportes colectivos.

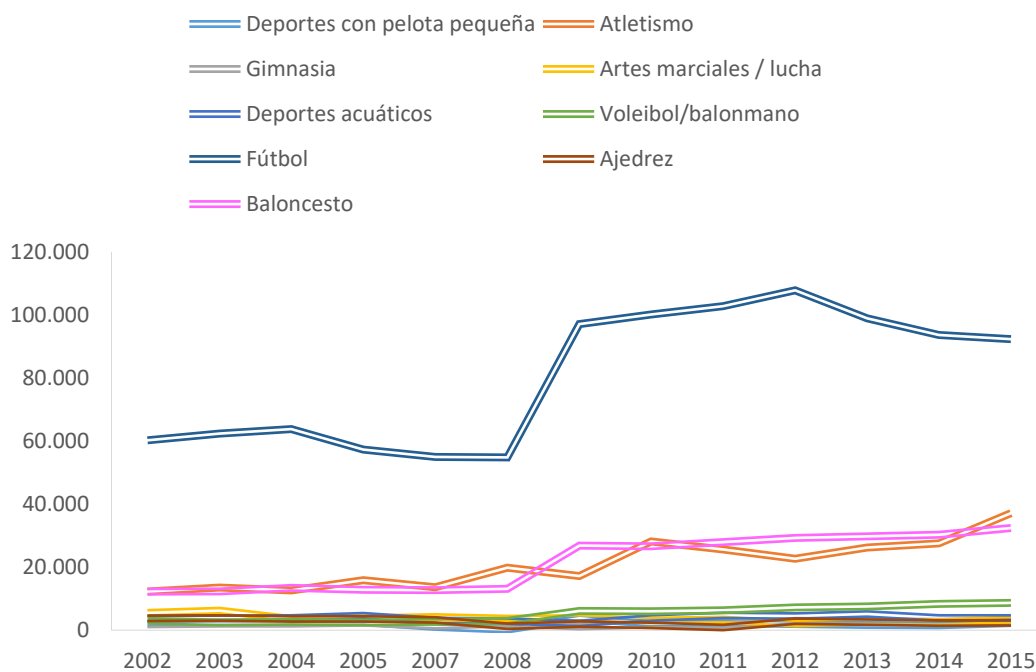
¹³ En la categoría de Uso libre y Abono Deporte Madrid correspondiente a los años 2002-2008 se han tomado como referencia las asistencias a piscinas, raquetas, barcas, musculación y sauna.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

De manera específica, este incremento en las competiciones de deportes colectivos se explica por el número, casi el doble, de los participantes en las modalidades de fútbol.

Participantes en Competiciones Deportivas Municipales por modalidad



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

A la hora valorar estos resultados, hay que tener en cuenta diferentes variables que pueden ayudar a explicarlos. Por un lado, se debe manifestar cierta cautela metodológica que, como se ha expuesto en el apartado de metodología, existen ciertas limitaciones de corte metodológico que impiden calcular el impacto neto de la política de deportes en las oscilaciones de la práctica deportiva controlando estadísticamente terceras variables que también pudieran estar incidiendo.

“Pues eso, al final, al final, por muchas cosas, se ha incrementado [la práctica del deporte], pero no creo que sea por las políticas del ayuntamiento, evidentemente, pero todo ayuda. Y bueno, a nivel de lo que han podido influir los centros deportivos, o los programas de los juegos municipales, yo creo que sí, que es algo importante, y que tiene su trascendencia.” (E4, responsable distrital)

Estas terceras variables que, al margen de las acciones municipales, pueden ayudar a explicar estos datos son:

A) Tensión demográfica: al analizar la participación en términos absolutos, cabe contemplar en el análisis las variaciones demográficas. En concreto, la población en Madrid aumenta progresivamente hasta 2012, año a partir del cual desciende hasta 2015 que comienza a aumentar de nuevo. Estas oscilaciones poblacionales son coherentes con los resultados analizados en la medida que la tendencia de diferentes indicadores es a estabilizarse o descender levemente a partir de 2012.¹⁴

“Es distinto. Por ejemplo, en los juegos ha habido momentos de picos, lo que te comentaba. También es que va muy ligado a la demografía. Porque efectivamente, con los equipos senior, de fútbol sala senior”
(E4, responsable distrital)

B) Reconceptualización del deporte. Diversas entrevistas a expertos/as en la gestión deportiva apuntan a un aumento social generalizado de la práctica deportiva. Esta tendencia, que sobrepasaría los límites de las propias instalaciones deportivas (montañismo, running, etc.), estaría vinculada a una nueva visión del deporte no solo asociada con el ocio y disfrute, sino también con el deporte como forma de tener una mejor salud, o como mecanismo para mantener o modificar ciertas pautas estéticas. Este cambio social en los propósitos para hacer deporte, son recogidos también en la encuesta del CIS “Hábitos deportivos en España” (2010).

“Fue un periodo en el que cambió la forma de hacer deporte de la gente. Ahora la gente se va al campo, hace montañismo, hay muchas actividades de ciudad... la sociedad ha ampliado sus hábitos deportivos lo que pasa es que es otra manera de hacer deporte” (E1, responsable municipal)

“Ha aumentado la importancia del deporte y su vinculación con la salud. La iniciativa privada ha cubierto parte de esa demanda, aunque no es accesible para todos los perfiles” (E2, responsable municipal)

