

**DIRECTRICES BÁSICAS DE
GESTIÓN DEPORTIVA EN EL
ÁMBITO LOCAL**

Carlos Delgado Lacoba

Julio 2011

Resumen

La actividad física y el deporte como fenómeno social y como fórmula para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos es hoy en día un hecho incuestionable para todos y sin duda ha sido la contribución y el impulso dado en estos años a este fenómeno por parte de las Corporaciones Locales lo que ha motivado el desarrollo espectacular de la práctica físico-deportiva en España.

Múltiples acciones, procesos, cambio de valores e inversiones han modificado el panorama deportivo en los municipios españoles partiendo de casi la nada a mediados de los setenta, creciendo sin parar en la década de los ochenta hasta consolidarse como servicios públicos de primer orden en la actualidad.

Daremos un repaso a los principales factores que han influido en la evolución de las políticas deportivas en el sector público local, las características de la situación actual que enfatiza la preocupación del sector público por la calidad del servicio y la colaboración imprescindible del sector público y el sector privado tanto sin ánimo de lucro (clubes, federaciones deportivas y asociaciones) como el sector empresarial, todo ello en un marco de modernización de la administración pública que aplica nuevas técnicas de gestión y que supone la aproximación a una cultura de “mercado” basada en la consideración del ciudadano como “cliente”, la confección de proyectos de gestión basados en procesos de planificación y en un contexto de mejora presupuestaria que prime la eficiencia en la gestión y la asignación racional de los recursos en base a priorizar aquellos programas de actuación que satisfagan las necesidades de nuestros vecinos.

Comentaremos el papel de líderes y de coordinación de todos los agentes integrantes del Sistema Deportivo Local que deben desempeñar los ayuntamientos tanto en cuanto a la promoción de actividades como al planeamiento y creación de instalaciones deportivas .Por último estableceremos los retos de los servicios deportivos de cara al futuro y que pasan por lograr una mayor profesionalización que permita ser más eficientes en la gestión, dar servicios de mayor calidad y acometer proyectos sostenibles en todos los sentidos.

Palabras Clave

Servicio público, gestión interorganizativa e interadministrativa, eficiencia y calidad de servicio, mejora presupuestaria y colaboración publico-privada.

1. Marco de referencia.

La promoción de la actividad física y del deporte se ha convertido en la principal política pública por su ámbito de transversalidad en la sociedad, consolidándose en la actualidad como servicios de primer orden por su creciente dimensión social, mediática y económica y resultando cada vez más relevante su importancia política.

A este respecto y sin menospreciar o perder de vista el deporte espectáculo, teniendo en cuenta que la mayoría de los practicantes son población que “usa” el deporte como elemento para mejorar su calidad de vida y como vehículo educativo y social de primera magnitud parece lógico que el denominado deporte de base y el deporte para todos sea, de entre todas las posibles actuaciones en materia deportiva, la prioridad del gobierno local y que el deporte y la actividad física sea considerado como un servicio público en toda regla.

En el nivel local, es donde precisamente se sitúa el eje principal de la política dirigida a difundir la práctica de las actividades físico-deportivas. Los municipios son las entidades que con mayor dinamismo realizan una función de promoción y desarrollo material de la práctica deportiva y se han erigido en los máximos impulsores del deporte en el sector público.

A lo largo de estos años se ha definido el marco competencial de las distintas administraciones: central, autonómica y local. Podemos afirmar que el desarrollo legislativo en materia deportiva está prácticamente acabado en cuanto a la distribución de funciones y competencias dentro de un Estado profundamente descentralizado.

El marco normativo queda lo suficientemente abierto en su desarrollo como para que cada municipio pueda adaptarlo a su propia realidad.

Dando un repaso a la legislación básica vigente llegaremos a la conclusión de que los municipios gozan de autonomía en cuanto al fomento de la práctica deportiva se refiere, sin más limitación que su voluntad política y sus recursos, si bien sus actividades son concurrentes con el resto de administraciones, por lo que convendría una mayor definición en cuanto a las funciones y responsabilidades de cada una de ellas, una mayor coordinación y una redistribución de los recursos existentes.

Es preciso seguir avanzando en lo que se ha venido a llamar el pacto local y en la reasignación de recursos a los municipios para abordar con garantía las demandas ciudadanas a este respecto.

