

Fomento de la actividad física en México

Una política pública inacabada

Sandra Fabiola Valdez Méndez*

Este artículo presenta un análisis sobre el diseño de la política pública de fomento de la actividad física en México. Enfocado en la Ley General de Cultura Física y Deporte y su programa, se muestra que no existe, al menos en el diseño, una política pública de fomento, sino acciones aisladas que sirven como estrategias de educación y salud.

Además, los instrumentos carecen de una correcta distribución de facultades y atribuciones. El Programa Nacional de Cultura Física y Deporte no presenta acciones basadas en el diagnóstico y problema identificado y los ordenamientos enmarcan esta actividad como medio para el logro de sus objetivos particulares, no como un fin en sí mismo.

Palabras clave: diseño, política pública, actividad física.

Promoting Physical Activity in Mexico: An Unfinished Public Policy

This article presents an analysis of the design of public policy to promote physical activity in Mexico, focusing on the General Law on Physical Culture and Sports and its related program. This analysis shows that there is no true implementation of public policy that promotes physical activity in Mexico, but rather isolated actions and activities that contribute to public health and education.

Moreover, there is a lack of proper distribution of power and responsibility within the program. The National Program of Physical Culture and Sports has not taken action based on a diagnostic assessment of an identified problem. Instead, the regulations which frame its activities act as a means achieve its particular objectives, rather than as an end.

Keywords: design, public policy, physical activity.

*Sandra Fabiola Valdez Méndez es directora de Análisis y Prospectiva de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (PGR), encargada de análisis estadístico y proyectos estratégicos. Tel: 04455 16 99 65 87. Correo-e: sandrafabiola.valdez@gmail.com. Boulevard del Sauce, manzana 2 lote 1 casa 48 Fraccionamiento La Piedad, Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Artículo recibido el 29 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 21 de octubre de 2014.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta un análisis sobre el diseño de la política pública de fomento de la actividad física en nuestro país. Para realizarlo, se tomó como base el estudio del proceso de políticas públicas, específicamente la etapa de diseño, y se enfocó en los instrumentos normativos que le dan vida, sin dejar de lado la entrada del tema a la agenda pública, la implementación y la evaluación.

La principal motivación es identificar la posible existencia de una política pública de fomento a la actividad física en México. La hipótesis plantea que no hay —en el diseño— una política pública de fomento de esta actividad, sino acciones aisladas que sirven como estrategias de políticas públicas de educación y salud, entre otros. El objetivo es mostrar que la suma de acciones desvinculadas en la materia no genera una política pública integral de activación física, además de evidenciar la necesidad de una institución u organismo rector que las articule.

ACTIVIDAD FÍSICA

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014), la actividad física es cualquier movimiento corporal producido por la contracción de músculos que permita un gasto de energía sustancialmente superior al gasto energético en descanso. La OMS (2010, 24) recomienda para la salud, 150 minutos semanales de actividad física aeróbica de intensidad moderada o 75 minutos de actividad física aeróbica vigorosa cada semana.¹ Los efectos positivos de esta actividad se observan principalmente en la salud y en el desempeño escolar.

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades (OMS, 2014). “Es difícil encontrar referencias conceptuales de estilo de vida activo sin que se aparezcan revestidas del concepto saludable” (Moscoso y Moyano, 2009, 68). De

¹ Para población de 18 a 64 años de edad.

acuerdo con los autores, “la actividad deportiva influye en la salud percibida, practicar deporte de manera continua influye de manera estadísticamente significativa en el estado de salud percibido en todos los grupos de edad, aunque con matices en cada uno de ellos” (*op. cit.*, 2009, 83).

Según la OMS, la inactividad física es el cuarto factor de riesgo más importante de mortalidad en todo el mundo, representa 6 por ciento de las muertes a nivel mundial. Repercute considerablemente en la prevalencia de enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias y diabetes). Se calcula que 80 por ciento de las muertes atribuibles a estos padecimientos se producen en países de ingresos bajos y medios y en México, en 2013, representó la muerte de 57 mil personas (Barquera, 2013).

