Monografía: Informe de pasantía - licenciatura en Desarrollo

Deporte comunitario en Uruguay: diseño, implementación y desafíos para una política pública basada en evidencia *en clave de desarrollo* desde el Observatorio de la Secretaría Nacional del Deporte

Julia Cabrera Souto

Referente de taller II:
Lic. Mayra Fernández (FCS)
Referente de pasantía:
Mag. Lucía Martínez (SND, Deporte Comunitario)

Institución de pasantía:
Secretaría Nacional del Deporte – Área de Deporte Comunitario
Observatorio Nacional del Deporte

Montevideo, Uruguay
junio 2026

Resumen

La presente pasantía se desarrolló en la Secretaría Nacional del Deporte (SND) de Uruguay, específicamente en el Área de Deporte Comunitario, con inserción en el Observatorio Nacional del Deporte, durante el período comprendido entre septiembre de 2025 y febrero de 2026. La experiencia se enmarca en un contexto institucional orientado al fortalecimiento de la producción de información para el diseño y gestión de políticas públicas.

El objetivo principal consistió en contribuir a la generación y sistematización de información sobre la oferta de actividades deportivas en los centros dependientes de la SND, con énfasis en la equidad territorial y la inclusión social. Asimismo, se buscó aportar al análisis de los sistemas de información existentes y a la identificación de oportunidades de mejora en su uso para la planificación y evaluación de la política pública.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se centró en el procesamiento y análisis de datos provenientes del Sistema de Gestión Deportiva Único (SIGDU), complementado con instancias de discusión metodológica y articulación con actores institucionales. Las tareas incluyeron la depuración y organización de bases de datos, la construcción de categorías analíticas y el desarrollo de herramientas orientadas a mejorar la disponibilidad y calidad de la información.

La experiencia permitió avanzar en la comprensión de las condiciones institucionales en las que se produce y utiliza la información en el ámbito del deporte comunitario, así como en la identificación de desafíos asociados a la gestión territorial de la política. En este marco, se elaboraron insumos orientados a fortalecer los sistemas de información y a contribuir a procesos de mejora en la planificación y toma de decisiones.

En términos generales, la pasantía articula la formación académica con los desafíos concretos de la gestión pública, aportando una mirada analítica sobre el vínculo entre información, capacidades estatales y políticas orientadas al desarrollo y el bienestar.

Palabras clave: Deporte comunitario; políticas públicas; desarrollo humano; equidad territorial.

Índice

1. Introducción....3
2. Delimitación y fundamentación de la experiencia....5
3. Marco Teórico....8
Desarrollo humano....8
El Estado y la política pública....11
Información, capacidades estatales y políticas basadas en evidencia....12
Gobernanza multinivel y articulación interinstitucional....14
Territorialidad, desigualdad y presencia estatal....15
El deporte comunitario como objeto específico de política pública....16
El deporte como política pública para el desarrollo: aportes críticos....17
4. Plan de trabajo....19
Objetivo general....19
Objetivos específicos....19
Plan de actividades....20
5. Resultados....21
i. Análisis de la información disponible en el SIGDU....22
ii. Resultados del análisis por grupos etarios y características de la oferta....24
iii. Diseño de un instrumento de relevamiento....27
Síntesis de los resultados....29
6. Discusión de la experiencia de pasantía....30
6.1 Deporte comunitario, desarrollo humano y capacidades estatales....30
6.2. Producción de información y políticas públicas basadas en evidencia....32
6.3. Territorialidad, gobernanza y actores involucrados....36
6.4. Inclusión, grupos etarios y configuración de la oferta deportiva....38
7. Reflexiones finales sobre el aporte del trabajo....40
Reflexión sobre el aporte del trabajo....40
Síntesis de los principales aprendizajes....41
Aportes a los estudios y a la acción para el desarrollo....42
Valoración global de la experiencia....43
Referencias....45
Anexos....48

1. Introducción

Mi nombre es Julia Cabrera Souto y soy estudiante próxima a egresar de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La realización de la pasantía de egreso en la Secretaría Nacional del Deporte (SND) se vincula con un interés académico y profesional por comprender y aportar al diseño y la gestión de políticas públicas de deporte comunitario desde una perspectiva de desarrollo, equidad territorial e inclusión social. Este enfoque se inscribe en una concepción del desarrollo como proceso multidimensional de ampliación de capacidades y libertades, más allá del crecimiento económico (Sen, 1999).

Un antecedente directo de esta experiencia es el proyecto de investigación desarrollado durante el primer semestre de 2025 en Taller de Desarrollo I, titulado "El deporte comunitario como política de desarrollo en Uruguay (2012–2024): análisis crítico desde la equidad territorial y el bienestar". Dicho trabajo permitió identificar vacíos relevantes en la producción y sistematización de información, así como debilidades en los sistemas de registro y monitoreo de la política, lo que motivó la elección de esta pasantía como instancia de profundización aplicada.

En este marco, el interés por el deporte comunitario se sustenta en su potencial como herramienta de inclusión social, promoción del bienestar y ampliación de oportunidades de acceso a la actividad física desde una lógica no competitiva. A diferencia del deporte federado, el deporte comunitario se orienta a la participación amplia, sin distinción de condiciones sociales, culturales o económicas, lo que lo posiciona como un ámbito relevante para la intervención pública en contextos de desigualdad. No obstante, tal como advierten los enfoques críticos del campo del *sport for development*, estos efectos no son automáticos, sino que dependen de las condiciones institucionales y del diseño de las intervenciones (Coalter, 2007, 2013).

En Uruguay, este campo presenta importantes desafíos. Las políticas de deporte comunitario evidencian discontinuidades tanto en su definición como en su implementación, así como limitaciones significativas en materia de información. La ausencia de registros sistemáticos y homogéneos sobre la oferta de actividades dificulta la construcción de diagnósticos precisos y

limita la posibilidad de diseñar políticas públicas basadas en evidencia. En este sentido, la disponibilidad y calidad de la información constituye un componente central de las capacidades estatales necesarias para una gestión efectiva (Oszlak & O'Donnell, 1976; Repetto, 2004).

En este contexto, la pasantía se desarrolló en el marco de un proceso institucional orientado al fortalecimiento de las capacidades de producción y utilización de información dentro de la Secretaría Nacional del Deporte. La nueva administración manifestó explícitamente la necesidad de avanzar hacia una gestión basada en evidencia, impulsando el fortalecimiento del Observatorio del Deporte y el desarrollo de nuevas herramientas de sistematización y análisis de información, entre ellas la revisión del Sistema de Gestión Deportiva Único (SIGDU) y el proyecto SIGDU 2.0 (Pereda, 2025). En este marco, el análisis de los servicios y actividades de deporte comunitario desarrollado durante la pasantía se integró a una estrategia institucional más amplia orientada a mejorar las capacidades de monitoreo, planificación y evaluación de la política pública.

Asimismo, si bien existe una priorización declarada hacia determinados grupos —particularmente infancias y adolescencias— (Pereda, 2025), no se dispone de información suficiente para evaluar en qué medida dicha prioridad se traduce en la oferta efectiva. Esta situación evidencia una brecha entre los objetivos políticos y la capacidad de monitoreo de su implementación, lo que remite a problemas clásicos en la relación entre formulación e implementación de políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1973).

Por todo lo mencionado anteriormente, el presente informe tiene como objetivo reflexionar sobre la experiencia de pasantía desarrollada en la SND, analizando las condiciones institucionales de producción de información en la política de deporte comunitario y su incidencia en los procesos de diseño, gestión y evaluación. Asimismo, se busca identificar limitaciones y oportunidades de mejora, aportando una mirada propositiva orientada al fortalecimiento de políticas públicas basadas en evidencia, desde los lentes del desarrollo humano en su sentido más amplio.

2. Delimitación y fundamentación de la experiencia

La experiencia de pasantía se desarrolló en la Secretaría Nacional del Deporte (SND), organismo público rector de la política deportiva a nivel nacional, inserto en la órbita del Poder Ejecutivo. En este marco, la pasantía se realizó en el Área de Deporte Comunitario, con inserción específica en el Observatorio Nacional del Deporte.

Desde el punto de vista institucional, la SND se estructura en tres áreas principales: Deporte Comunitario, Deporte y Educación y Deporte Federado. La elección del Área de Deporte Comunitario responde a su importancia desde el desarrollo como política pública orientada a ampliar el acceso a la actividad física y a promover procesos de inclusión social en el territorio. La misma, se organiza en los departamentos de Actividades Acuáticas, Inclusión Deportiva y Actividad Física y Salud, además de la División Gestión y Servicio de Operaciones. La representación detallada de esta estructura se presenta en el Anexo 1, donde se incluye el organigrama institucional.

La política de deporte comunitario de la Secretaría Nacional del Deporte se implementa principalmente a través de una red de plazas de deporte y otros centros deportivos distribuidos en todo el territorio nacional. Estos espacios constituyen los principales ámbitos donde se desarrollan las actividades deportivas, recreativas y comunitarias impulsadas por la Secretaría. La coordinación territorial involucra distintos actores, entre ellos directores de centros deportivos y plazas de deportes, además de docentes, que cumplen funciones de supervisión, seguimiento y articulación entre los centros y el nivel central de la institución.

La política de deporte comunitario de la Secretaría se implementa territorialmente a través de plazas de deportes y otros centros deportivos distribuidos en distintos puntos del país. Estos espacios constituyen los principales ámbitos de desarrollo de las actividades deportivas y recreativas impulsadas por la SND, aunque presentan formas de organización y gestión heterogéneas. Además de las tareas vinculadas directamente a la coordinación de actividades, los centros desarrollan funciones administrativas, docentes y de gestión cotidiana de recursos, incluyendo aspectos asociados al mantenimiento de infraestructura, cobro de matrículas o cuotas y administración de insumos. En algunos casos, la gestión se articula con comisiones de apoyo u organizaciones con personería jurídica, mientras que en otros funciona

exclusivamente bajo administración estatal. La coordinación y supervisión de estos espacios involucra direcciones responsables tanto del funcionamiento operativo como del registro y sistematización de información.

El Observatorio Nacional del Deporte constituye un espacio estratégico dentro de la SND, orientado a la producción y sistematización de información para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Si bien su inserción institucional se vincula principalmente con el Área de Deporte Comunitario, su función es transversal, ya que produce insumos relevantes para el conjunto de las áreas de la Secretaría. En la práctica, el Observatorio responde a requerimientos de los distintos equipos técnicos en el marco de campañas, programas, iniciativas y procesos de planificación, además de articular con el área de comunicación para favorecer una utilización estratégica de la información producida.

En este marco, la experiencia de pasantía se centró en el análisis del Sistema de Gestión Deportiva Único (SIGDU), plataforma utilizada para el registro de usuarios, actividades y funcionamiento de los centros deportivos de la Secretaría. El SIGDU constituye la principal fuente de información administrativa disponible para la institución, pero presenta limitaciones importantes en términos de cobertura, calidad y comparabilidad de los datos. En consecuencia, el sistema no solo representa una fuente de información para el análisis, sino también un objeto de estudio en sí mismo, en tanto evidencia problemáticas vinculadas a la gestión institucional, los procesos de registro y la coordinación territorial. Asimismo, la experiencia se desarrolló en un contexto de revisión y modernización de esta herramienta, que incluye el diseño de una nueva versión del sistema (SIGDU 2.0) y el fortalecimiento del propio Observatorio como espacio de producción de evidencia para la gestión pública.

El trabajo se centra en el análisis del Sistema de Gestión Deportiva Único (SIGDU), una plataforma de registro de actividades deportivas en la que se inscriben los usuarios de los centros. Este sistema constituye la principal fuente de información administrativa disponible, pero presenta limitaciones significativas en términos de cobertura, calidad y comparabilidad de los datos. En este sentido, el SIGDU no sólo funciona como fuente, sino también como objeto de análisis, en tanto refleja problemáticas más amplias vinculadas a la gestión institucional y la coordinación territorial.