La gestión municipal cada vez más depende de las complejas redes de relaciones que existen entre los diferentes agentes involucrados en los distintos programas de actuación y componentes del Sistema Deportivo Local, definiendo este como el conjunto de elementos públicos y privados relacionados entre sí que contribuyen a la práctica deportiva en el municipio (resto de administraciones, federaciones deportivas, clubes, asociaciones, deportistas, empresas,...). Esto impone un tipo de gestión interorganizativa también complejo, en el que el establecimiento de responsabilidades es fundamental.

Las competencias concurrentes a todas las administraciones y los programas de actuación de este tipo presuponen una organización flexible que precisa de una auténtica descentralización y de mecanismos de coordinación interadministrativa.

Parece superado el concepto de presentar modelos ideales de actuación, no hay recetas mágicas ni modelos de gestión universales. Todas las fórmulas de gestión son en principio válidas y su uso dependerá de la situación particular de cada municipio y del estudio que hagamos de su sistema deportivo en cuestión.

Es frecuente que los servicios deportivos utilicen la combinación de diversas fórmulas en su gestión. Es preciso mencionar que la elección de un sistema de gestión nos sitúa forzosamente en un escenario más amplio y que no es otro que el debate en relación con lo público y su papel en la sociedad.

Este debate está motivado fundamentalmente por:

- La incapacidad de las haciendas locales para atender los crecientes gastos que acarrearán la aplicación de políticas públicas, entre ellas las de materia deportiva.
- La demanda de los ciudadanos de mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos, de más calidad en los servicios que reciben y de mayor austeridad en el gasto público.
- Limitación de los recursos disponibles.

Todo ello ha desembocado en:

- Disminución progresiva de servicios y bienes públicos puros.
- Proceso de modernización y gestión del cambio en la administración con la aplicación de nuevas técnicas con especial incidencia en :
 - ✓ gestión de las personas
 - ✓ incorporación de las nuevas tecnologías
 - ✓ cambio en la cultura organizativa
 - descentralización
 - dirección por objetivos y gestión por procesos
 - evaluación y control de gestión
 - sistemas de información
 - ✓ la consideración del ciudadano como “cliente”

- Preocupación del sector público por la calidad del servicio y puesta en marcha de planes de calidad en los mismos.
- Creciente prestación por entidades privadas de servicios públicos a través de gestiones indirectas de los mismos.
- Mayor profesionalización de la administración.
- Colaboración pragmática del sector público y el sector privado con o sin ánimo de lucro.

El denominador común de las políticas deportivas en los ayuntamientos es su papel de garante del acceso de la población a la práctica como elemento de calidad de vida.

En cualquier caso y simplificando podemos convenir que los objetivos generales de todo servicio deportivo municipal son:

- la promoción deportiva
- la construcción de instalaciones, su mantenimiento y conservación
- la gestión de los programas de actuación y de las instalaciones bajo los parámetros de eficacia, eficiencia, calidad y sostenibilidad.

2. Papel del municipio en materia deportiva: Funciones y directrices básicas

En la actualidad nos seguimos haciendo preguntas clave tales como ¿Que papel tiene que desempeñar el sector público y en concreto el Ayuntamiento en el ámbito deportivo?, ¿Que gestión debe seguir?, ¿Cual debe ser la política deportiva municipal? , ¿Cuales sus prioridades de actuación?

Establecer un modelo de actuación local en el deporte, como en cualquier otro ámbito, para todos los Ayuntamientos, sería una osadía. La autonomía con que cuenta el

municipio, propicia precisamente, que cada cual pueda adaptar su papel a su realidad concreta.

Por tanto, el primer paso para discernirlo, consiste en realizar un profundo análisis sobre el Sistema Deportivo Territorial del Municipio. Ya que muchos, y a trepidante ritmo, han sido los cambios experimentados por la sociedad española después de la Constitución de 1978. El artículo 43.3 de la misma, fue punto de arranque para que las instituciones abordaran con entusiasmo la promoción de la convivencia social a través de la actividad físico-deportiva. Pero este acelerado crecimiento ha conducido a los poderes públicos, también en forma común y muy especialmente a las Administraciones Locales, a vivir un momento de inflexión importante sobre las políticas a aplicar para la captación de recursos y la financiación de los programas de actuación. Y como decía en un principio a buscar nuevos modelos que se adapten a las necesidades de la población.