Nuestro país ya padece los estragos de la inactividad física. El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) desde 1999 alertó sobre la existencia de una epidemia de obesidad entre mujeres adultas. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut, 2006) mostró que el problema continuaba en aumento en todas las regiones y grupos de edad y de acuerdo con el levantamiento de 2012, estos problemas se presentaron con 9.7 por ciento en los menores de cinco años, 34.4 por ciento en los niños de cinco a once años, 34.9 por ciento en el grupo de 12 a 19 años y de forma alarmante 69.4 por ciento en los adultos de 19 a 69 años.

México tiene la mayor incidencia de sobrepeso y obesidad en Latinoamérica, está por encima del promedio en casi 20 puntos, cerca de 70 por ciento padece sobrepeso u obesidad. El costo anual de atención de las enfermedades relacionadas con estos padecimientos fue de 806 millones de dólares en 2010 y se proyecta que para 2030 podría alcanzar 1 254 millones de dólares (Barquera, 2013).

La práctica de actividades físicas trae como consecuencia cambios importantes en la calidad de vida, específicamente de la mejora en los hábitos higiénicos y dietéticos (Prieto, 2003). Además, “ayuda al abandono de hábitos tóxicos, al mantenimiento de dietas equilibradas y al menor consumo de alcohol”. Un estudio realizado por Hartley (1985, 1-2) concluyó que existe una relación inversa entre ejercicio y consumo de tabaco.

En materia académica, Trost (2009, 6) concluyó que niños y jóvenes que dedican mayor tiempo a clases de educación física o programas de activación obtuvieron mejores resultados en las calificaciones de exámenes estandarizados. Un estudio realizado por la universidad de Michigan encontró que aquellos jóvenes que practicaron alguna actividad física al menos tres veces a la semana, tuvieron un mejor rendimiento escolar, con un aumento de 10 por ciento en comparación con los no practicantes (*El Universal*, 2006).

Un estudio realizado en California, Estados Unidos, concluyó que escuelas con altos porcentajes de estudiantes que no participaron en actividades físicas regulares, experimentaron menores resultados en la prueba SAT-9² en comparación con aquellos que sí tuvieron actividad (Hanson y Austin, 2003, 1). Por último, en un artículo de Ramírez, Vinaccia y Suárez (2004, 67-75) mencionaron que de acuerdo con diversos estudios, los niveles altos de autoestima se asocian con la participación en programas de educación física (Gruber, 1986, 30-48), los procesos cognitivos en niños que practican actividad física son mejores que en aquellos que no la llevan a cabo (Stone, 1965, 23-31) y los estudiantes que perciben la realización de mayor actividad física reportan mayor rendimiento escolar (Linder, 1999, 129-144).

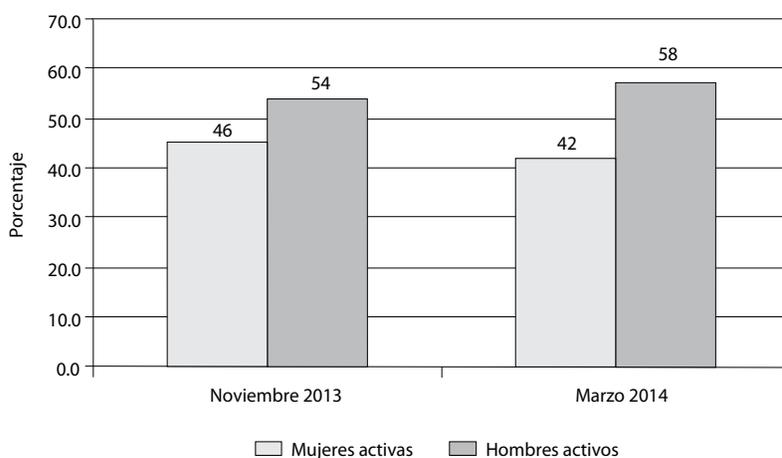
ACTIVIDAD FÍSICA EN MÉXICO

Las condiciones de actividad física en México se analizaron con base en los resultados de los levantamientos del Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico (MopradeF),³ realizados en noviembre de 2013 y febrero de 2014 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además

² Stanford-9 (también conocida como SAT-9) es una prueba nacional de logros con normas de referencia y de opción múltiple. El propósito de SAT-9 es determinar los logros de cada estudiante comparándolo con una muestra nacional de estudiantes del mismo grado evaluados en la misma etapa del año escolar.