La relevancia de la experiencia se vincula con la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de la producción de información como insumo clave para la política pública. La ausencia de datos sistemáticos sobre la oferta, los grupos etarios atendidos y las características de los usuarios limita la capacidad del Estado para planificar, asignar recursos y evaluar el alcance de sus intervenciones. En este marco, el trabajo desarrollado busca aportar herramientas para mejorar la calidad de la información disponible y su utilización en la toma de decisiones.

Desde la perspectiva de los estudios del desarrollo, esta experiencia se inscribe en un enfoque multidimensional que concibe al mismo como un proceso de ampliación de capacidades, reducción de desigualdades y fortalecimiento institucional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1990, 2010). En este sentido, el deporte comunitario puede ser entendido como un ámbito potencial de intervención pública que incide en dimensiones relevantes del bienestar, tales como la salud, la integración social y la participación comunitaria.

Sin embargo, estos potenciales no se materializan de forma automática. La evidencia muestra que la implementación de la política presenta heterogeneidades territoriales significativas, asociadas a diferencias en las modalidades de gestión, en la disponibilidad de recursos y en los niveles de articulación entre actores. Estas diferencias condicionan las oportunidades de acceso de la población y pueden reproducir desigualdades existentes en el territorio (Oszlak & O'Donnell, 1976; Cairney, 2012).

En este contexto, la experiencia de pasantía contribuye al campo del desarrollo en varios niveles. En primer lugar, aporta a la construcción de conocimiento aplicado sobre la política pública de deporte comunitario, identificando limitaciones estructurales y nudos críticos en su implementación. En segundo lugar, contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales, mediante la sistematización y análisis de información y el desarrollo de herramientas orientadas a mejorar los sistemas de registro. En tercer lugar, aporta a poner en evidencia la importancia de integrar enfoques basados en evidencia en la gestión pública, promoviendo una mayor articulación entre la producción de conocimiento y la toma de decisiones.

Asimismo, el trabajo puede contribuir, de forma indirecta, a los esfuerzos por mejorar la equidad territorial, en la medida en que la disponibilidad de información más precisa permite

identificar brechas en el acceso y orientar intervenciones hacia poblaciones y territorios con mayores necesidades.

Esto resulta especialmente relevante para grupos priorizados como niños, niñas y adolescentes, en línea con las orientaciones programáticas del actual gobierno que proponen el acceso al deporte y la actividad física como un derecho fundamental y que las políticas deben garantizar condiciones de equidad para su ejercicio (Frente Amplio, 2024).

En este sentido, las bases programáticas del Frente Amplio destacan la necesidad de promover políticas de inclusión con perspectiva de género, diversidad y accesibilidad, fortalecer la organización territorial del deporte y avanzar en la modernización de los modelos de gestión mediante la planificación estratégica y la profesionalización institucional (Frente Amplio, 2024). Estas orientaciones se vinculan, a nivel institucional, con los énfasis que en este período de gobierno, fueron planteados por las autoridades de la Secretaría Nacional del Deporte en torno al fortalecimiento de programas comunitarios, la descentralización de la infraestructura y el reconocimiento del rol de las organizaciones territoriales como espacios de socialización y construcción de ciudadanía (Pereda, 2025). En este marco, la pasantía articuló la formación académica con los desafíos concretos de la gestión estatal, contribuyendo a la producción de conocimiento orientado a fortalecer la capacidad institucional y mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas de deporte comunitario.

3. Marco Teórico

Desarrollo humano

El concepto de desarrollo humano constituye el punto de partida teórico fundamental de este trabajo, en tanto permite desplazar la mirada desde enfoques del desarrollo estrictamente economicistas hacia una comprensión más amplia, multidimensional y normativamente orientada del bienestar social (Sen, 1999; Nussbaum, 2011; PNUD, 1990). En este sentido, resulta necesario precisar que el “desarrollo” no se entiende aquí únicamente como crecimiento económico o modernización productiva, sino como un campo de estudio dentro de las ciencias sociales que problematiza las condiciones bajo las cuales las sociedades logran

—o no— mejorar la calidad de vida de su población, reducir desigualdades y ampliar oportunidades (Seers, 1969; Goulet, 1971, citado en Landy, 1972, p. 55).

Desde esta perspectiva, el enfoque de desarrollo humano emerge como una respuesta crítica a las limitaciones de las concepciones tradicionales del desarrollo, centradas en el crecimiento del Producto Interno Bruto o en la acumulación de recursos materiales (Sen, 1999; ul Haq, 1995). Estas aproximaciones, si bien relevantes, resultan insuficientes para dar cuenta de las múltiples dimensiones que configuran el bienestar.

El enfoque del desarrollo humano, consolidado a partir de los aportes de Amartya Sen y posteriormente desarrollado y sistematizado por Martha Nussbaum, propone entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas tienen para vivir la vida que valoran (Sen, 1999; Nussbaum, 2011). Este giro conceptual implica una transformación profunda en los criterios de evaluación del progreso social, al situar en el centro del análisis las oportunidades efectivas de las personas y no únicamente los resultados agregados de la economía.

En este marco, la incorporación del enfoque de capacidades permite abordar problemáticas sociales complejas, como las desigualdades territoriales en el acceso a bienes públicos, desde una perspectiva que integra dimensiones económicas, sociales, culturales e institucionales (Nussbaum, 2011; PNUD, 2010). De acuerdo con Sen (1999), el desarrollo debe evaluarse en función de la ampliación de capacidades sustantivas, es decir, las oportunidades reales de los individuos para ser y hacer aquello que consideran valioso. Esta perspectiva rompe con la identificación mecánica entre bienestar y nivel de ingresos, al reconocer que los recursos materiales constituyen medios para alcanzar determinados fines, pero no garantizan por sí mismos la expansión de libertades. En este marco, lo central es la posibilidad concreta de ejercer elecciones significativas en distintos ámbitos de la vida, incluyendo la educación, la salud, la participación social y el acceso a espacios de recreación y expresión corporal.

Es en este punto donde el deporte comienza a adquirir relevancia analítica dentro del enfoque. Tradicionalmente relegado a un lugar periférico en las políticas públicas, el deporte puede ser reinterpretado, desde la perspectiva de capacidades, como un componente significativo del bienestar (Sen, 1999; Nussbaum, 2011). En particular, el deporte comunitario no solo contribuye al desarrollo físico, sino que también amplía oportunidades

de sociabilidad, fortalece la construcción identitaria, promueve la participación colectiva y genera espacios de integración social (Coalter, 2007; PNUD, 2015). Estas dimensiones resultan especialmente relevantes en contextos de vulnerabilidad, donde las oportunidades de acceso a bienes culturales y recreativos suelen estar desigualmente distribuidas (Coalter, 2007; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2015).

Por su parte, Nussbaum (2011) retoma y sistematiza el enfoque de capacidades desarrollado por Sen, introduciendo una mayor explicitación normativa. En este sentido, no se trata simplemente de complementar su planteo, sino de profundizarlo mediante la formulación de una lista de capacidades centrales que deberían garantizarse como umbral mínimo de justicia en toda sociedad democrática. Entre ellas se encuentran la salud corporal, el juego y la afiliación, dimensiones estrechamente vinculadas con la práctica deportiva y la vida comunitaria.

Al introducir este componente normativo, Nussbaum subraya que el acceso a estas capacidades no puede quedar librado exclusivamente a las dinámicas del mercado o a las posibilidades individuales, sino que requiere intervención pública orientada a garantizar condiciones materiales e institucionales adecuadas. Desde esta perspectiva, el acceso desigual a infraestructura deportiva no constituye simplemente una carencia material, sino una restricción estructural en las posibilidades de desarrollo humano pleno. La infraestructura deportiva pública puede entenderse, entonces, como un dispositivo institucional que incide directamente en la distribución social de capacidades, cuya localización territorial puede ampliar o limitar oportunidades de desarrollo según los contextos en que se inserte.

Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha consolidado esta visión al incorporar el enfoque de capacidades como fundamento conceptual de sus informes anuales sobre desarrollo humano. Desde su primer Informe en 1990, el PNUD ha sostenido que el progreso debe evaluarse en función de la ampliación de opciones y oportunidades de las personas, destacando la importancia de dimensiones no estrictamente económicas del bienestar (PNUD, 1990). En informes posteriores, el organismo ha enfatizado que la persistencia de desigualdades estructurales limita de manera significativa el ejercicio efectivo de libertades, lo que exige políticas públicas activas orientadas a reducir brechas y garantizar acceso equitativo a bienes y servicios fundamentales (PNUD, 2010).

En suma, el enfoque de desarrollo humano proporciona el andamiaje normativo y analítico desde el cual se interpreta el deporte comunitario no como un complemento accesorio de la política social, sino como una dimensión relevante en la expansión de libertades sustantivas. Al vincular capacidades, justicia y acción estatal, este marco permite problematizar las desigualdades en el acceso a infraestructura deportiva pública como parte de un debate más amplio sobre equidad, territorio y desarrollo en Uruguay.

El Estado y la política pública

El análisis del deporte comunitario en el marco de la pasantía requiere situarlo, en primer lugar, dentro de una reflexión más amplia acerca del Estado y la política pública. Lejos de concebir al Estado como una entidad homogénea, coherente y plenamente racional, la literatura contemporánea en sociología política y análisis institucional lo entiende como un entramado complejo de agencias, niveles de gobierno, burocracias y marcos normativos que interactúan entre sí y con la sociedad civil (Mann, 1984; Evans, 1995; O'Donnell, 1993). Esta perspectiva permite superar miradas simplificadoras que identifican la política pública exclusivamente con decisiones centrales, reconociendo que su formulación, implementación y evaluación son procesos dinámicos, atravesados por relaciones de poder, restricciones presupuestales y capacidades administrativas diferenciadas (Hill & Varone, 2021; Cairney, 2013).

Desde este enfoque, la política pública no constituye únicamente un conjunto de programas o instrumentos, sino un proceso que articula problemas públicos, diagnósticos, decisiones institucionales y mecanismos de ejecución (Lahera, 2004). En ese sentido, el análisis de una política sectorial como el deporte comunitario exige interrogar no sólo sus objetivos formales, sino también las condiciones estructurales que hacen posible su implementación efectiva en distintos territorios. Esto implica considerar dimensiones como la capacidad organizativa, la disponibilidad de recursos humanos, la coordinación interinstitucional y la estabilidad normativa, en tanto factores que condicionan los resultados de la acción pública más allá de su formulación inicial (Matus, 2008).

Michael Mann (1984) ofrece una distinción analítica particularmente útil al diferenciar entre poder despótico y poder infraestructural del Estado. Mientras el poder despótico se refiere a

la capacidad de las élites estatales para tomar decisiones sin negociación con la sociedad civil, el poder infraestructural alude a la capacidad efectiva del Estado de penetrar el territorio y ejecutar decisiones mediante redes administrativas y organizativas (Mann, 1984, pp. 188–189). Esta última dimensión resulta especialmente pertinente para el análisis de políticas públicas, ya que permite observar la brecha potencial entre la formulación normativa y la implementación real. En el caso del deporte comunitario, la existencia de lineamientos estratégicos o planes nacionales no garantiza, por sí sola, una presencia estatal homogénea ni sostenida en todo el territorio.

Desde esta perspectiva, la capacidad infraestructural refiere a la habilidad del Estado para implementar decisiones y penetrar efectivamente en el territorio a través de sus instituciones, burocracias y mecanismos administrativos (Mann, 1984). Este enfoque permite analizar no sólo la formulación de políticas, sino también las condiciones materiales, organizacionales y técnicas que hacen posible su implementación efectiva. En el campo de las políticas públicas, distintos autores han señalado que la distancia entre diseño e implementación constituye un problema central del accionar estatal, especialmente en contextos caracterizados por capacidades institucionales heterogéneas y múltiples niveles de articulación territorial (Pressman & Wildavsky, 1973).