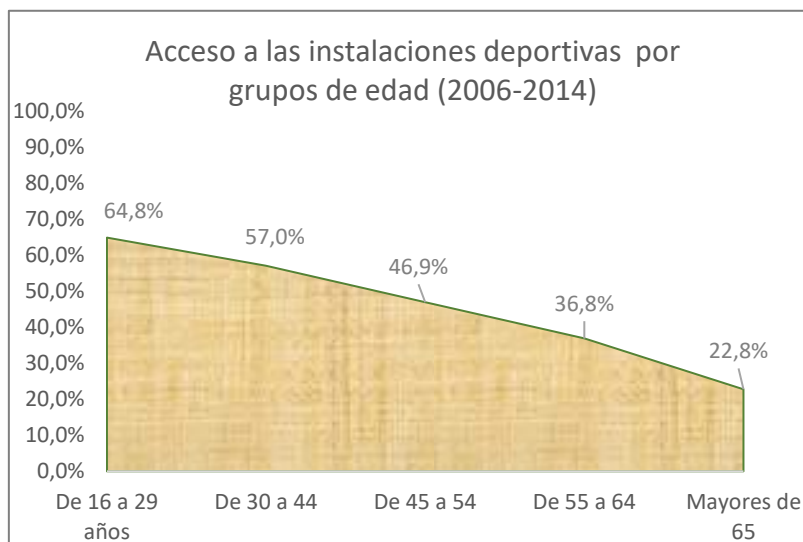
“Sí ha habido incremento, pero que haya sido favorecido por parte de la política municipal, eso ya...” (E4, responsable distrital)

¹⁴ Un análisis en profundidad de la influencia demográfica permitiría abordar con detalle si ese impacto demográfico en la práctica deportiva se debe, y en qué medida, a un aumento de la población infantil (estudio de los nacimientos a partir de 2003), y/o de migraciones nacionales o internacionales.

Pregunta de evaluación	¿Qué grupos sociales han accedido en mayor medida al deporte?
Indicador/es	<p>Inexistencias de sesgos por sexo en el acceso a la práctica deportiva</p> <p>Inexistencias de sesgos por edad en el acceso a la práctica deportiva</p> <p>Inexistencias de sesgos por clase social en el acceso a la práctica deportiva</p> <p>Inexistencia de sesgo de otros grupos sociales en el acceso a la práctica deportiva</p> <p>Reducción de los sesgos (si procede) durante el período analizado</p>
Fuente(s)	<p>Fuentes secundarias (Encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos)</p> <p>Fuentes secundarias (Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid)</p>
Resumen	<p>Las mujeres, las personas sin nacionalidad española, las personas mayores y las personas de clases bajas sin estudios o con estudios primarios han accedido en menor medida a la práctica deportiva. Estas diferencias no se corrigen en el período analizado para la mayoría de los casos estudiados.</p>
<p>En primer lugar, se ha analizado el acceso diferencial de distintos grupos sociales a la práctica deportiva. Para ello, se ha contado con la sistematización de los datos procedentes de las fuentes secundarias, así como de la explotación estadística realizada de la encuesta.¹⁵</p>	

¹⁵ Esta explotación ha constado de un análisis bivariado y un análisis multivariado de segmentación. La ventaja de este tipo de aproximación estadística respecto al análisis bivariado, es que permite caracterizar a los grupos sociales en base a más de una variable en su vinculación con el acceso al deporte. El análisis de segmentación se plasma en un árbol de resultados, que dado su tamaño, no se puede mostrar de manera legible en este documento. En este árbol solo aparecen las variables que tienen capacidad de explicar el acceso al deporte. Aquellas otras variables del modelo que no aparezcan en la representación gráfica, implican que no se relacionan de manera estadísticamente significativa con la variable dependiente.

Como se muestra en el siguiente gráfico, existe una relación lineal negativa entre la práctica deportiva y la edad, de tal forma que a medida que aumenta la edad, disminuye el acceso al deporte. Esta desigualdad en el acceso por motivos de edad se concreta en diferencias de hasta el 42% entre personas de 16 a 29 años, y personas mayores de 65 años.



Fuente: Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.

Estas diferencias entre grupos de edad identificadas en la encuesta, no solo se deben vincular a una socialización deportiva vinculada asociada a la edad, sino que más allá de las pautas sociológicas que marca el acceso al deporte, se pueden encontrar claves en la política pública analizada y, más concretamente, en su oferta programática y/o dotacional.

“De adultos para arriba no tenemos ni el perfil de instalación que la gente desea ni el número de profesores suficientes. Por la otra parte que es mayores, que eso sí lo hace el ayuntamiento de Madrid no tenemos por ejemplo clases de mayores por las tardes, o muy poquitas.” (E2, responsable municipal)

Desde esta perspectiva, en algunas entrevistas realizadas se reconoce un déficit de la oferta para conectar con la población más joven, lo que matizaría las desigualdades en el acceso con los más mayores en los casos de actividades dirigidas.

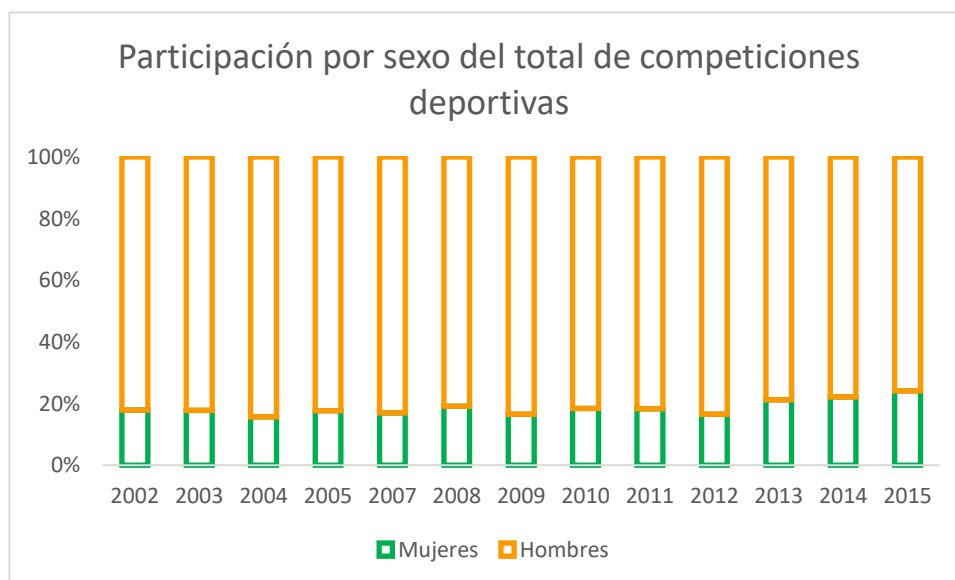
“Si, en general sí. Hay un sector que se nos escapa, pero porque es muy complicado, no sabemos llegar a él, que es el deporte juvenil. Entre os 14 y los veinte años es lo que se nos escapa.” (E3, responsable distrital)