La escasez de recursos induce a una resignación de los mismos hacia esferas de actividad cada vez más prioritarias, y por lo tanto a nuevas formas de actuar, pero también a la exigencia de mayor calidad.

2.1.- Funciones.

No obstante y basándose en la experiencia de estos últimos años y la actuación más o menos generalizada de los Ayuntamientos podemos establecer unas directrices básicas o prioridades de actuación del municipio en materia deportiva.

El papel del municipio en estos momentos y de cara al futuro debe orientarse a cumplir las siguientes funciones:

- **Función Administradora:** Administrar los recursos disponibles con eficacia y eficiencia: Control del gasto y reducción del déficit.
- **Función Coordinadora:** Abandonar paulatinamente el protagonismo en la ejecución de los programas de actuación, asumiendo el liderazgo en cuanto a la cooperación con el sector privado se refiere e implicando más a las asociaciones y agentes sociales en la gestión.
- **Función Reguladora:** Gestionar y reglamentar el uso de instalaciones y espacios deportivos, y la participación de los ciudadanos.
- **Función Integradora:** facilitar la práctica deportiva a todos los ciudadanos, como mejora de su calidad de vida.
- **Función Inversora:** Creación de red de equipamientos públicos que permitan el acceso a todos los ciudadanos a la práctica deportiva.

Es muy difícil que nuestra gestión sea viable y responda a los principios de sostenibilidad, de economía, de eficacia y de eficiencia si en la mayoría de las ocasiones las instalaciones se siguen construyendo de forma intuitiva, por comparación con lo existente en otros sitios o bien son el resultado de las ideas del responsable político, del técnico o del arquitecto de turno o bien son fruto de las presiones de elementos de poder del municipio tales como clubes, federaciones u otros colectivos.

Las instalaciones deportivas como soporte físico del servicio deportivo son una pieza clave ya que en muchas ocasiones su construcción se convierte en el primer y más importante paso para un futuro mal funcionamiento y por lo tanto para la no calidad. La instalación deportiva “nace”, mejor dicho “debería nacer”, para dar respuesta a demandas existentes y manifiestas o para posibilitar prácticas de demanda potencial.

Las instalaciones deben ser consecuencia de la planificación deportiva del municipio y estar integradas en un plan director a medio y largo plazo.

En este sentido los aspectos más importantes a tener en cuenta a la hora de construir una instalación deportiva son:

- ✓ Que el proyecto responda a la racionalidad
- ✓ Que sea funcional
- ✓ Que su dimensionamiento sea correcto
- ✓ Que su ubicación sea idónea
- ✓ Que responda a una correcta planificación y a un proyecto de gestión

Los futuros equipamientos deportivos tendrán:

- ✓ Que estar configurados como espacios de relación
 - ✓ Que estar diseñados en función de la demanda
 - ✓ Que ser polivalentes en su uso en la medida de lo posible.
 - ✓ Que tener un grado de confort elevado
- **Función Planificadora:** Definir unos objetivos concretos y diseñar las estrategias a seguir para conseguirlos, así como prever y cuantificar los medios y recursos necesarios estableciendo unos plazos de tiempo determinados para su consecución.
- La estrategia representa un plan de acción concreta para lograr los objetivos, teniendo en cuenta tanto los elementos internos como externos de la organización.

2.2.- Directrices básicas

Las directrices básicas serian las siguientes:

- En cuanto al planeamiento y creación de obras e infraestructuras.

- Aprovechamiento de espacios naturales, preservando el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente (Función reguladora).

- Proyectos de equipamientos recreativos incluyendo módulos y/o elementos de uso y disfrute libre y espontáneo (Función reguladora).
- Equipamientos sostenibles, polivalentes e integradores, y en la medida de lo posible autofinanciables en su mantenimiento (Función inversora).
- Aprovechamiento de equipamientos escolares para la comunidad vecinal en horario no lectivo (Función coordinadora y reguladora).
- Implantación de mecanismos que permitan un control de gasto y establecer una cuenta de resultados a fin de ejercicio en cada instalación o centro (Función administradora).
- Reserva de suelo para dotaciones deportivas en los planes generales urbanísticos (Función planificadora).