Información, capacidades estatales y políticas basadas en evidencia

En las últimas décadas, la creciente complejidad de la gestión pública ha otorgado mayor centralidad a la producción y utilización de información en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En este marco, los enfoques vinculados a las políticas basadas en evidencia sostienen que la toma de decisiones públicas debería apoyarse en diagnósticos sistemáticos, mecanismos de monitoreo y procesos de aprendizaje institucional que permitan mejorar la capacidad de respuesta estatal (Head, 2010; Sanderson, 2002). Desde esta perspectiva, la evidencia no se limita a la acumulación de datos, sino que constituye un recurso estratégico para comprender problemas públicos, orientar prioridades y evaluar resultados.

Sin embargo, distintos autores advierten que la relación entre evidencia y política pública dista de ser lineal o puramente técnica. Carol Weiss (1979) sostiene que la utilización de la

investigación social en la toma de decisiones adopta múltiples formas, las cuales van desde el uso directo de resultados en decisiones específicas hasta procesos más difusos de difusión de ideas y marcos interpretativos. En este sentido, la evidencia no opera como un insumo que determina automáticamente las decisiones, sino que se inserta en procesos complejos en los que intervienen distintos actores, formas de conocimiento y contextos institucionales. Weiss muestra que la investigación puede ser utilizada de manera instrumental, estratégica o interpretativa, dependiendo de las condiciones políticas y organizacionales en las que circula. Por ello, más que una relación lineal entre conocimiento y acción, se observa una interacción contingente entre producción de conocimiento, debate político y procesos de decisión.

A su vez, Sanderson (2002) plantea que las políticas públicas se desarrollan en contextos de incertidumbre y complejidad, donde los procesos de aprendizaje institucional adquieren un papel central. Desde esta perspectiva, la construcción de sistemas de información no debe entenderse únicamente como una herramienta de control administrativo, sino como parte de una lógica de aprendizaje orientada a revisar supuestos, identificar limitaciones y adaptar intervenciones en función de las dinámicas territoriales y sociales observadas. Esto resulta especialmente relevante en políticas públicas con fuerte anclaje territorial, donde las condiciones de implementación pueden variar significativamente entre distintos contextos.

En este marco, la disponibilidad y calidad de la información constituye una dimensión relevante de las capacidades estatales. En este sentido, Repetto (2004) define la capacidad estatal como la "aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social" (p. 8), entendiendo que ello supone la articulación de capacidades administrativas y políticas para responder de manera efectiva a los problemas públicos. Contar con sistemas de registro consistentes permite mejorar la disponibilidad de información para la toma de decisiones, lo que facilita el monitoreo de tendencias sociales, la evaluación de políticas y el fortalecimiento de los procesos de planificación institucional (Head, 2010). A partir de esta perspectiva, la existencia de sistemas de información robustos puede también habilitar análisis sobre desigualdades territoriales y distribución de recursos, en la medida en que la información sea utilizada con fines de gestión y evaluación. Al mismo tiempo, la ausencia de criterios homogéneos de producción de información o la fragmentación de los registros puede limitar la capacidad del Estado para construir diagnósticos comparables y sostener estrategias de intervención

coherentes a escala nacional, como podría ser el caso de la política de la Secretaría del Deporte en nuestro país, lo cual se discutirá más adelante.

Desde esta perspectiva, la producción de evidencia no constituye una dimensión accesoria de la política pública, sino parte de las capacidades institucionales necesarias para sostener procesos de gestión, coordinación y toma de decisiones. En diálogo con el enfoque de desarrollo humano, esto implica reconocer que la generación de información de calidad puede contribuir a visibilizar desigualdades, identificar poblaciones subatendidas y orientar políticas públicas más sensibles a las diferencias territoriales y sociales. De este modo, la evidencia adquiere relevancia no sólo como herramienta técnica, sino también como insumo para fortalecer procesos de planificación orientados a ampliar capacidades y oportunidades de acceso al bienestar en su concepción más amplia (Sen, 1999).

Gobernanza multinivel y articulación interinstitucional

Las transformaciones contemporáneas del Estado y de las modalidades de gestión pública, también observables en el caso uruguayo, han dado lugar a formas de gobernanza caracterizadas por la interacción entre múltiples niveles de gobierno y actores no estatales. Rhodes (1997) sostiene que las políticas públicas actuales se desarrollan en contextos de redes interorganizacionales donde la jerarquía tradicional convive con mecanismos de coordinación horizontal y negociación. Esta configuración resulta particularmente visible en áreas sectoriales que requieren articulación territorial, como el deporte comunitario.

La gobernanza multinivel plantea desafíos específicos en términos de coordinación. En contextos latinoamericanos, la distribución de competencias entre niveles de gobierno no siempre se acompaña de mecanismos claros de articulación, lo que puede traducirse en superposición de responsabilidades o en vacíos de gestión. En este sentido, Amalia Stuhldreher (2019) señala que la gobernanza en la región se caracteriza por arreglos institucionales complejos y niveles desiguales de coordinación entre escalas de gobierno, lo que incide directamente en la implementación de las políticas públicas. Asimismo, las capacidades administrativas y presupuestales pueden variar significativamente entre territorios, generando diferencias en el mantenimiento de infraestructura, la oferta programática y la estabilidad de los equipos técnicos.

Desde esta perspectiva, la efectividad de la política pública no depende exclusivamente de la claridad de sus objetivos normativos, sino de la calidad de la articulación interinstitucional y de las capacidades organizacionales de los organismos responsables de su implementación. La existencia de canales formales de coordinación, instancias de planificación conjunta y sistemas de información compartidos constituye un elemento clave para reducir fragmentaciones y promover una mayor coherencia territorial (Rhodes, 1997; Hill & Varone, 2021). No obstante, estas condiciones requieren sustentarse en capacidades estatales internas, expresadas en estructuras organizativas claras, definición de funciones, estabilidad de los equipos técnicos y capacidades de gestión, que permitan sostener la implementación y adaptación de las políticas en contextos cambiantes (Evans, 1995; Repetto, 2004).

Asimismo, tal como menciona la Amalia (2013), la articulación con actores clave —como gobiernos departamentales, municipales y organizaciones de la sociedad civil— resulta fundamental para la implementación territorial de las políticas, pero su efectividad depende en gran medida de la solidez interna del organismo rector. En este sentido, la capacidad de coordinación externa se encuentra estrechamente vinculada con la capacidad organizativa interna, en tanto ambas dimensiones configuran las condiciones concretas bajo las cuales la política pública logra traducirse en acciones efectivas en el territorio.

Territorialidad, desigualdad y presencia estatal

El territorio no constituye un mero soporte físico de la acción pública, sino una dimensión estructurante de la misma. Las políticas se implementan en espacios socialmente diferenciados, con dinámicas demográficas, económicas e institucionales específicas, lo que implica que sus resultados no pueden comprenderse al margen de estas condiciones (Rodríguez Miranda, 2006; O’Donnell, 1993). En este sentido, el análisis territorial permite observar cómo la presencia estatal se materializa de manera desigual y cómo determinadas configuraciones espaciales pueden potenciar o limitar la efectividad de la política pública (O’Donnell, 1993; Mann, 1984).

Guillermo O’Donnell (1993) advierte que incluso en Estados con altos niveles de institucionalización formal pueden existir variaciones significativas en la intensidad y calidad

de la presencia estatal a lo largo del territorio. Estas diferencias no necesariamente implican una ausencia total del Estado, pero sí pueden traducirse en brechas en el acceso a bienes públicos y servicios. En el ámbito del deporte comunitario, estas desigualdades pueden manifestarse en la distribución de infraestructura, en la frecuencia de las actividades o en la disponibilidad de recursos humanos capacitados, reflejando capacidades estatales diferenciadas para sostener la política en distintos contextos (O'Donnell, 1993; Evans, 1995).

La territorialización de la política pública implica reconocer que los lineamientos definidos a nivel central se concretan en espacios específicos atravesados por desigualdades históricas y por capacidades locales heterogéneas (Rodríguez Miranda, 2006; Stuhldreher, 2019). Desde esta perspectiva, analizar el deporte comunitario requiere considerar cómo las condiciones territoriales inciden en las posibilidades efectivas de acceso a la oferta deportiva y recreativa. Esto supone atender no sólo a la distribución de los espacios y servicios existentes, sino también a las capacidades institucionales locales y a los distintos niveles de articulación territorial que condicionan la implementación de la política pública.

En este contexto, la descentralización no se limita a una transferencia formal de competencias, sino que refiere a un proceso más amplio de redistribución de funciones, responsabilidades y recursos hacia niveles subnacionales de gobierno, con el objetivo de acercar la toma de decisiones a los territorios y mejorar la capacidad de respuesta a necesidades locales (Rodríguez Miranda, 2006). Esto implica, a su vez, la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los distintos niveles de gobierno y de generar mecanismos efectivos de coordinación que permitan sostener cierta coherencia en la implementación de la política pública a escala nacional.

Por último, la presencia estatal efectiva no se agota en la provisión o inauguración de infraestructura, sino que se expresa en su funcionamiento sostenido, en la regularidad de las actividades y en la capacidad de adaptación a las demandas locales. En este sentido, la territorialidad constituye una dimensión clave para comprender las tensiones entre la universalidad normativa de las políticas públicas y su implementación empírica en contextos heterogéneos (Mann, 1984; O'Donnell, 1993).

El deporte comunitario como objeto específico de política pública

En este trabajo, la noción de deporte comunitario se utiliza para referir a un conjunto de prácticas físicas, recreativas y deportivas que se desarrollan con una lógica participativa, inclusiva y territorial, orientadas a ampliar el acceso a la actividad física y fortalecer la integración social. En este sentido, Coalter (2007) señala que el deporte puede generar "opportunities for social interaction, community involvement and informal education" (p. 11), destacando su potencial como espacio de integración y participación colectiva. A diferencia del deporte federado o de alto rendimiento, el deporte comunitario no se organiza prioritariamente en torno a la competencia ni al espectáculo, sino que enfatiza la dimensión colectiva, recreativa y accesible de la práctica, especialmente en contextos territoriales atravesados por desigualdades sociales y limitaciones de acceso (Carter, 2011; Coalter, 2013).

Desde el punto de vista institucional, la Secretaría Nacional del Deporte define el deporte comunitario como un área orientada a fortalecer estas prácticas en todo el territorio nacional, promoviendo la participación organizada y criterios de inclusión social (Secretaría Nacional del Deporte, 2019). Entre sus cometidos se encuentran la descentralización de la gestión, la articulación con gobiernos subnacionales y el apoyo a organizaciones locales.

Rico Gutiérrez (2018) conceptualiza el deporte comunitario como un espacio de construcción de vínculos sociales y apropiación del espacio público. Desde esta perspectiva, el deporte comunitario no se limita a la práctica física en sí misma, sino que constituye un dispositivo que puede fortalecer dinámicas comunitarias y generar instancias de encuentro intergeneracional. Sin embargo, estos potenciales efectos no son automáticos, sino que dependen de condiciones institucionales específicas.

En el marco de la pasantía, el deporte comunitario se analiza como política pública concreta, con dispositivos institucionales definidos, recursos asignados y modalidades de gestión específicas. El interés radica en comprender cómo se organiza la gestión de la infraestructura, qué criterios orientan la distribución territorial de recursos y cómo se articulan los distintos niveles de gobierno en su implementación.

El deporte como política pública para el desarrollo: aportes críticos

El análisis del deporte como herramienta de desarrollo requiere alejarse de enfoques normativos que asumen una relación directa entre práctica deportiva e inclusión social, para situar el foco en las condiciones concretas bajo las cuales estas intervenciones se diseñan e implementan. En este sentido, diversos aportes dentro del campo del *sport for development* advierten sobre la necesidad de distinguir entre los efectos potenciales del deporte y los resultados efectivamente observables en contextos específicos (Coalter, 2007, 2013).

Una primera clave analítica radica en cuestionar la idea de que el deporte posee propiedades intrínsecas capaces de generar automáticamente integración social, mejora del bienestar o reducción de desigualdades. Por el contrario, los impactos del deporte dependen de una serie de mediaciones institucionales: el diseño de los programas, la estabilidad de los recursos, la formación de los equipos técnicos, las estrategias de seguimiento y la articulación con otras políticas públicas (Coalter, 2007). Desde esta perspectiva, el deporte no constituye en sí mismo una política de desarrollo, sino un dispositivo que puede adquirir distintos efectos según las condiciones en las que se inserta.