“Las ocupaciones de jóvenes son bastante miserables. O sea, que no ha habido política de potenciación del deporte juvenil. Tenemos 200

plazas ofertadas y ocupadas 1900 con respecto a 34.000 que podemos tener de niños.” (E2, responsable municipal)

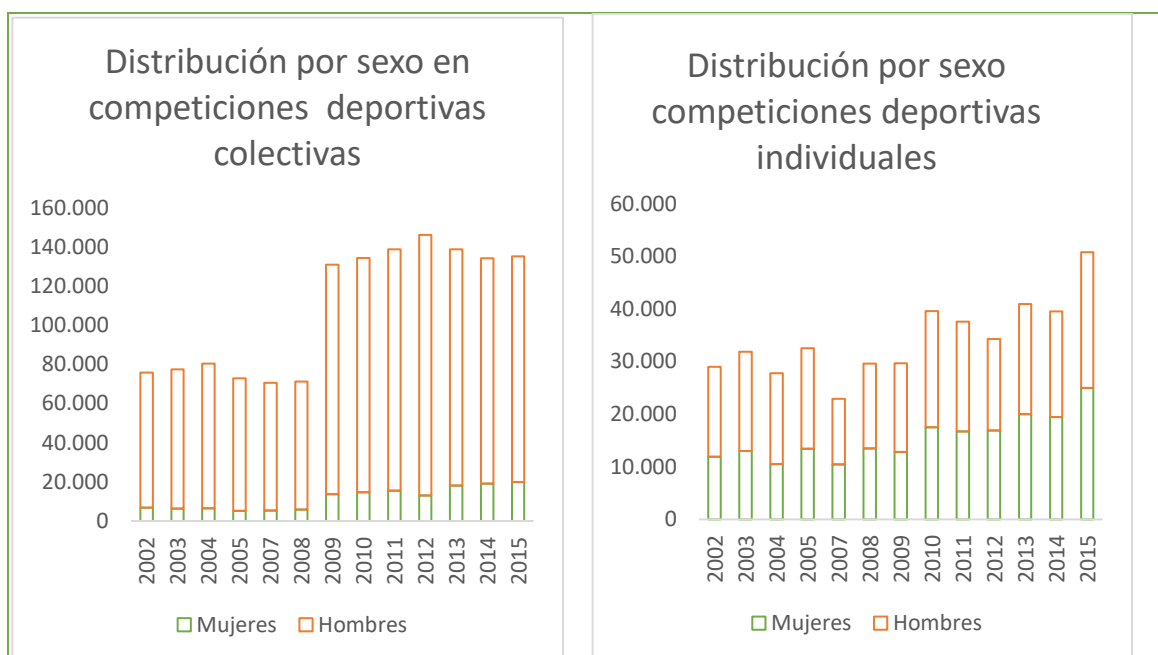
El género es otra variable que despliega mucha capacidad de analizar las diferencias en la práctica deportiva: todas las fuentes concuerdan, las mujeres han accedido en mucha menor medida a la oferta deportiva municipal que los hombres. De acuerdo a los datos de la encuesta, los hombres habrían accedido en un 11% más que las mujeres a instalaciones deportivas en el año anterior.

Las cifras de participación oficiales recogen y acentúan esta tendencia. La participación de mujeres es muy reducida y se sitúa por debajo del 20% en casi todo el periodo de análisis.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

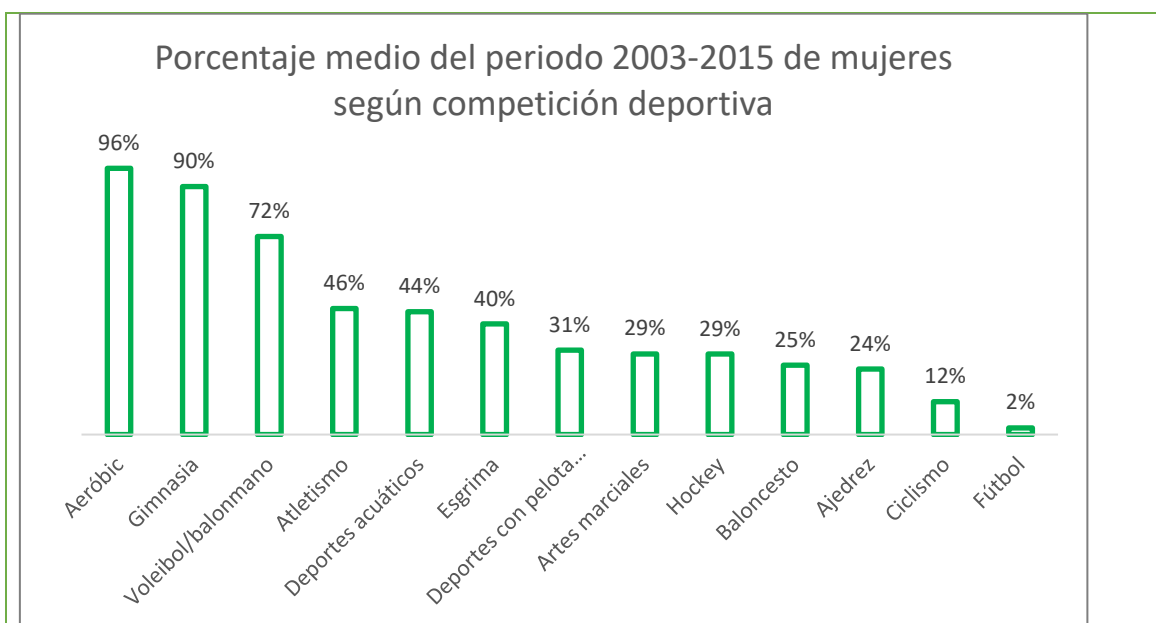
Si atendemos a la participación según el tipo de deporte, colectivo e individual, observamos que esa participación desigual se agudiza. Mientras que en los deportes individuales existe una distribución algo más equilibrada entre sexos en el periodo, alrededor del 40% de mujeres y 60% de hombres, en las competiciones de deportes colectivos las mujeres participan de forma residual, no superando de forma general el 10% de las personas que participan en las mismas.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Pero no solo se produce una desigualdad en el acceso, también se observa una segregación por tipo de deporte. Las mujeres se concentran en deportes tradicionalmente asociados a lo femenino como son el aeróbic, la gimnasia (rítmica y artística) y el voleibol. En otras disciplinas, como atletismo, deportes acuáticos¹⁶ y esgrima obtienen una cuota equilibrada. Por el contrario, en otros tipos de deporte representan menos de un tercio de las personas participantes e incluso, como se ha expuesto anteriormente, suponen un porcentaje ínfimo.