- En cuanto a la promoción de actividades:

- Potenciación del asociacionismo, implicando más a los agentes sociales comunitarios creando órganos de participación con carácter ejecutivo en la medida de lo posible y facilitando ayudas económicas (Función coordinadora y administradora).
- Reducción de marginalidades, apoyando mediante programas especiales a los sectores más desfavorecidos (Función integradora).
- Colaboración y cooperación con el deporte federado con una delimitación clara de competencias y selección rigurosa de espectáculos deportivos (Función coordinadora y administradora).
- Cooperación con el sector privado para no duplicar ofertas, y aprovechamiento de sus recursos para evitar el crecimiento desmesurado del servicio municipal y la competencia desleal (Función coordinadora y administradora).

- Definición de políticas públicas en materia deportiva con especificación de objetivos y metas a conseguir y planificación de estrategias a medio y largo plazo (Función Planificadora).

Nuestro reto futuro es que estas directrices sean capaces de conseguir sistemas deportivos locales que puedan satisfacer las necesidades de nuestros ciudadanos bajo los criterios de eficiencia, calidad y sostenibilidad y para ello es imprescindible avanzar en la profesionalización del sector tanto público como privado

3. Contexto actual: mejora presupuestaria y colaboración público privada.

3.1 Mejora presupuestaria

Todos los que estamos involucrados en el deporte municipal vemos como los presupuestos que gestionamos van creciendo anualmente para satisfacer a la demanda, siendo cada vez mayor el desfase existente entre los gastos y los ingresos puesto que la provisión de servicios deportivos por parte de las Corporaciones Locales se ha ido incrementando sin parar a lo largo de los años situándonos en un contexto que podemos denominar de mejora presupuestaria en el que se están replanteando las formas de actuación empleadas en los momentos de crecimiento y las políticas de precios de los servicios.

Nos encontramos en un contexto presupuestario condicionado por la “imposibilidad” de incrementar la presión fiscal y por un control creciente del endeudamiento por lo que cada vez es más importante que ante esta situación económica tan desfavorable prioricemos nuestros presupuestos y asignemos racionalmente los recursos disponibles .Es indispensable establecer mecanismos de

evaluación y control y acudir a sistemas de planificación para lograr una mayor eficiencia en la gestión , en definitiva “hacer más y mejor con menos”.

Al hilo de estas consideraciones los planes de actuación municipal están poniendo el acento en la reconversión de su gestión económica, de tal manera que los servicios deportivos cuesten menos dinero a la hacienda pública.

En la actualidad, y como cualquier empresa, debemos intentar lograr la mayor rentabilidad al menor coste posible, independientemente que a nadie se le escapa que en la gestión pública intervienen otro tipo de rentabilidades y que estas en un momento dado pueden ser prioritarias.

¿Es posible conjugar las demandas ciudadanas de mejorar la calidad de nuestros servicios e incluso incrementarlos con el ajuste presupuestario existente y la congelación de recursos? ¿Es posible la simbiosis de actuar con criterios de cultura empresarial y continuar prestando servicios cuyos objetivos básicos son sociales y de difícil valoración?

La respuesta a éstas y otras preguntas relacionadas con la gestión de nuestros servicios, deben de partir de la necesaria orientación de las políticas municipales hacia una verdadera gestión de la calidad de los servicios municipales.

Y a ese menester se están dedicando la mayoría de cuadros directivos públicos del deporte local.

Entendemos que debemos actuar con la puesta en marcha de dos tipos de medidas unas urgentes y a corto plazo que obtengan resultados inmediatos de ajuste presupuestario y que impidan el colapso en la prestación de los servicios deportivos considerados básicos y otras medidas de mayor calado e importancia cuyos resultados

se verán a medio y largo plazo que posibiliten la consolidación de servicios deportivos de calidad en los municipios en un marco estable.

3.1. 1 medidas a corto plazo:

Simplificando la cuestión caben acciones que incidan en dos sentidos:

- Acciones encaminadas a reducir los gastos
- Acciones encaminadas a aumentar los ingresos

Todas ellas deberán ajustarse y estar basadas en el correspondiente proyecto de gestión pero conviene resaltar que se está produciendo la congelación de ofertas públicas de empleo, recolocación del personal municipal y contratación externa de la prestación.