Esta mirada permite problematizar la tendencia a sobredimensionar el alcance del deporte en las narrativas públicas. En muchos casos, beneficios observados a nivel individual —como mejoras en la autoestima o en la disciplina— son extrapolados a escalas colectivas sin evidencia suficiente que sustente dichos desplazamientos, generando lo que se ha conceptualizado como una ampliación indebida del alcance de las intervenciones (Coalter, 2013). Este tipo de supuestos contribuye a construir una visión idealizada del deporte, que desplaza la atención desde los determinantes estructurales de la desigualdad hacia intervenciones focalizadas.

En diálogo con estos planteos, los aportes de Thomas F. Carter introducen una dimensión etnográfica y contextual que resulta particularmente relevante. Desde esta perspectiva, el deporte es entendido como una práctica social situada, cuyo significado y efectos varían según los contextos culturales, institucionales y territoriales en los que se desarrolla (Carter, 2011). Esto implica reconocer que las intervenciones deportivas no operan en el vacío, sino que se insertan en tramas sociales preexistentes, atravesadas por desigualdades, relaciones de poder y dinámicas comunitarias específicas.

En conjunto, estos enfoques permiten desplazar la mirada desde el potencial abstracto del deporte hacia las condiciones efectivas de su implementación como política pública. Esto supone interrogar no sólo los objetivos declarados, sino también los supuestos que los sustentan y las capacidades estatales disponibles para llevarlos adelante.

4. Plan de trabajo

La pasantía se desarrolló en el Área de Deporte Comunitario de la Secretaría Nacional del Deporte (SND) y se extendió desde septiembre del 2025 hasta el mes de febrero de 2026. El plan de trabajo se caracterizó desde un principio por una modalidad flexible y adaptativa, en tanto las tareas no se delimitaron previamente por un cronograma institucional rígido, sino que surgieron de manera orgánica a partir de las necesidades del área, los requerimientos del Observatorio del Deporte y los hallazgos que se fueron produciendo a lo largo del proceso.

Si bien no se estableció un cronograma cerrado de actividades, se llevó un registro sistemático de las horas dedicadas a la pasantía mediante una planilla de Excel, con el objetivo de sistematizar posteriormente esta información. Asimismo, se mantuvo una bitácora semanal en la que se documentan las tareas realizadas, reuniones, decisiones metodológicas y emergentes del trabajo cotidiano. Este registro continuo permitió reconstruir a posteriori el desarrollo del proceso de trabajo y garantizar su trazabilidad.

La modalidad del trabajo fue completamente presencial, si bien esto siempre estuvo sujeto a flexibilidades de realizar ciertas tareas de forma remota y alguna que otra reunión concreta en la que participé de forma virtual.

Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento del Área de Deporte Comunitario de la Secretaría Nacional del Deporte mediante la generación de información basada en evidencia sobre las dependencias

de la SND y las actividades ofrecidas, como insumo para los procesos de planificación y gestión de la política pública de deporte comunitario.

Objetivos específicos

Las siguientes líneas de trabajo orientan de forma transversal las tareas desarrolladas durante la pasantía, en diálogo permanente con el Observatorio del Deporte y atendiendo a las prioridades del Área de Deporte Comunitario y de la Secretaría en su conjunto:

- Sistematizar la oferta de actividades deportivas de los centros de la Secretaría Nacional del Deporte, contribuyendo a la generación de insumos para la planificación y gestión del deporte comunitario.
- Problematizar los criterios de división etaria utilizados en el registro de actividades deportivas, con el fin de contribuir a una mejor caracterización de la población atendida.
- Generar herramientas e insumos orientados a complementar y fortalecer los sistemas de información existentes, particularmente en relación con dimensiones no captadas por el SIGDU, aportando al proceso de diseño y mejora del sistema de gestión ("SIGDU 2.0") en articulación con el Observatorio Nacional del Deporte.

Plan de actividades

En función de los objetivos planteados, se definió el desarrollo de un conjunto de actividades organizadas en torno a tres ejes principales: procesamiento y análisis de información, discusión metodológica y desarrollo de herramientas.

En primer lugar, se planteó la sistematización de la información disponible en el SIGDU. Para ello, se propuso el uso del programa estadístico R, a través del cual se realizarían tareas de limpieza de datos, recodificación de variables, construcción de categorías analíticas y generación de tablas y visualizaciones orientadas a explorar la distribución de la oferta de actividades.

En segundo lugar, se propuso el desarrollo de una instancia de definición y problematización de los grupos etarios a utilizar en el análisis para lo cual se realizaría una discusión teórico-metodológica que permitiera la construcción de una tipología de grupos etarios para ordenar analíticamente la información.

En tercer lugar, se incluyó el análisis de la oferta de actividades y el desarrollo de distintas formas de visualización de la información que facilitara la interpretación de los datos y la identificación de patrones relevantes.

Finalmente, se incorporó el diseño de un formulario de relevamiento orientado a complementar la información del SIGDU captando dimensiones no registradas por el sistema, tales como modalidades de gestión, criterios de acceso, costos, uso de los espacios, características de la demanda y condiciones de accesibilidad. En conjunto, estas actividades se concibieron como líneas de trabajo articuladas, combinando instancias de análisis, reflexión metodológica y desarrollo de herramientas, en diálogo con las necesidades del área y los objetivos institucionales de la Secretaría Nacional del Deporte.

5. Resultados

La presente sección expone los resultados del trabajo desarrollado durante la pasantía en el Área de Deporte Comunitario de la Secretaría Nacional del Deporte (SND), en articulación con el Observatorio Nacional del Deporte (OND). Los resultados obtenidos no se limitan a la generación de productos técnicos específicos, sino que permiten avanzar en una comprensión más compleja sobre las condiciones de producción de información, las dinámicas de gestión territorial y las capacidades institucionales del Estado para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en materia de deporte comunitario.

En términos analíticos, los resultados se estructuran en tres momentos principales: (i) el análisis de la información registrada en el Sistema de Gestión Deportiva Único (SIGDU), (ii) la identificación de nudos críticos y necesidades de información a partir de dicho análisis y (iii) el diseño de un instrumento de relevamiento orientado a fortalecer el nuevo sistema de gestión de usuarios y la disponibilidad de información. Esta estructura responde a un proceso

de trabajo progresivo, en el cual el análisis empírico permitió no sólo describir una situación existente, sino también identificar limitaciones estructurales y formular propuestas concretas de mejora.

Asimismo, es importante señalar que estos resultados se inscriben en un contexto institucional específico, caracterizado por un proceso de redefinición de prioridades y fortalecimiento de la producción de información dentro de la SND. En este sentido, la experiencia de pasantía no solo permitió generar insumos técnicos, sino también contribuir a un proceso más amplio de reflexión institucional sobre el rol de la información en la gestión pública del deporte.

i. Análisis de la información disponible en el SIGDU

Una parte central de la pasantía consistió en el relevamiento, organización y análisis de la información disponible en el SIGDU, herramienta utilizada por la SND para el registro administrativo de las actividades deportivas desarrolladas en los centros del Área de Deporte Comunitario. El análisis se realizó sobre la información disponible al 16 de septiembre de 2025, constituyendo un corte transversal que permite observar tanto el alcance como las limitaciones del sistema en su estado actual.

Como primer resultado, se constató que la información cargada en el sistema presenta una cobertura parcial, desigual y no sistemática. Del total de 46 centros dependientes de la SND, solo 28 contaban con actividades registradas en el SIGDU. A esto se suman algunos centros cogestionados y un centro transferido con presencia de personal de la SND que sí disponían de información. Sin embargo, una proporción significativa de centros —tanto de gestión directa como cogestionados[1]— no tenía actividades cargadas, lo que implica que el sistema no refleja la totalidad de la oferta real existente en el territorio.

[1] Se entiende aquí por centros “cogestionados” aquellos espacios cuya gestión se desarrolla de forma articulada entre la SND y otros actores, como intendencias departamentales, municipios, comisiones de apoyo u organizaciones sociales. A diferencia de los centros de gestión directa —donde la SND posee mayor capacidad de decisión sobre aspectos vinculados a la oferta de actividades, infraestructura o funcionamiento general—, en los espacios cogestionados estas definiciones suelen involucrar instancias de coordinación y negociación entre los distintos actores participantes.

Este hallazgo constituye uno de los resultados más relevantes de la experiencia, en tanto permite identificar una limitación estructural del SIGDU como herramienta para la planificación y el monitoreo de políticas públicas. La ausencia de registros no puede interpretarse como ausencia de actividad, sino que responde a diferencias en los usos del sistema, en las capacidades locales de carga de información y en los criterios adoptados por los equipos territoriales. En este sentido, el SIGDU no opera como un sistema integral de información, sino como un dispositivo cuyo funcionamiento efectivo depende de condiciones organizacionales y territoriales que no son homogéneas.

Además, se constató una marcada falta de homogeneidad en los criterios de registro de la información. Esta situación se manifiesta, por ejemplo, en la definición de las edades a las que están dirigidas las actividades, así como en la denominación de las mismas. En relación con este último punto, se observaron inconsistencias tales como el uso indistinto de mayúsculas y minúsculas, la inclusión o no de rangos etarios en el nombre de la actividad y la coexistencia de distintas denominaciones para referir a una misma práctica deportiva. A su vez, en numerosos casos se identificaron discrepancias entre los rangos de edad consignados en los campos específicos del sistema (predefinidos por la plataforma) y los grupos etarios que surgen de la propia denominación de la actividad, lo que introduce ambigüedades y dificulta la interpretación de la información.

En un plano más general, la información disponible resulta limitada y presenta un nivel de desagregación insuficiente para reconstruir de manera adecuada el funcionamiento real de los centros deportivos, como de la realidad de los usuarios que hacen uso de estos. En particular, se constató la ausencia de variables básicas como el sexo y la edad de las personas usuarias, lo que restringe significativamente las posibilidades de análisis. Asimismo, el sistema no permite realizar extracciones directas de la base de datos ni generar estadísticas predeterminadas de manera autónoma, requiriendo la intervención de personal informático para acceder y procesar la información. Esta dependencia no solo reduce la operatividad del sistema, sino que también limita su utilidad como herramienta ágil para la gestión y la toma de decisiones.

A partir de este resultado, es posible avanzar en una lectura más amplia sobre la relación entre información y capacidad estatal. La producción de datos no es un proceso neutro ni automático, sino que está mediado por prácticas institucionales, incentivos organizacionales y

arreglos de gobernanza. La existencia de una herramienta tecnológica no garantiza por sí misma la disponibilidad de información de calidad; por el contrario, su efectividad depende de la existencia de lineamientos claros, de procesos de formación y acompañamiento, y de mecanismos de seguimiento que promuevan su uso sistemático.

En este sentido, el análisis del SIGDU permitió visibilizar que las debilidades del sistema no son únicamente técnicas, sino que reflejan problemas más amplios vinculados a la coordinación institucional, la definición de responsabilidades y la integración entre niveles de gestión. De este modo, el sistema aparece no sólo como una fuente de información, sino también como un objeto de análisis en sí mismo, que permite comprender las tensiones y limitaciones de la política pública.

ii. Resultados del análisis por grupos etarios y características de la oferta

A partir del análisis de la información disponible en el SIGDU, se identificaron una serie de nudos críticos que no solo refieren a aspectos técnicos del sistema, sino a condiciones más amplias de producción, gestión y uso de la información en el marco de la política de deporte comunitario. Este apartado profundiza en aquellas dimensiones que permiten comprender las limitaciones del sistema en relación con su potencial uso para la toma de decisiones.