¹⁶ Natación, Natación sincronizada, Piragüismo, Remo, Salvamento y socorrismo, Pesca y Waterpolo. Solo se recogen datos relativos a natación, salvamento y socorrismo, pesca y waterpolo.



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Otras variables que también influyen en el acceso a la práctica deportiva serían:

- Tener o no la nacionalidad española. Aquellos que no la poseen han accedido en menor medida a las instalaciones deportivas.
- Clase social, medida a través de la autopercepción de clase y a través del nivel de estudios como indicador del capital cultural. Las personas de clases bajas y/o sin estudios o estudios primarios, han tenido menor presencia en las instalaciones deportivas.

El análisis de segmentación nos ha permitido conjugar todas estas variables explicativas, para afinar qué perfiles concretos presentan mayores dificultades de acceso.

Variable dependiente: acceso a instalaciones deportivas en el último año (Sí=46,7%). Bondad del modelo media. V de Cramer del nodo terminal=0,35.

PERFILES QUE MÁS ACCEDEN	PERFILES QUE MENOS ACCEDEN
-Hombre joven (de entre 16 y 29 años), de clase media-alta o alta (76,3%) .	-Mujeres mayores de 65 años con estudios primarios o sin estudios (16,9%)
-Hombre de 30 a 40 años, con capital cultural variable (68,3%)	-Mujeres mayores de 65 años con estudios medios (24,1%)

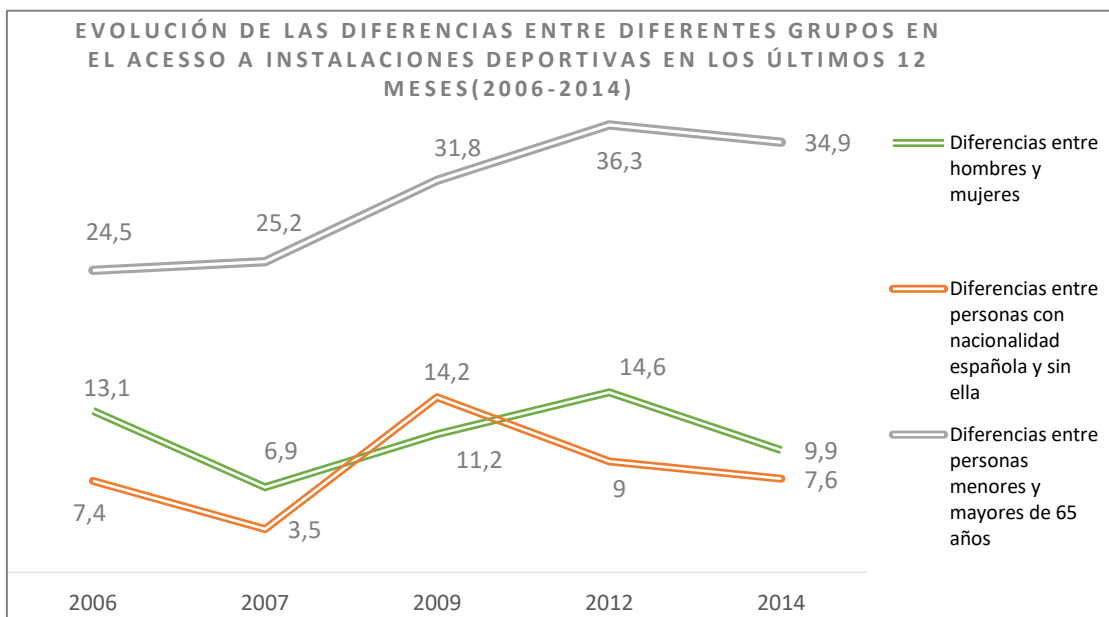
Fuente: Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.

Este análisis de perfiles nos permite, además, extraer las siguientes conclusiones:

- En una franja de edad de 16 a 29 años, la jerarquía de género se diluye en una jerarquía de clase social. Así, apenas se han encontrado diferencias en el acceso entre chicos de clases bajas y chicas de clases medias-altas
- El nivel de estudios tiene más capacidad de discriminación que el género para personas con edades superiores a los 65 años: mujeres con estudios medios tienen un acceso similar a la práctica deportiva que hombres con estudios primarios o sin estudios.
- Entre grupos de edad superiores a 30 años, el nivel de estudios se configura como un indicador de clase más potente que la propia autopercepción de clase social, cuya medición es más vulnerable a las percepciones diferenciales en la significación de la clase por diferentes grupos sociales.
- En personas mayores con estudios universitarios, no hay diferencias por género en el acceso a la práctica deportiva.