De igual manera se están revisando la tipología de servicios que se están prestando a la población y se incorporan los que son más rentables económicamente (musculación, fitness, aerobio...) para compensar parte de las pérdidas que originan los programas de deporte de base y las ofertas tradicionales.

Se revisan las políticas de precios buscando fórmulas que permitan compensar el carácter de servicio público al alcance de todos con la generación de beneficios en ofertas concretas.

Pero todas las medidas que se están planteando en el deporte local pueden ser malas soluciones si se aplican sin la necesaria reflexión previa y sin prever sus efectos.

Soluciones sin planificación y sin un proyecto de gestión previo probablemente serán más problemas en el futuro.

Es básico, pues, disponer de la información necesaria para poder valorar y tomar la decisión correcta.

3.1.2 medidas a medio y largo plazo

Es preciso tener la visión de la administración pública como una empresa prestadora de servicios, deportivos en nuestro caso, cuya legitimidad de acción debe estar sustentada en proporcionar un servicio de calidad que responda a las exigencias de sus clientes, los ciudadanos.

Esta línea de actuación presupone la necesidad de introducir y poner en marcha una adecuada planificación que facilite el desarrollo de políticas de gestión de la calidad como estrategia global de la organización. Para ello es imprescindible:

- ✓ un sistema adecuado de dirección y planificación.
- ✓ un sistema de control de gestión y evaluación de programas.
- ✓ un óptimo y eficaz sistema de comunicación y de información.
- ✓ poner en marcha un sistema de calidad total.

Se pone de manifiesto que los ciudadanos nos exigen que sus impuestos se vean traducidos en unos servicios de mayor calidad y para ello hoy en día nadie duda de la necesidad de introducir cambios en los modos de actuar de la Administración Pública, que permitan dar una respuesta a la creciente presión que por parte de los ciudadanos se ven sometidos los servicios públicos, en general, y enfrentarse por otro lado, a los nuevos escenarios producidos por los cambios sociales y tecnológicos, los nuevos sistemas de comunicación e información, los nuevos marcos económicos ,etc.

Nos encontramos en un punto de inflexión en el cual, los ciudadanos han pasado, por tanto, de ser unos meros receptores de servicios o usuarios a ser clientes de la Administración, a la que demandan no sólo que se cumplan las normas y actúe de

acuerdo a ellas, sino que esta actuación sea además, eficaz y eficiente, en la que los resultados en la gestión deben adquirir un papel protagonista.

La respuesta a estas demandas, que podríamos catalogar como de “retos”, ha sido la de introducir y desarrollar unos nuevos elementos en la forma de trabajar que mejorasen los sistemas y procesos relacionados con la planificación, organización y gestión de los servicios y recursos de las administraciones públicas.

El reto de la calidad nos obliga a estar inmersos en un proceso de mejora continua y abordar el enfoque de la calidad apuntando principalmente a la satisfacción del cliente. Esto es así máxime cuando los centros deportivos municipales forman parte de la esfera de la actuación pública que es prestadora de servicios directos, a veces en régimen de derecho privado, que por lo tanto permiten una equiparación perfecta con actuaciones similares del ámbito privado.

Es importante resaltar que se está abriendo una brecha cada vez mayor entre los grandes municipios y los municipios pequeños, que sufren más la carencia de medios y no poseen los recursos suficientes ni posibilidades de obtenerlos. Este hecho provoca una mayor dificultad para alcanzar unos niveles mínimos de desarrollo deportivo puesto que a la falta de recursos económicos común a todos los municipios se añade:

- Estructura de organización insuficiente y elevada dosis de voluntarismo.
- Falta de instalaciones adecuadas
- Escaso tejido asociativo y excesivamente dependiente de las ayudas públicas
- Dificultades para acudir a fórmulas de gestión indirecta por no contar con suficiente dimensión.

3.1.3 Problemática

La problemática para acometer estas medidas se encuentra en el progresivo incremento de los costes de producción y prestación de los servicios deportivos y la dificultad que los gestores tienen para reducir y/o eliminar los mismos.

Existe una clara tendencia al aumento de los costes fruto de la mayor exigencia ciudadana, de los crecientes requerimientos normativos y del aumento de la tecnificación y de la sofisticación de las prácticas deportivas.