Uno de los aspectos centrales refiere a la heterogeneidad en los criterios de registro de la información. Las diferencias observadas en la forma en que los centros cargan las actividades —particularmente en lo relativo a la definición de edades, categorías de actividades y modalidades de acceso— dificultan la construcción de información comparable entre territorios. Esta situación no se explica únicamente por limitaciones del sistema informático, sino también por la ausencia de lineamientos operativos suficientemente claros y compartidos que orienten el registro de la información con fines de planificación y monitoreo.

Durante el análisis se identificaron, por ejemplo, diferencias importantes en la forma de clasificar actividades similares. Mientras algunos centros agrupaban propuestas bajo categorías generales como “gimnasia” o “actividad física”, otros utilizaban denominaciones mucho más específicas para prácticas comparables, dificultando la sistematización posterior. Del mismo modo, se observaron criterios heterogéneos para definir los grupos etarios: ciertas dependencias trabajaban con categorías amplias, como “adultos”, mientras que otras

subdividían entre “adultos jóvenes”, “adultos” y “adultos mayores”, sin criterios comunes claramente establecidos. Asimismo, surgieron inconsistencias en el registro de determinadas actividades acuáticas, ya que algunas aparecían clasificadas en esa categoría cuando en realidad correspondían a actividades de pista o cancha. Esta situación fue detectada a partir de la presentación de resultados preliminares y posteriormente corregida manualmente en articulación con referentes del área.

En términos territoriales, se identificó que únicamente 10 de los 19 departamentos del país (53%) registraban actividades en SIGDU para la totalidad de sus centros SND o co-gestionados, mientras que 5 departamentos (26%) contaban con centros de la SND sin actividades registradas y 4 (21%) no presentaban ni registros de actividades ni centros incorporados al sistema. Asimismo, incluso entre los departamentos que sí registraban información, persistían diferencias significativas en los niveles de cobertura. Mientras departamentos como Artigas, Cerro Largo o Colonia registraban actividades en la totalidad de sus dependencias, otros presentaban situaciones parciales o fragmentadas. Por ejemplo, en Canelones sólo 5 de 8 centros registraban actividades, en San José 1 de 3, y en Rocha apenas 1 de 4. A esto se suman casos específicos de centros SND o co-gestionados que no figuraban en SIGDU o no contaban con actividades cargadas, como la Plaza de Deportes de Rivera, la Plaza de Deportes de Tacuarembó, la Plaza de Deportes de Chuy o el Complejo Rural Oeste en Montevideo.

Estas diferencias reflejan no sólo desigualdades en el uso efectivo del sistema, sino también distintos niveles de apropiación institucional, capacidades administrativas y modalidades de gestión territorial, lo que limita las posibilidades de construir diagnósticos homogéneos y de utilizar la información como herramienta sistemática para la planificación y evaluación de la política pública.

Otro elemento relevante refiere a las limitaciones del sistema para dar cuenta de la demanda efectiva de los usos reales de los espacios deportivos. Si bien el SIGDU fue concebido como una herramienta de gestión e inscripción de actividades, en la práctica su utilización presenta importantes heterogeneidades entre centros y territorios. En algunos casos, las inscripciones se realizan efectivamente a través de la plataforma; en otros, los grupos ya se encuentran conformados previamente y las actividades se sostienen mediante mecanismos informales de convocatoria o continuidad de usuarios. Esto genera situaciones en las que determinadas

actividades aparecen registradas con “cupos completos”, “cupos cero” o sin información actualizada sobre participantes, aun cuando se desarrollan regularmente.

A esto se suma lo ya mencionado anteriormente de que no todos los centros registran la totalidad de sus actividades en el sistema, e incluso existen dependencias de la SND o co-gestionadas sin registros en SIGDU. En consecuencia, la información disponible no permite reconstruir de forma homogénea ni la oferta efectiva de actividades ni la demanda asociada a ellas, dificultando la comprensión de los usos cotidianos de la infraestructura deportiva y del alcance real de la política en el territorio. Más que una limitación exclusivamente técnica, esta situación refleja la ausencia de criterios comunes y de una estrategia consolidada de producción de información orientada a la planificación, el monitoreo y la toma de decisiones basada en evidencia.

En este marco, los hallazgos del análisis fueron presentados en una instancia de trabajo con el equipo de dirección de la Secretaría Nacional del Deporte, lo que permitió no solo socializar los resultados, sino también contrastarlos con la mirada de los distintos niveles de gestión[2].
La presentación incorporó una serie de visualizaciones orientadas a facilitar la lectura de la información, entre las cuales se destacó especialmente la reconstrucción de los horarios de funcionamiento de los centros y plazas deportivas. Este recurso permitió observar de manera más clara la distribución temporal de la oferta, identificando tanto concentraciones como posibles espacios de disponibilidad, lo que introdujo una dimensión analítica no presente en los registros originales.

Las reacciones durante la instancia evidenciaron un interés particular en torno a la posibilidad de utilizar la información no solo con fines descriptivos, sino como insumo para la gestión. En este sentido, surgieron intercambios vinculados a las dificultades prácticas para sostener una carga sistemática de datos en todos los centros, así como a la diversidad de situaciones institucionales que atraviesan las distintas dependencias en el territorio. Asimismo, se

[2] En dicha reunión participaron el Secretario Nacional del Deporte, Alejandro Pereda; la Subsecretaria, Gabriela Freire; el Gerente Nacional del Deporte, Daniel Leite; la Coordinadora del Área de Deporte Comunitario, Lucía Martínez; la Coordinadora del Área de Deporte y Educación, Andrea Pesce; el Coordinador del Área de Deporte Federado, Jorge Rodríguez; la Coordinadora de Programas Especiales, Ana Ortiz; y el Responsable de Comunicación, Manuel Ulfe.

plantearon tensiones en torno a la necesidad de avanzar en ciertos niveles de estandarización sin desconocer las especificidades locales que caracterizan al deporte comunitario.

La discusión también permitió poner en agenda la necesidad de complementar los registros administrativos existentes con otras fuentes de información, provenientes del registro propio de las plazas y/o centros, que permitan captar dimensiones actualmente no relevadas. En particular, se destacó la importancia de avanzar en herramientas que den cuenta de la demanda, de los usos no registrados de los espacios y de las condiciones concretas de acceso, aspectos que resultan clave para una comprensión más integral del funcionamiento de los centros deportivos.

En línea con lo anterior, a partir de la presentación surgieron observaciones, principalmente por parte de la Coordinadora del Área de Deporte y Educación, respecto a inconsistencias en el registro de las actividades acuáticas. Durante el análisis por tipo de actividad, se identificó que el número de actividades acuáticas registrado no coincidía con la realidad, debido a errores de clasificación en la base de datos del sistema. En algunos casos, actividades de pista o cancha aparecían registradas como actividades acuáticas. A partir de este intercambio, se realizó una corrección manual de los registros y posteriormente se actualizó el análisis, el cual fue reenviado por correo electrónico a las autoridades y participantes de la reunión de directorio.

En este sentido, la instancia de presentación no operó únicamente como devolución de resultados, sino como un espacio de intercambio que permitió situar los hallazgos en el marco de las dinámicas institucionales más amplias, aportando elementos para orientar futuras líneas de trabajo en relación con la mejora de los sistemas de información y su articulación con los procesos de gestión.

Posteriormente, parte de los resultados obtenidos a partir del análisis realizado fueron utilizados como insumo en una reunión virtual con directores e inspectores de plazas de deporte de todo el país. La instancia tuvo como objetivo presentar el proyecto SIGDU 2.0 y los principales lineamientos previstos para su implementación. En ese marco, los hallazgos derivados del análisis de la base de datos contribuyeron a contextualizar y fundamentar la necesidad de fortalecer el sistema de información existente, aportando evidencia sobre

algunas de las limitaciones de cobertura, registro y sistematización identificadas durante la pasantía.

iii. Diseño de un instrumento de relevamiento

En respuesta a los nudos críticos identificados, uno de los resultados más relevantes de la pasantía fue el diseño de un formulario de relevamiento dirigido a los inspectores de las plazas y centros deportivos. La elección de estos actores respondió a que son quienes mantienen un conocimiento más directo sobre las características de funcionamiento de cada centro y actúan como principales referentes institucionales ante la Secretaría Nacional del Deporte, lo que los convierte en una fuente privilegiada para relevar información que no se encuentra sistematizada en los registros administrativos existentes. Este instrumento fue concebido como un insumo estratégico para complementar la información del SIGDU y aportar al desarrollo del "SIGDU 2.0", previsto por la SND.

La construcción del formulario[3] surgió directamente de las limitaciones detectadas en el análisis de la base de datos y en las instancias de intercambio institucional mantenidas durante la pasantía. En este sentido, el instrumento buscó responder parcialmente al vacío de información existente respecto al funcionamiento cotidiano de los centros, incorporando dimensiones que no se encontraban sistematizadas o que aparecían de forma fragmentada en los registros disponibles. Más que sustituir el SIGDU, el formulario fue pensado como una herramienta complementaria capaz de relevar aspectos operativos, organizacionales y territoriales que resultaban fundamentales para comprender cómo funcionan efectivamente las plazas y centros deportivos en la práctica.

Entre los principales ejes incorporados se incluyeron aspectos vinculados a horarios y modalidades de funcionamiento, mecanismos de control de acceso, utilización de sistemas de gestión de usuarios, costos asociados a las actividades, existencia de matrículas o bonos de colaboración, criterios de exoneración, utilización de los espacios por parte de instituciones externas y modalidades de convenio o cesión de infraestructura.

[3] El formulario no se incorpora como anexo debido a que, al momento de elaboración de este informe, se encontraba en proceso de validación institucional y sujeto a modificaciones por parte de las autoridades competentes de la Secretaría Nacional del Deporte.

Asimismo, el formulario incorporó preguntas orientadas a relevar información sobre el uso real de los espacios deportivos, incluyendo estimaciones de usuarios mensuales, participación gratuita y paga, utilización de la infraestructura por centros educativos, organizaciones sociales u otros colectivos, así como formas de uso autogestionado de las instalaciones por parte de la comunidad. Esto buscó generar una aproximación más cercana a las dinámicas efectivas de circulación y apropiación de los espacios, dimensión que aparecía escasamente reflejada en los registros administrativos disponibles.

Otro de los componentes relevantes del instrumento refiere a la incorporación de dimensiones vinculadas a accesibilidad e inclusión. En este sentido, se incluyeron preguntas sobre infraestructura accesible para personas usuarias de silla de ruedas, existencia de actividades inclusivas o adaptadas para personas con discapacidad y disponibilidad de propuestas específicas orientadas a distintos perfiles de usuarios. Del mismo modo, el formulario incorporó variables vinculadas a la composición estimada de usuarios según género, aspecto que no se encontraba disponible en el SIGDU y que limitaba significativamente las posibilidades de analizar la política desde una perspectiva de inclusión y acceso diferencial.

A su vez, el formulario también buscó relevar información sobre modalidades de comunicación y disponibilidad pública de información vinculada a actividades, cupos y costos. Esto respondió, entre otros aspectos, a situaciones identificadas durante la experiencia de pasantía donde determinadas prácticas de funcionamiento de algunos centros no resultaban plenamente visibles desde los registros institucionales disponibles. En este sentido, la incorporación de preguntas específicas sobre matrículas, cuotas o bonos de colaboración estuvo directamente vinculada a discusiones surgidas en instancias de intercambio con inspectores y referentes territoriales, donde se identificó la necesidad de contar con mecanismos más sistemáticos para relevar este tipo de información.

En términos más generales, el diseño del formulario permitió trasladar los principales hallazgos y nudos críticos identificados durante el análisis del SIGDU hacia una propuesta concreta de fortalecimiento institucional. De este modo, la pasantía no se limitó únicamente a describir limitaciones existentes, sino que avanzó también en la elaboración de herramientas orientadas a mejorar las capacidades de producción y utilización de información dentro de la política pública de deporte comunitario.

Al momento de finalización de la pasantía, el formulario se encontraba en proceso de validación institucional y sujeto a ajustes por parte de distintas áreas de la SND. Asimismo, se había previsto la realización de una instancia piloto de implementación territorial, aunque esta no pudo concretarse durante el período de la experiencia debido a limitaciones de tiempos institucionales y agendas de gestión que excedían las posibilidades de la pasantía.