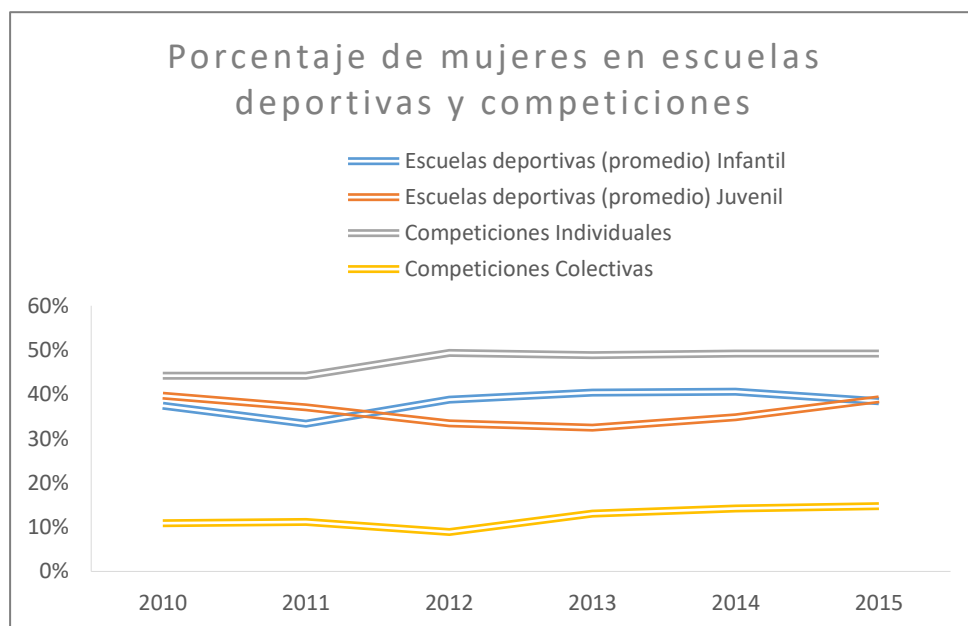
En este punto, cabe preguntarse si estas diferencias en el acceso a instalaciones deportivas son paliadas o matizadas a lo largo de las legislaturas analizadas. El siguiente gráfico representa las diferencias entre los distintos grupos analizados. Como se puede observar, las diferencias entre los mayores y menores de 65 años aumentan a lo largo del período estudiado, especialmente hasta 2012.

Las desigualdades de acceso entre personas con o sin nacionalidad española, aumentan mucho en 2009 y en 2014 vuelven a cifras similares a las de 2006.



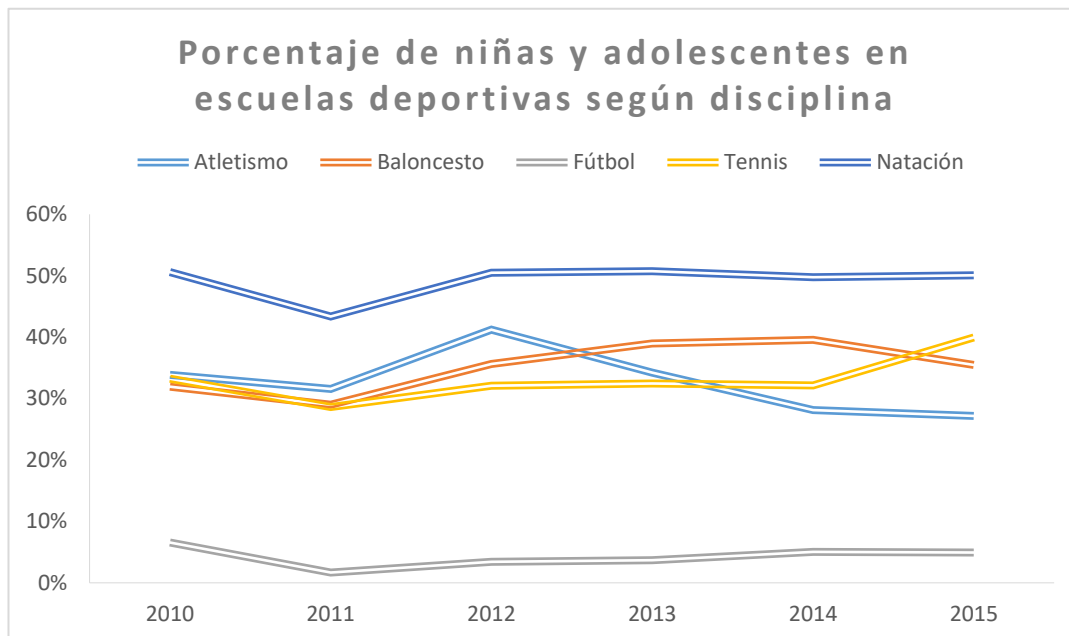
Fuente: Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.

Las diferencias en cuanto al género, en datos de la encuesta, han oscilado dependiendo del año analizado, no identificándose una pauta constante en los años recogidos. En cambio, las estadísticas oficiales desmienten la hipótesis de cambio social, confirmando un estancamiento del porcentaje de participación femenino en escuelas deportivas.