De igual modo existe importantes carencias en cuanto a estudios de costes se refiere por lo que las tarifas actuales no se corresponden en líneas generales con los costes de los servicios que se prestan y en muchos casos son fijados sin ningún tipo de criterio de gestión. Hay una enorme dificultad para revisar al alza las tasas y precios públicos a pesar de que el nivel de autofinanciación es bajo y el nivel de deuda de los ayuntamientos es muy elevado.

A pesar de las dificultades hay que seguir avanzando en la revisión de los precios y en la tipología de los servicios que prestamos de cara a avanzar de forma significativa en el nivel de autofinanciación de los servicios como objetivo estratégico que garantice la continuidad de nuestra gestión.

Podemos concluir que este contexto de mejora presupuestaria es una situación que:

- Ayuda a racionalizar la asignación de los escasos recursos disponibles
- Debería impulsar la colaboración supramunicipal a todos los niveles pero más aún en el ámbito de los municipios pequeños y la coordinación interadministrativa.
- Propicia la colaboración público-privada.

- Supone una oportunidad para el sector privado.

3.2 colaboración publico-privada

La colaboración publico-privada se ha convertido, al igual que la mejora en la autofinanciación, es una de las estrategias de solución del problema presupuestario existente para muchas Corporaciones Locales de tal manera que son numerosos los servicios deportivos que acuden a una gestión indirecta, bien en la totalidad o en parte, de sus instalaciones y programas.

Existen una serie de factores que debemos de tener en cuenta en los pliegos de condiciones para facilitar el control y evitar problemas y desajustes en la gestión desarrollada por entidades privadas destacando los siguientes:

- Definir precisamente y con la mayor claridad posible el objeto del contrato y el alcance de las prestaciones del mismo.
- Los bienes públicos que se adscriben al servicio y en que condiciones
- El régimen económico; precios, umbrales de rentabilidad mínima y máxima...
- El régimen de inversiones con concepto, cuantía y fecha tanto de las nuevas como de las de reposición
- Definición del proyecto y control de la construcción.
- La contratación del personal, sus condiciones laborales, cualificación, formación....
- La responsabilidad civil subsidiaria
- Los mecanismos de control técnico y de seguimiento de la situación económica, financiera y patrimonial.
- Identidad corporativa institucional y elementos identificativos del servicio.

4. Reflexiones: Mirando al futuro

Las políticas públicas en materia deportiva deben responder a las necesidades de la población y estar basadas en un sistema adecuado de dirección y planificación. Garantizar la rentabilidad social, deportiva y económica de un equipamiento o servicio deportivo requiere establecer un proyecto de gestión.

Los municipios necesitan mejorar la financiación de sus servicios deportivos avanzando en la autofinanciación de los mismos, en la revisión de la tipología de las ofertas y en la mejoría de la colaboración interadministrativa y en la definición de sus competencias.

La colaboración publico-privada puede ayudar a optimizar los recursos siempre y cuando:

- ✓ los estudios de viabilidad sean serios y rigurosos.
- ✓ Los riesgos estén distribuidos adecuadamente y estén fijadas las coberturas de los mismos ¿Quién los soporta y en qué medida?

Y para ello los servicios deportivos municipales:

- ✓ deben avanzar en una nueva cultura orientada a la consecución de resultados y de mejora continua.
- ✓ establecer marcos financieros adecuados para atraer la inversión privada y poder exigir calidad en el servicio “nadie nos va a dar duros a pesetas”.
- ✓ deben de velar por la transparencia, la objetividad y la honestidad en los proyectos de colaboración publico-privada y desvincularlos de las vicisitudes políticas coyunturales

- ✓ definir claramente los objetivos de interés público y los parámetros de la gestión.

Y el sector privado:

- Debe abandonar la perspectiva del negocio a corto plazo.
- Asumir un papel de gestor a largo plazo.
- Considerar al ciudadano como “cliente” pero también al “cliente” como ciudadano.
- Profesionalizar el sector.

Para terminar otro de nuestros retos, amén de incrementar la práctica de actividad física y deportiva de nuestra población en general y de nuestros jóvenes en particular, es consolidar los valores educativos y éticos del deporte evitando su debilitamiento puesto que ello si constituiría una verdadera crisis para el sector.