Síntesis de los resultados

En términos generales, los resultados permiten afirmar que la política de deporte comunitario en Uruguay enfrenta desafíos significativos en materia de producción de información, coordinación institucional y equidad territorial. Las limitaciones identificadas no responden únicamente a problemas técnicos, sino que reflejan tensiones más profundas en la organización y gestión de la política.

En este marco, el fortalecimiento del Observatorio Nacional del Deporte y el desarrollo de herramientas como el "SIGDU 2.0" aparecen como elementos clave para avanzar hacia modelos de gestión más integrados, coherentes y basados en evidencia. La experiencia de pasantía contribuye, en este sentido, a visibilizar la centralidad de la información como condición para el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo y al bienestar de la población.

6. Discusión de la experiencia de pasantía

6.1 Deporte comunitario, desarrollo humano y capacidades estatales

La experiencia de pasantía permitió poner en diálogo los marcos conceptuales del desarrollo humano con las dinámicas concretas de implementación de la política pública de deporte comunitario observadas durante el trabajo en la Secretaría Nacional del Deporte. Desde esta perspectiva, el deporte comunitario puede entenderse como una dimensión potencialmente relevante en la ampliación de capacidades vinculadas al bienestar, la salud, la afiliación, la participación y el uso significativo del tiempo libre (Sen, 1999; Nussbaum, 2011). Sin

embargo, los resultados obtenidos muestran que estas potencialidades no se materializan de manera automática, sino que dependen de un conjunto complejo de condiciones institucionales, organizacionales y territoriales que median entre el diseño formal de la política y sus efectos concretos sobre la población.

En este sentido, se pudo observar que la existencia de infraestructura deportiva o de actividades programadas constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar procesos efectivos de inclusión y ampliación de oportunidades. El funcionamiento cotidiano de plazas y centros deportivos se encuentra condicionado por factores múltiples: la disponibilidad y estabilidad de recursos humanos, las modalidades de gestión territorial, la articulación entre actores, los niveles de autonomía local y las capacidades administrativas concretas para sostener las actividades en el tiempo.

Esto permite complejizar la relación entre deporte, política pública y bienestar, alejándose de interpretaciones lineales que asumen que la mera existencia de actividades deportivas genera automáticamente integración social o desarrollo. En este sentido, la experiencia también permitió problematizar ciertas narrativas frecuentes que presentan al deporte como una herramienta intrínsecamente transformadora. Tal como plantea Coalter (2013), muchas veces beneficios observados a nivel individual —como mejoras en la autoestima, la disciplina o la sociabilidad— son extrapolados automáticamente hacia impactos colectivos más amplios sin evidencia suficiente que permita sostener dichos desplazamientos. Esto no implica negar el potencial del deporte comunitario como espacio de bienestar, participación o construcción de vínculos, sino evitar interpretaciones simplificadas que atribuyen automáticamente a estas políticas la capacidad de resolver problemáticas estructurales de desigualdad o exclusión social. Desde el enfoque de desarrollo humano, esta discusión resulta especialmente relevante porque obliga a pensar no sólo en la existencia formal de actividades deportivas, sino también en las condiciones concretas bajo las cuales éstas logran ampliar efectivamente las capacidades y oportunidades de las personas en distintos territorios.

Tal como se planteó en el marco teórico, las capacidades estatales no se expresan únicamente en la formulación de programas o lineamientos generales, sino también en la capacidad efectiva de sostener intervenciones en el territorio mediante estructuras administrativas, mecanismos de coordinación y herramientas de gestión concretas (Mann, 1984; Evans, 1995).

En este marco, la experiencia de pasantía permitió identificar que la política de deporte comunitario opera en escenarios atravesados por fuertes heterogeneidades territoriales. Lejos de observarse una implementación homogénea a escala nacional, lo que emergía era una diversidad de configuraciones institucionales y modalidades de funcionamiento que incidían directamente en las posibilidades de acceso a las actividades y en la continuidad de las propuestas ofrecidas. Esta diversidad pone de manifiesto que las oportunidades efectivas de participación no dependen únicamente de la existencia formal de programas o derechos, sino también de las capacidades institucionales y organizacionales que hacen posible su implementación en cada territorio. En línea con el enfoque de desarrollo humano, ello evidencia que la ampliación de capacidades requiere no sólo la disponibilidad de recursos, sino también condiciones concretas que permitan a las personas convertir esos recursos en oportunidades reales de participación y bienestar (Sen, 1999).

Esta constatación también permite comprender las tensiones existentes entre la universalidad de la política pública y su adaptación a los contextos locales. Si bien la flexibilidad territorial puede constituir una fortaleza al permitir adecuar las actividades a las características específicas de cada comunidad, también puede generar diferencias significativas en términos de cobertura, continuidad y diversidad de la oferta disponible. En este sentido, la experiencia permitió observar que la implementación concreta de la política depende en gran medida de capacidades locales diferenciadas y de los niveles de articulación entre los distintos actores involucrados en la gestión.

De este modo, el análisis de los datos, permitió comprender que el deporte comunitario, más que constituir una política homogénea y linealmente implementada desde el nivel central, se configura como un entramado complejo de prácticas, actores y dinámicas territoriales que producen resultados diversos según las condiciones institucionales específicas en las que la política logra sostenerse.

6.2. Producción de información y políticas públicas basadas en evidencia

Uno de los principales aportes de la experiencia de pasantía radica en haber problematizado las formas en que se produce, organiza y utiliza la información dentro de la política pública de deporte comunitario. En este sentido, el análisis del SIGDU permitió observar que la

información continúa ocupando un lugar relativamente secundario dentro de las dinámicas de implementación de la política, pese a su relevancia para la planificación, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones.

Como señala Weiss (1979), la investigación puede contribuir a "sensibilizar a los tomadores de decisión respecto de nuevos problemas y transformar cuestiones previamente invisibilizadas en problemas de política pública" (p. 430, traducción propia). En este sentido, la cobertura parcial del sistema, la heterogeneidad en los criterios de registro y la ausencia de variables relevantes para comprender el funcionamiento cotidiano de los centros limitan significativamente las posibilidades de construir diagnósticos consistentes a nivel nacional. La experiencia permitió observar que muchas decisiones vinculadas a la organización de la oferta deportiva, las modalidades de acceso o la distribución territorial de actividades se desarrollan sin contar con información homogénea y sistemática sobre los centros, los perfiles de usuarios o las dinámicas efectivas de funcionamiento.

En este marco, la evidencia no aparece como un insumo puramente técnico o neutral, sino como una construcción institucional atravesada por prioridades políticas, capacidades organizacionales y modalidades concretas de gestión. La experiencia mostró que aquello que el sistema registra —y aquello que queda por fuera— condiciona directamente las posibilidades de comprender cómo opera realmente la política pública en el territorio. En otras palabras, la información disponible no sólo refleja parcialmente una realidad previa, sino que también delimita qué aspectos de la política pueden ser problematizados, evaluados o eventualmente transformados.

A su vez, las limitaciones identificadas no responden únicamente a problemas técnicos del sistema informático, sino también a la ausencia de criterios compartidos sobre qué información registrar, cómo sistematizarla y con qué objetivos producirla. En muchos casos, las actividades funcionan mediante grupos ya consolidados, redes de afinidad o dinámicas históricas construidas territorialmente, mientras que el sistema intenta representar estas prácticas mediante categorías homogéneas que no siempre logran captar la complejidad de la realidad observada.

En este sentido, durante la experiencia surgieron situaciones que permitieron visualizar con mayor claridad las limitaciones existentes en torno al monitoreo y la producción de

información. En una reunión virtual en la que participaron inspectores de plazas de deporte de distintos departamentos —instancia en la que además se presentaron algunos de los resultados preliminares del análisis del SIGDU como parte de las líneas de trabajo del Observatorio— surgió el caso de una plaza que se encontraba cobrando matrículas a sus usuarios sin que esto fuera conocido formalmente por la Secretaría Nacional del Deporte. Más allá de la particularidad del caso, la situación resultó relevante porque evidenció la dificultad institucional para reconstruir de manera sistemática ciertos aspectos del funcionamiento cotidiano de los centros, incluso cuando estos pueden entrar en tensión con principios asociados al acceso e inclusión propios del deporte comunitario.

Precisamente a partir de este tipo de intercambios y de los nudos críticos identificados en el análisis de la base de datos, se diseñó durante la pasantía un formulario de relevamiento orientado a complementar la información disponible en el SIGDU. El instrumento buscó funcionar como una respuesta parcial a algunos de los vacíos de información detectados, incorporando variables vinculadas a modalidades efectivas de acceso, existencia de matrículas o bonos de colaboración, convenios de uso de espacios, estimaciones de usuarios, utilización de infraestructura por parte de otras instituciones, accesibilidad y características de funcionamiento cotidiano de los centros. En este sentido, el formulario no fue pensado únicamente como una herramienta técnica adicional, sino como un intento de avanzar hacia una producción de información más consistente con una lógica de política pública basada en evidencia y territorialmente situada.

La experiencia permitió identificar, además, que muchas dimensiones relevantes para comprender el funcionamiento cotidiano de los centros no se encontraban registradas de manera sistemática. Aspectos vinculados a modalidades efectivas de acceso, perfiles de usuarios, horarios de funcionamiento efectivos, características operativas o formas de gestión territorial permanecían parcialmente invisibilizados dentro de los registros disponibles. Esto restringe las posibilidades de utilizar la información como herramienta para la planificación estratégica y dificulta la construcción de diagnósticos comparables entre territorios. Como plantea Head (2010), la disponibilidad de información consistente constituye un componente central de las políticas públicas basadas en evidencia, en tanto contribuye a comprender problemas, orientar prioridades y fortalecer los procesos de planificación y evaluación institucional.

En este punto, uno de los principales aprendizajes refiere a la importancia de incorporar la producción de información desde etapas tempranas del diseño de las políticas públicas, y no únicamente una vez que las intervenciones ya se encuentran funcionando. La posibilidad de construir diagnósticos consistentes y orientar decisiones estratégicas depende, en gran medida, de la existencia previa de criterios claros sobre qué información registrar, cómo sistematizarla y con qué objetivos producirla. Cuando estas definiciones no forman parte del diseño inicial de la política, las posibilidades posteriores de evaluación, monitoreo y ajuste quedan significativamente limitadas. En línea con lo planteado por Sanderson (2002), los sistemas de información constituyen herramientas fundamentales para el aprendizaje institucional, en tanto permiten revisar intervenciones, identificar limitaciones y adaptar las políticas a partir de la evidencia producida durante su implementación.

Desde esta perspectiva, avanzar hacia políticas públicas basadas en evidencia no implica únicamente la incorporación de herramientas tecnológicas o la ampliación de la disponibilidad de datos, sino también el fortalecimiento de capacidades institucionales orientadas a la producción, interpretación y uso estratégico de la información en función de los objetivos de la política pública. En este sentido, los hallazgos de este trabajo sugieren que las dificultades observadas no se explican exclusivamente por limitaciones técnicas del SIGDU, sino también por la ausencia de criterios compartidos sobre qué información producir y cómo utilizarla en los procesos de gestión. Como señala Head (2010), “Las bases sociales e institucionales de las políticas basadas en evidencia no emergen de manera espontánea del proceso de formulación de políticas ni de los sistemas de información. Las capacidades y los entendimientos deben construirse dentro y entre las organizaciones” (Head, 2010, p. 88, traducción propia). En este marco, la información constituye una dimensión central de las capacidades estatales, en tanto condiciona las posibilidades de planificación, coordinación y aprendizaje institucional.