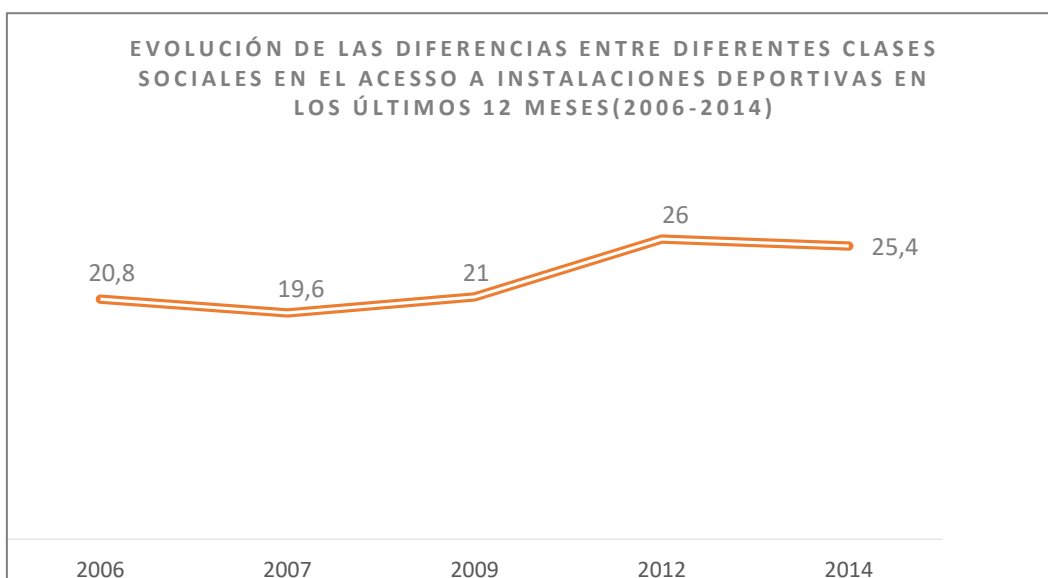
Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Los datos del siguiente gráfico confirman la tendencia: el porcentaje de niñas y adolescentes en escuelas deportivas no aumenta (exceptuando tenis a partir de 2014).



Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid

Respecto a la clase social, de acuerdo a la autopercepción de clase, aumentarían las diferencias de clase social en el período estudiado en hasta casi 5 puntos en una comparativa de 2014 con 2006.



Fuente: Encuesta de Calidad y de Satisfacción con los servicios públicos.

9. Interpretación

Introducción

En las próximas páginas, se realiza una breve síntesis de los resultados obtenidos. En esta recopilación de los principales hallazgos, se han resumido los resultados más relevantes de acuerdo con las principales dimensiones de una política pública: los resultados o cambios que pretende lograr en la población o en las poblaciones destinatarias, los productos u outputs para lograrlo, las actividades o procesos desarrollados para conseguir los resultados, y las condiciones de posibilidad en las que se enmarca.

La pertinencia de realizar una síntesis vinculada a las diferentes dimensiones de una intervención radica en las posibilidades que ofrece esta propuesta para analizar los resultados de manera sistémica. Es decir, analizar los resultados teniendo en cuenta cómo las diferentes dimensiones se condicionan entre sí, de manera que una modificación en una de ellas supone una variación en otra dimensión.

Este abordaje sistémico de los resultados permite comprender en mayor medida las claves de éxito y los elementos de mejora de la política municipal de deportes, proporcionando claves explicativas que ayuden a entender los resultados y, por lo tanto, obteniendo una visión mucho más holística.

Antes de proceder a la interpretación de los resultados, cabe recuperar la cautela metodológica inicial por la que se explica cómo los hallazgos finales encontrados, aquellos vinculados a cambios en la población (incremento de la práctica deportiva, y disminución de sesgos de acceso al deporte), no pueden ser dimensionados de manera neta. O lo que es lo mismo, no se puede concluir con respaldo estadístico que esos cambios sean exclusivamente debidos a la política pública analizada, controlando estadísticamente otras posibles variables intervinientes. En este sentido, no se concluirá desde una lógica atributiva (atribución exclusiva a la política de deporte), sino contributiva.

Una mirada contributiva intenta explicar cómo la política pública ha podido influir en determinados resultados. Para ello se despliegan una serie de argumentaciones o marcos de análisis que pivotan sobre el resto de hallazgos encontrados.

Desarrollo

¿Se cumple la hipótesis causal de cambio en las poblaciones?

O, dicho de otro modo: ¿aumenta la práctica deportiva durante el período analizado?, ¿por qué motivos?, ¿de manera igualitaria a los diferentes grupos sociales?

De acuerdo con los resultados obtenidos, la práctica deportiva aumenta en la ciudad de Madrid durante el periodo analizado. Este aumento, en términos absolutos, está directamente vinculado con la tensión demográfica, coincidiendo los años de incremento de la práctica deportiva con el período con mayor incremento demográfico. La evolución de la práctica deportiva se estabiliza a partir de 2012, fecha en la que desciende levemente la población en la ciudad de Madrid.

Otra de las razones vinculadas a las oscilaciones positivas de la realización de deporte, sería la ampliación social de las motivaciones para realizarlo. En esta reconceptualización, el deporte se vincularía en mayor grado con propósitos asociados a la salud y a la estética.

Pero, en las próximas líneas, se identificarán claves explicativas endógenas, para ayudar a entender la evolución de la práctica deportiva desde elementos o ausencias de la propia política municipal de deporte. Así, desde un enfoque interno de la política, el aumento de la práctica deportiva se vincula directamente con el aumento del número de instalaciones deportivas. Durante el período, aumentaron en 28 el número de instalaciones elementales, en 7 el número de grandes polideportivos, y en 16 el número de otros polideportivos.

Pero ¿este aumento de la práctica deportiva se distribuye de manera homogénea entre los diferentes grupos sociales? Los datos dicen que no: las mujeres, las personas sin nacionalidad española, las personas mayores, las personas de clases bajas o las personas sin estudios o con estudios primarios han accedido en menor medida a la práctica deportiva. Estas diferencias de acceso no se han corregido en el período analizado para la mayoría de los casos estudiados:

- Las estadísticas oficiales desmienten la hipótesis de cambio social, confirmando un estancamiento del porcentaje de participación femenino¹⁷, es decir, no se habrían reducido las **desigualdades de**

¹⁷ Los datos de la encuesta ofrecen una mayor discontinuidad en el análisis de la reducción del sesgo de género, no pudiéndose identificar una pauta clara.

género en el acceso al deporte municipal durante el período analizado.

- Las diferencias de acceso en base a la **clase social** habrían aumentado.
- Las diferencias entre los **mayores y menores de 65 años** aumentan.
- Las desigualdades de acceso entre personas con o sin **nacionalidad** española, aumentan mucho en 2009 y en 2014 vuelven a cifras similares a las de 2006.