Asimismo, la experiencia permitió observar que las dificultades para construir información homogénea no sólo afectan la capacidad de monitoreo, sino también la posibilidad de discutir críticamente qué poblaciones están siendo alcanzadas por la política pública y cuáles permanecen relativamente invisibilizadas dentro de la oferta deportiva comunitaria. En este sentido, el análisis de actividades como el Newcom[4] permitió problematizar cómo ciertas

[4] Adaptación del voleibol creada en 1895 en Estados Unidos, en la que la pelota se atrapa y se lanza en lugar de golpearse. La disciplina comenzó a difundirse en América Latina hacia fines del siglo XX

categorías aparentemente universales pueden operar, en la práctica, mediante mecanismos implícitos de autoselección social y etaria. Si bien el Newcom suele presentarse discursivamente como una actividad "para todas las edades", en los hechos aparece fuertemente asociado a población adulta mayor, mientras que otros grupos —particularmente adolescentes y jóvenes— probablemente no se perciban interpelados ni incluidos dentro de ese tipo de propuestas.

Esto resulta relevante porque permite reflexionar sobre cómo determinadas decisiones organizativas o categorías de clasificación, aun cuando se presentan como neutrales, pueden producir efectos concretos sobre las formas de participación e inclusión dentro de la política pública. Desde una perspectiva de desarrollo humano, estas cuestiones adquieren especial importancia, en tanto las oportunidades de acceso al deporte, la recreación y la participación comunitaria se vinculan directamente con procesos más amplios de bienestar, integración social y ampliación de capacidades.

En definitiva, la experiencia de pasantía permitió problematizar no sólo las limitaciones técnicas del SIGDU, sino también la necesidad de fortalecer capacidades institucionales orientadas a construir una mirada más integral, territorial y estratégicamente orientada sobre el deporte comunitario. Más allá de los resultados específicos obtenidos, el trabajo permitió evidenciar que la producción de información constituye una dimensión central para pensar políticas públicas capaces de identificar desigualdades, monitorear procesos de implementación y orientar decisiones más consistentes con objetivos de inclusión, equidad territorial y desarrollo humano.

6.3. Territorialidad, gobernanza y actores involucrados

La política de deporte comunitario se implementa mediante un entramado institucional complejo en el que intervienen múltiples actores y modalidades de gestión. A nivel central, la Secretaría Nacional del Deporte cumple un rol rector, definiendo lineamientos generales y orientaciones estratégicas. Sin embargo, la implementación efectiva de las acciones depende

---

y llegó a Uruguay a través de programas de deporte y recreación orientados a personas mayores, consolidándose progresivamente como una de las actividades más extendidas dentro de este grupo etario.

en gran medida de la interacción con gobiernos departamentales, municipios, comisiones de apoyo, organizaciones sociales y actores territoriales vinculados al funcionamiento cotidiano de los centros.

En este sentido, la experiencia permitió observar que la capacidad de incidencia del nivel central se encuentra permanentemente mediada por dinámicas locales específicas y por configuraciones organizativas heterogéneas. Mientras algunos centros funcionan bajo gestión directa de la SND, otros operan mediante esquemas de cogestión donde las decisiones vinculadas a infraestructura, actividades, funcionamiento y utilización de los espacios requieren procesos constantes de negociación entre distintos actores institucionales.

Estas diferencias de gestión no sólo generan modalidades diversas de funcionamiento, sino también distintos niveles de apropiación institucional y capacidades administrativas heterogéneas. En algunos casos, determinadas decisiones operativas vinculadas a la organización de actividades o al uso de los espacios quedaban fuertemente condicionadas por dinámicas territoriales específicas, limitando la capacidad del nivel central para construir una mirada integral y homogénea sobre la política.

La experiencia permitió identificar, además, que la delimitación de responsabilidades entre actores no siempre resulta completamente clara. Esto puede generar superposiciones, márgenes ambiguos de decisión o dificultades de coordinación entre niveles institucionales. Al mismo tiempo, la ausencia de sistemas de información plenamente integrados dificulta la posibilidad de monitorear de manera sistemática el funcionamiento de la política en todo el territorio nacional.

Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel desarrollada en el marco teórico, estos hallazgos refuerzan la idea de que las políticas públicas no se implementan de forma lineal desde el nivel central hacia el territorio, sino que son permanentemente reinterpretadas, negociadas y adaptadas en contextos locales específicos (Rhodes, 1997; Stuhldreher, 2019).

En este sentido, la experiencia permitió comprender que las dinámicas territoriales no constituyen simplemente un “contexto” externo donde la política se implementa, sino una dimensión constitutiva de la propia política pública. Las modalidades concretas de funcionamiento, las posibilidades de acceso, las actividades ofrecidas y las formas de

apropiación de los espacios se configuran en interacción permanente con actores locales, capacidades institucionales y trayectorias territoriales específicas.

Esto resulta especialmente relevante desde una perspectiva de desarrollo humano y equidad territorial, en tanto las oportunidades efectivas de acceso al deporte comunitario dependen en gran medida de cómo estas dinámicas locales logran articularse con los objetivos generales de la política pública. En línea con el enfoque de capacidades, la existencia formal de programas o recursos no garantiza por sí misma la ampliación de oportunidades, ya que ésta se encuentra condicionada por las circunstancias concretas en que las personas pueden acceder y participar de ellos (Sen, 1999; Nussbaum, 2011). Asimismo, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, los resultados de las políticas públicas emergen de procesos de interacción y coordinación entre múltiples actores e instituciones, más que de una implementación lineal desde el nivel central (Rhodes, 1997; Stuhldreher, 2019).

6.4. Inclusión, grupos etarios y configuración de la oferta deportiva

Un aspecto particularmente relevante surgido del análisis de las actividades refiere al peso que adquieren determinadas prácticas deportivas dentro del conjunto registrado en el SIGDU. En este sentido, el Newcom aparecía como una de las actividades más frecuentes entre las registradas en el sistema, con una presencia significativamente superior a otros deportes colectivos tradicionales (ver Anexo 3).

Si bien este resultado debe interpretarse con cautela debido a las limitaciones de cobertura y representatividad de la información disponible, el hallazgo permite problematizar qué perfiles de población adquieren centralidad efectiva dentro de la política de deporte comunitario.

Por un lado, esto puede interpretarse como un avance significativo en términos de promoción del envejecimiento activo y ampliación de espacios de participación para personas mayores. La existencia de actividades específicamente orientadas a este grupo etario puede contribuir al fortalecimiento de vínculos sociales, a la generación de espacios de encuentro y a la ampliación de oportunidades de participación comunitaria.

Sin embargo, los resultados también habilitan interrogantes respecto a la distribución de la oferta entre distintos grupos etarios y sobre las poblaciones que efectivamente logran ser alcanzadas por la política. En particular, surge la necesidad de analizar en qué medida niños, niñas y adolescentes cuentan con niveles equivalentes de cobertura, frecuencia y diversidad de actividades en distintos territorios. Asimismo, resulta relevante considerar que las formas de acceso al deporte pueden variar significativamente entre territorios, a través de clubes, centros educativos, organizaciones sociales u otras iniciativas locales que no necesariamente forman parte de la oferta registrada por la SND. En este sentido, contar con información que permita mapear estas distintas modalidades de acceso aparece como un desafío relevante para comprender con mayor precisión cómo se distribuyen las oportunidades de participación deportiva a nivel territorial.

Las diferencias observadas en la implementación territorial permiten interpretar que la ampliación de capacidades promovida por la política de deporte comunitario no depende únicamente de la disponibilidad formal de espacios deportivos, sino también de las condiciones que hacen posible su aprovechamiento efectivo por parte de la población. En línea con el enfoque de capacidades, las oportunidades de participación, integración y bienestar se encuentran condicionadas no sólo por la existencia de recursos o servicios, sino también por las posibilidades reales de acceder a ellos y convertirlos en oportunidades concretas de desarrollo (Sen, 1999). Asimismo, la experiencia mostró que la oferta deportiva efectivamente implementada no siempre refleja de manera directa los lineamientos generales de la política pública, sino que también es el resultado de dinámicas territoriales, capacidades institucionales y formas concretas de organización de las actividades. En este sentido, la literatura sobre el tema ha señalado acertadamente, que los potenciales beneficios del deporte comunitario dependen en gran medida de las condiciones de implementación y de los contextos sociales e institucionales en los que estas prácticas se desarrollan (Coalter, 2007, 2013).

Asimismo, estos hallazgos permiten abrir una discusión más amplia respecto a los criterios etarios utilizados en la organización de la oferta deportiva comunitaria. La definición de categorías de edad y poblaciones objetivo no constituye una decisión meramente técnica o administrativa, sino que implica determinadas concepciones sobre inclusión, participación y prioridades de política pública.

En este sentido, categorías aparentemente universales pueden invisibilizar diferencias territoriales, trayectorias sociales y formas diversas de apropiación de los espacios deportivos. La experiencia permitió observar que muchas actividades no encajaban fácilmente dentro de las clasificaciones etarias disponibles, o bien funcionaban mediante dinámicas comunitarias que excedían las categorías previstas por el sistema.

Problematizar estos criterios resulta relevante no sólo para mejorar la calidad de la información producida, sino también para reflexionar sobre qué modelos de inclusión son efectivamente promovidos desde la política estatal y qué poblaciones terminan siendo priorizadas en la implementación concreta de la política pública.

Al mismo tiempo, la experiencia permitió observar que la dimensión "comunitaria" del deporte excede ampliamente la práctica deportiva en sentido estricto. En numerosos casos, los centros operaban como espacios de encuentro, referencia territorial y construcción de vínculos sociales que no necesariamente quedaban reflejados en los registros administrativos disponibles. Esta observación dialoga con los planteos del deporte social comunitario, donde "los objetivos del deporte social comunitario deben plantearse en colectivo; las comunidades ayudan a diseñarlos, lo que facilita su pertinencia y su futuro cumplimiento" (Duarte, 2011, citado en Rico Gutiérrez, 2018, p. 34). Esto habilita nuevas preguntas respecto a qué se entiende efectivamente por "comunitario" dentro de la política pública y cómo estas dimensiones podrían ser incorporadas en futuros procesos de planificación y evaluación.

7. Reflexiones finales sobre el aporte del trabajo

Reflexión sobre el aporte del trabajo

El principal aporte de la experiencia de pasantía radica en haber problematizado el lugar de la información dentro de la política pública de deporte comunitario y en haber generado insumos concretos para fortalecer los procesos de monitoreo y planificación institucional. A partir del análisis del SIGDU y del diseño de un formulario de relevamiento complementario, el trabajo permitió identificar vacíos de información, desigualdades territoriales y

limitaciones en los criterios de registro que afectan las posibilidades de construir diagnósticos consistentes a nivel nacional.

Asimismo, la experiencia tuvo un carácter particularmente novedoso dentro de la Secretaría Nacional del Deporte. No existían antecedentes de pasantías provenientes de la Facultad de Ciencias Sociales, ni específicamente de la Licenciatura en Desarrollo, vinculadas al análisis de información y políticas públicas deportivas. En este sentido, el trabajo realizado constituyó una experiencia pionera tanto por su enfoque analítico como por la escala del relevamiento exploratorio desarrollado.

El análisis de actividades deportivas a nivel nacional representó un aporte inédito para la gestión pública del deporte comunitario, permitiendo construir una mirada más integral sobre la distribución de actividades, las dinámicas territoriales y las características de la oferta registrada en el sistema. Más allá de sus limitaciones, el trabajo permitió instalar discusiones que hasta el momento no habían sido sistematizadas institucionalmente, particularmente en torno a la producción de evidencia para la toma de decisiones.

En este marco, la experiencia mostró que la mejora de las políticas públicas no depende únicamente de ampliar recursos o infraestructura, sino también de fortalecer capacidades institucionales para producir, interpretar y utilizar información de manera estratégica. El trabajo realizado constituye así un antecedente relevante que podría ser retomado en futuros procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo de sistemas de información más integrados.

Síntesis de los principales aprendizajes

Uno de los principales aprendizajes refiere a la distancia existente entre el diseño formal de una política pública y sus modalidades efectivas de implementación territorial. La experiencia permitió observar que las políticas se configuran a partir de dinámicas institucionales heterogéneas, capacidades locales diferenciadas y múltiples procesos de negociación entre actores.

En el plano metodológico, la pasantía permitió fortalecer herramientas de análisis de datos administrativos, construcción de categorías analíticas y diseño de instrumentos de relevamiento. Al mismo tiempo, evidenció las limitaciones del trabajo con registros fragmentados y criterios de sistematización poco homogéneos.

Otro aprendizaje central estuvo vinculado al carácter no neutral de la información en la gestión pública. La experiencia permitió comprender que aquello que las instituciones registran —y aquello que permanece invisibilizado— condiciona directamente las posibilidades de diagnóstico, evaluación y toma de decisiones.

Finalmente, la experiencia también evidenció el valor que puede aportar la articulación entre la academia y la gestión pública. La incorporación de herramientas analíticas provenientes de los estudios del desarrollo permitió abrir nuevas preguntas sobre inclusión, territorialidad, capacidades estatales y producción de evidencia dentro de la política deportiva.

Aportes a los estudios y a la acción para el desarrollo

El trabajo contribuye a los estudios del desarrollo al articular el enfoque de desarrollo humano con el análisis de una política pública sectorial concreta. En particular, permite incorporar al debate dimensiones vinculadas al deporte comunitario, la recreación y el acceso territorial a espacios de participación, áreas poco exploradas dentro de las agendas tradicionales del desarrollo.

Asimismo, la experiencia aporta a problematizar el deporte comunitario más allá de su dimensión recreativa, mostrando cómo las oportunidades efectivas de acceso y participación se encuentran condicionadas por capacidades estatales, desigualdades territoriales y modalidades concretas de gestión.

Asimismo, la experiencia abrió nuevas líneas de investigación vinculadas al deporte comunitario como objeto de estudio. Entre ellas, resulta especialmente relevante profundizar en los criterios que orientan la inclusión de determinadas prácticas y poblaciones dentro de la política, así como analizar con mayor detalle las dimensiones específicamente comunitarias de estos espacios, más allá de la práctica deportiva en sentido estricto. Esto supone indagar

cómo se construyen vínculos, formas de participación, sentidos de pertenencia y dinámicas territoriales que muchas veces exceden aquello que los registros administrativos logran captar.

Del mismo modo, sería pertinente desarrollar investigaciones de carácter territorial y cualitativo que permitan comprender cómo estas políticas son apropiadas, resignificadas y vividas en contextos concretos, complementando el análisis nacional realizado en esta experiencia con abordajes más situados sobre las formas en que la política pública opera en distintos territorios.

Desde una perspectiva aplicada, el trabajo también muestra el potencial de los estudios del desarrollo para contribuir a procesos concretos de fortalecimiento institucional. La producción de diagnósticos, herramientas de relevamiento y análisis orientados a la toma de decisiones evidencia cómo la investigación puede aportar insumos útiles para la gestión pública y para la construcción de políticas más informadas y territorialmente situadas.

No obstante, resulta importante señalar que el objetivo central de este trabajo no fue realizar una evaluación exhaustiva de la política de deporte comunitario, sino analizar críticamente las condiciones de producción y utilización de información para su gestión. En este sentido, sus aportes se vinculan principalmente con la comprensión de las capacidades institucionales necesarias para producir evidencia, monitorear procesos y orientar la toma de decisiones en políticas públicas con fuerte anclaje territorial.

Valoración global de la experiencia

La pasantía constituyó una experiencia especialmente significativa en términos académicos, profesionales y personales. Permitió aplicar herramientas conceptuales y metodológicas en un contexto real de política pública, fortaleciendo la capacidad de análisis crítico y comprensión de las dinámicas institucionales de gestión.

Al mismo tiempo, la experiencia tuvo un valor particular por el carácter inédito del trabajo realizado dentro de la Secretaría Nacional del Deporte. Haber desarrollado un análisis nacional de actividades deportivas desde una perspectiva vinculada al desarrollo humano y

las capacidades estatales representó un desafío novedoso tanto para la institución como para la propia formación académica.

En términos generales, la pasantía permitió consolidar una mirada más compleja y situada sobre las políticas públicas, comprendiendo que los procesos de implementación dependen de múltiples mediaciones institucionales, organizacionales y territoriales. Más allá de los resultados específicos obtenidos, la experiencia dejó como principal aprendizaje la importancia de producir conocimiento capaz de dialogar críticamente con los desafíos concretos de la gestión pública y contribuir, aunque sea de forma incremental, al fortalecimiento de políticas orientadas al bienestar, la inclusión y el desarrollo humano.

Referencias

Cairney, P. (2012). Complexity theory in political science and public policy. *Political Studies Review, 10*(3), 346–358. https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x

Cairney, P. (2013). Standing on the shoulders of giants: How do we combine the insights of multiple theories in public policy studies? *Policy Studies Journal, 41*(1), 1–21. https://doi.org/10.1111/psj.12000

Carter, T. F. (2011). *In foreign fields: The politics and experiences of transnational sport migration*. Pluto Press.

Coalter, F. (2007). *A wider social role for sport: Who's keeping the score?* Routledge.

Coalter, F. (2013). *Sport-for-development: What game are we playing?* Routledge.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Frente Amplio. (2024). Bases programáticas 2025–2030: Tiempos de esperanza, tiempos de la gente. https://www.frenteamplio.uy/wp-content/uploads/Bases-Programaticas-2025-2030.pdf

Haq, M. ul. (1995). *Reflections on human development*. Oxford University Press.

Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society, 29*(2), 77–94. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001

Hill, M., & Varone, F. (2021). *The public policy process*. Routledge.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas* (Serie Políticas Sociales, N.º 95). CEPAL.

Landy, M. K. (1972). *The cruel choice: A new concept in the theory of development* by Denis Goulet. *Worldview, 15*(2), 55–56. https://doi.org/10.1017/S0084255900015205

Mann, M. (1984). *The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results*. *European Journal of Sociology, 25*(2), 185–213. https://doi.org/10.1017/S0003975600004239

Matus, C. (1987). *Planificación y gobierno*. *Revista de la CEPAL*, (31), 15–40. https://doi.org/10.18356/e00423c2-es

Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: The human development approach.* Harvard University Press.

O'Donnell, G. (1993). *On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries*. *World Development, 21*(8), 1355–1369. https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. CEDES. https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332

Presidencia Uruguay. (2025, 11 de marzo). *Palabras del secretario nacional del Deporte, Alejandro Pereda* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=dM3_MHPCEv8

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). *Human development report 1990*. Oxford University Press. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Human development report 2010: The real wealth of nations: Pathways to human development*. Palgrave Macmillan. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Human development report 2015: Work for human development*. UNDP. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2015

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. INDES-BID. https://doi.org/10.18235/0012049

Rico Gutiérrez, F. A. (2018). *El deporte social comunitario como herramienta de desarrollo humano en nuevas tendencias urbanas y deportivas* [Trabajo de grado, Universidad Distrital Francisco José de Caldas]. Repositorio Institucional Universidad Distrital Francisco José de Caldas. http://hdl.handle.net/11349/14386

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability.* Open University Press.

Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo económico territorial endógeno: Teoría y aplicación al caso uruguayo* (Documento de Trabajo DT 02/06). Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. https://hdl.handle.net/20.500.12008/4157

Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration, 80*(1), 1–22. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292

Secretaría Nacional del Deporte. (s.f.). *Sistema de Gestión Deportiva Único (SIGDU)*. https://aps.deporte.gub.uy/Actividades/

Seers, D. (1969). The meaning of development. *International Development Review*, 11(4), 2–6.

Sen, A. (1999). *Development as freedom.* Alfred A. Knopf.

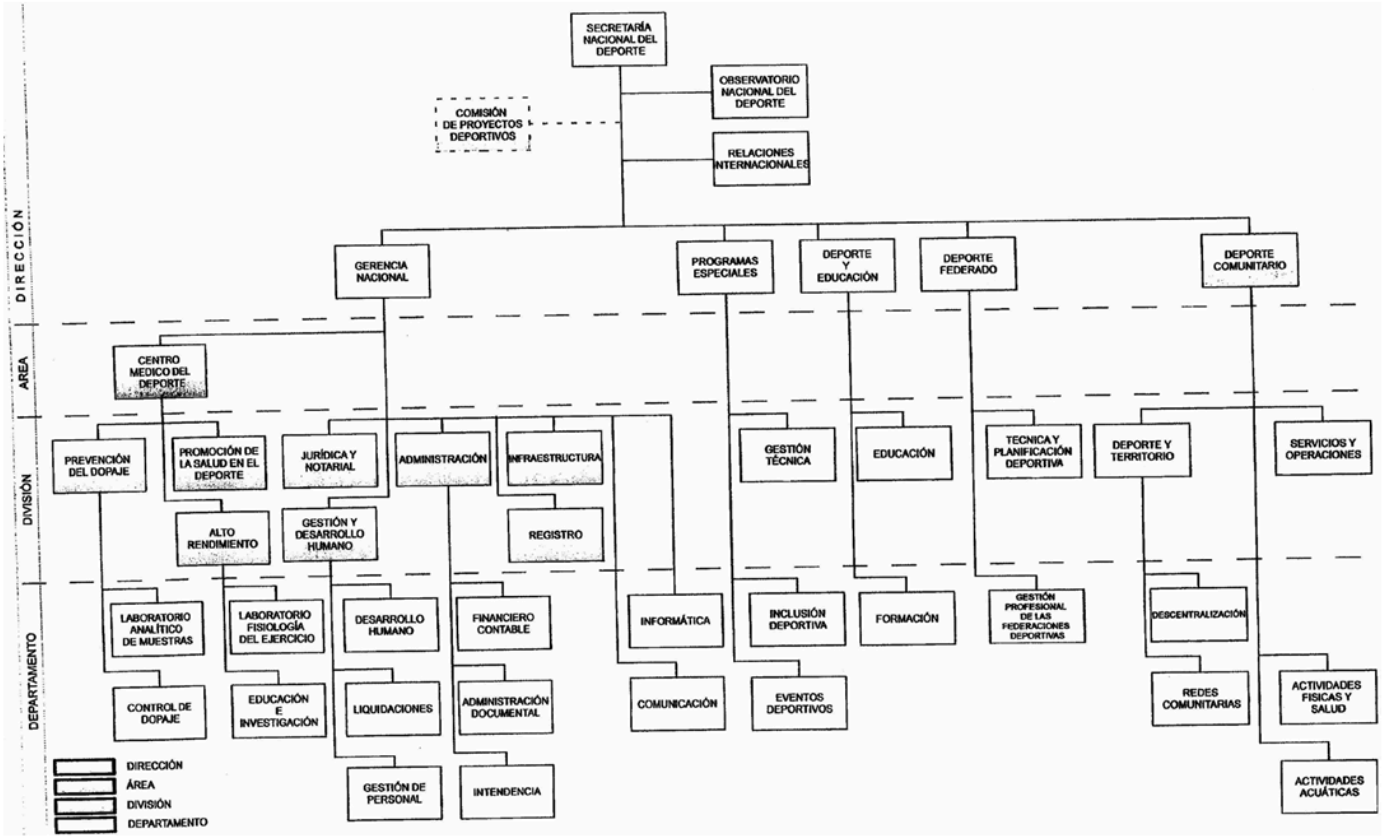
Stuhldreher, A. (2019). Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay. De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales. En E. Mazzei (Comp.), *II Encuentro de Investigadores del Área Social de la*

Región Noreste de la Universidad de la República (pp. 19–41). Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República. https://eva.interior.udelar.edu.uy/pluginfile.php/62371/mod_resource/content/0/Libro%20II%20Encuentro%20Investigadores%20area%20Social_Noreste_UDELAR_editado%20por%20Mazzei%202019.pdf

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review, 39*(5), 426–431. https://doi.org/10.2307/3109916

Anexos

1. Organigrama de la Secretaría Nacional del Deporte:



2. **Presentación del análisis de las actividades del SIGDU: https://canva.link/8oifv083bo6lh7h**

3. **“Nube de palabras” construida a partir de la base de datos de las actividades del Sistema de Gestión Deportiva Único:**