En cuanto al impacto negativo de género, se identifican algunas posibles explicaciones directas. Pese a la flexibilidad de horarios identificada (medida que se vincula directamente con la participación femenina ya que permite mayores facilidades para la conciliación), se observa:

- Una oferta, en ocasiones, muy apegada a la demanda. Esto explicaría el incremento significativo, a partir de 2008, de la práctica de fútbol; deporte tradicionalmente más asociado con los hombres.
- Un reconocimiento explícito de la ausencia de una planificación y seguimiento de la transversalización de la perspectiva de género en la programación deportiva, y en las diferentes instancias competenciales. Las buenas prácticas desarrolladas a este nivel no serían fruto de una política más amplia sino de la sensibilización de personas concretas en diferentes ámbitos territoriales.

El sesgo de clase social, que intersecciona también con el de nacionalidad, se vincula de manera directa con las siguientes cuestiones:

- Pese a las medidas de proporcionar cierta “proporcionalidad social” favoreciendo a algunos grupos sociales más vulnerables, se identifica en las entrevistas cierto fin recaudatorio, concretado en el aumento de la mayoría de las tarifas. Estas medidas no tuvieron un impacto negativo en la valoración de los precios de la mayoría de la población, pero sí en las posibilidades de acceso de un grupo más reducido.
- La creación de muchas instalaciones, en lo que a la creación de pistas deportivas se refiere, está directamente vinculada con la promoción de los deportes de pelota pequeña (golf, pádel, tenis). Pese a una tendencia universalizadora de este tipo de deportes, se identifican barreras simbólicas de acceso a ellos directamente vinculadas con la clase social.

No obstante, para comprender en mayor medida estos resultados y poder afinar más en su análisis, cabe hacerse dos preguntas fundamentales: ¿por qué no se produjo un incremento más significativo de la práctica deportiva dadas las nuevas pautas de cambio social vinculadas al deporte? y, además de las explicaciones concretas referidas, ¿qué explicaciones generales de la política de deportes ayudan a comprender por qué no se corrigieron las desigualdades de acceso al deporte de diferentes grupos sociales?

Para poder responder a estas preguntas, es necesario recuperar una mirada estructural de la política de deportes, una mirada atravesada por las condiciones de posibilidad de formulación y aterrizaje de dicha política.

En este abordaje más amplio hay dos elementos que se configuran como los asideros interpretativos de los demás análisis. Por un lado, la centralidad programática y presupuestaria de las candidaturas olímpicas de Madrid, y por el otro, la disolución del IMD acompañada de una reorganización estructural desequilibrada: las competencias se trasladan mayoritariamente a los distritos sin el acompañamiento presupuestario y técnico necesario. Esto se produce en un escenario donde la importancia relativa del deporte, medida en términos presupuestarios como porcentaje del presupuesto global del Ayuntamiento, no varía en el período analizado, pero sí la disponibilidad presupuestaria absoluta que desciende sobre todo en los años más duros de la crisis económica.

Estas disposiciones estructurales tienen consecuencias directas en las posibilidades de formulación de la política de deportes. En lo que se refiere a las candidaturas, la fagocitación del presupuesto a este propósito se vincula con el déficit presupuestario en los distritos y con el poco margen de maniobra de la D.G.D. También se critica el sesgo de las nuevas infraestructuras generadas a este propósito: en varios casos, se crean instalaciones para grandes eventos deportivos alejados de la práctica deportiva cotidiana. Este hecho abre una posible vía de análisis al por qué el incremento de la práctica deportiva no se produce en mayor medida.

Por su parte, existe un consenso pleno entre las diferentes fuentes consultadas en catalogar la disolución del IMD como la antesala explicativa de un vaciamiento estratégico de la política municipal de deportes durante el período analizado. Esta falta de una orientación estratégica vinculada a las posibilidades de hacer micropolíticas en los distritos, sumado al déficit presupuestario en los mismos, tuvo algunas consecuencias directas:

- Ausencia de coordinación entre los diferentes actores implicados y la consiguiente falta de responsabilización de algunas personas en los distritos.

- Limitaciones operativas en los distritos que dificultaron las posibilidades programáticas en los mismos. Estas dificultades se vinculan con:
 - Inexistencia de una política continuada de promoción del deporte de base. Pese al refuerzo (considerado positivo) con convenios con clubes de las escuelas y competiciones municipales, se considera que el éxito de estas medidas se debe a la inercia de la política del gobierno anterior orquestada a través del IMD. En cualquier caso, el éxito de las experiencias de las escuelas deportivas, de los juegos deportivos municipales y de *Escolimpia* como ejemplos de referencia de la promoción del deporte de base, no vino acompañado de otras grandes medidas de incentivación del deporte a este nivel. Esto se explica gran parte por una apuesta mayoritaria por una política de grandes eventos muy vinculada a la preparación de la candidatura olímpica de Madrid.
 - Dificultades para el mantenimiento de los polideportivos.
 - Ausencia de una política general que garantizase la pluralidad en la programación. Aunque la satisfacción general de usuarios/as con la programación es positiva, no se ha podido contrastar si existe una valoración diferencial entre diferentes grupos sociales sobre la oferta deportiva.

No obstante, pese a los déficits en la programación y promoción deportiva, cabe destacar un aspecto que a partir de las diferentes fuentes se considera muy positivo: la calidad de las actividades desarrolladas en los centros deportivos municipales. De acuerdo a los diferentes parámetros de calidad utilizados, todos ellos gozan de unas puntuaciones de notable o notable-alto. Estas cifras, sumado a la mención de algunas experiencias positivas con una motivación de ofrecer una programación plural que interpele a diferentes grupos sociales, se vincula no tanto a una política general de deporte, sino al trabajo y las ideas de personas implicadas en las JMD y en la dirección de los polideportivos. Por este motivo, las buenas prácticas identificadas a este nivel no responderían a una lógica ciudad, sino a una "experiencia distrito".

Otro elemento de relevancia en la política analizada es un viraje hacia un modelo indirecto de gestión de los polideportivos. Este cambio no se considera que haya tenido a corto plazo influencia en un acceso desigual a las instalaciones deportivas por diferentes grupos poblacionales. Aunque en un medio largo plazo, si se quieren revertir esos desequilibrios en el acceso,

se identifica una posible pérdida de control sobre la política deportiva, dificultando la posibilidad de definir estrategias para alcanzar los objetivos operativos.

Por otro lado, no se han localizado evidencias que vinculen a los dos modelos de gestión con mejor o peor calidad en el servicio ofertado. No obstante, dado que los de gestión indirecta son en su mayoría centros de nueva creación/remodelación, se genera implícitamente un agravio comparativo con aquellos de gestión indirecta, que cuentan con unas instalaciones más anticuadas, especialmente en un contexto atravesado por la crítica al mantenimiento de las instalaciones.

De manera muy resumida, **de este análisis se desprende que, si bien el diseño de las políticas de deporte contempla diversas líneas estratégicas, el objetivo de fomentar la proyección internacional y la competitividad de la ciudad, encarnada en el proyecto olímpico, ha permeado los objetivos de otras dimensiones, en principio orientadas al desarrollo de políticas deportivas en el ámbito local y de base.** Así, la promoción deportiva ocuparía un lugar aún menor en el diseño, cuestión que se refleja también en los árboles de políticas y en los discursos del gobierno.

10. Bibliografía

- AGUILAR, L. (2009) «Marco para el análisis de las políticas públicas» en Mariñez Navarro Freddy et al., (2009) *Política Pública Y Democracia En América Latina: del Análisis a la Implementación*. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Tecnológico de Monterrey.
- AGUIRREAZKUENAGA, I. (2000), "Cultura y deporte", *Autonomies*, núm. 26, diciembre de 2000, Barcelona, pp. 7-19.
- (2009), «Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en deportes», en GALÁN, A. et PRIETO, C. (2009), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Barcelona: Huygens, pp. 279-296.
- BARDACH, E. (2008), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Porrua: México D. F.
- BROHM, J.M. (1982), *Sociología política del deporte*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BRUGUÉ, Q. et GOMÀ, R. (1998), «Gobierno local, ciudad y política urbana», *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 13, nº 3, El Colegio de México, Ciudad de México.
- CASTELLS, M. (1977), *La era de la información. El poder de la identidad*, Madrid: Alianza.
- CAYUELA, M.J. (1997), *Los efectos sociales del deporte: ocio, integración, socialización, violencia y educación*, Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics - UAB. Visto 3 de febrero de 2019 en: https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/5400/WP060_spa.pdf
- CHEN, HUEY T. (2012). «Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement» En R. Strobl, O. Lobermeier, et W. Heitmeyer (eds.) (2012), *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur* [evaluation of programs and projects for a democratic culture]. Springer VS : Wiesbaden.
- COUBERTIN, P. DE (1922), *Pedagogie sportive*, París: Crés et Cie.
- DUNN, W.N. (1997), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliff: Nueva York.

- DYE, T. (2011), *Understanding public policy*, Longman: Boston
- FEMP (2008), *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*, visto 4 de febrero de 2019 en: <http://femp.femp.es/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL..pdf>
- FONTAINE, G. (2015), *El análisis de políticas públicas*, anthropos: Barcelona.
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (2011), *Informe España 2011: una interpretación de su realidad social*, Madrid: Fundación Encuentro.
- HARGUINDÉGUY, J.B. (2015), *Análisis de políticas públicas*, Tecnos: Madrid.
- IGLESIAS, M.; MARTÍ-COSTA, M.; SUBIRATS, J. et TOMÁS, M. (eds.) (2011), *Políticas urbanas en España*, Icaria: Barcelona.
- KNOEPKEL, P.; LARRUE, C.; SUBIRATS, J. et VARONNE, I. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel: Barcelona.
- LIGERO, J.A. (2015). *Tres métodos de evaluación de programas y servicios: Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*, Madrid: autoedición.
- MARCÉN, C. ET AL. (2011), *El deporte como generador de capital social y medio de inclusión social*, Zaragoza: Universidad de Zaragoza. Visto 4 de febrero de 2019 en: http://blog.aragonsociologia.org/wp-content/uploads/2011/11/com_marcen.doc
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2010), «La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias», en Acuña, C.; Martínez Nogueira, R. et Repetto, F. (2010), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Programa de Modernización del Estado: Buenos Aires.
- MOSCOSO, D. J. (2006), «La sociología del deporte en España: estado de la cuestión», en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXIV, nº44, Madrid: CIS, pp. 177-204.
- PARSONS, W. (2007), *Políticas públicas*, Miño y Dávila: Buenos Aires.
- PÉREZ SÁNCHEZ, M. (ed.) (2005), *Análisis de políticas públicas*, Manuales Universidad de Granada: Granada.
- PUIG, N. ET AL. (2018), «Sociología del Deporte en España: una actualización (2005-2017)», en *RICYDE*, vol. XIV, año XIV, nº54, pp.

382-399. Visto 4 de febrero de 2019 en:
<https://www.cafyd.com/REVISTA/05408.pdf>

- REYES, M. A. (2006), «Política deportiva: factores reales del sistema deportivo», en LIBERABIT, nº 12, Lima, pp. 87-94.
- ROGERS, P. J. (2000). «Program theory evaluation: Not whether programs work but how they work» En D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.) (2010), *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation* (pp. 209-232), Kluwer: Boston.
- RUSSO, P. (2003), «El análisis sociológico del deporte», en *Educación Física y Ciencia*, año 6, Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata, pp. 668-677.
- SCHEMEIL, Y. (2010), *Introduction à la science politique*, Presses de Sciences Po-Dalloz: París.
- SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP: Madrid.
- VOLPICELLI, L. (1960), *Industrialismo e Sport*, Roma: Armando.