³ Encuesta realizada bajo el esquema de muestreo probabilístico, estratificado y por conglomerados, aplicado a la población de 18 años y más. Representación a nivel nacional-urbano, derivado del agregado urbano de 32 ciudades de más de cien mil habitantes. Tamaño de la muestra 2 336 viviendas.

GRÁFICA 1. Proporción de actividad física según sexo



Fuente: Elaboración propia.

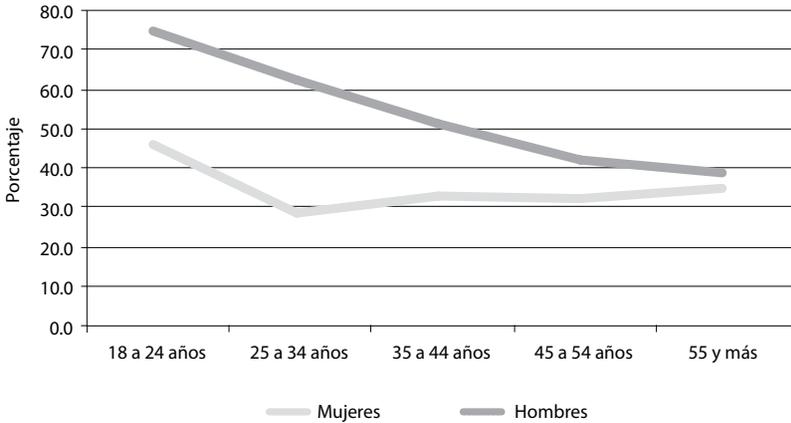
se revisaron las condiciones de los espacios físicos existentes para la práctica de alguna actividad física.

De acuerdo con ambos levantamientos del Mopradef, 44 por ciento de la población es físicamente activa, es decir, más de la mitad de la población es sedentaria. México se encuentra en niveles similares a España (43% de población activa) y por encima de Chile (29% de activos), pero por debajo de Canadá y Estados Unidos, donde 54 y 51 por ciento de su población, respectivamente, realiza actividad física.

Sin embargo, del 44 por ciento de la población activa físicamente, solamente la mitad lo hace de manera suficiente de acuerdo con lo recomendado por la OMS. Sólo una de cada cinco personas realiza actividad física para mantener una buena salud. Las mujeres realizan menos actividad física que los hombres (42% vs 58%), lo que significa la necesidad de acciones diferenciadas en cuanto al género.

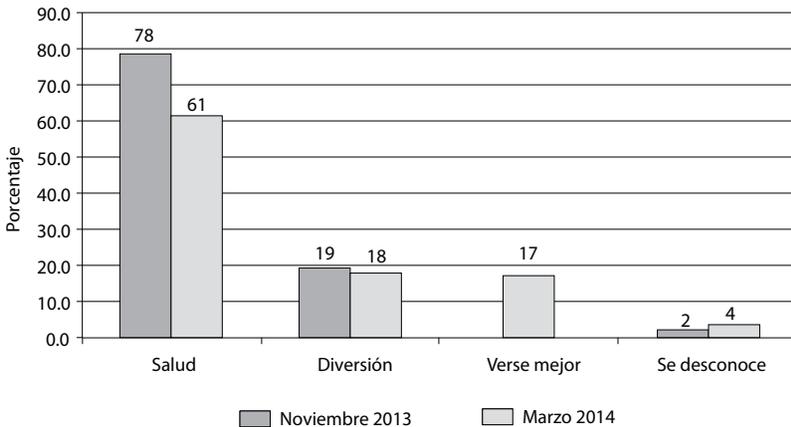
La tendencia de práctica deportiva baja conforme aumenta la edad, en el caso de los hombres. Las mujeres de 25 a 34 practican menos actividad física, pero al pasar ese rango hay un incremento en la proporción, el cual se sostiene durante el resto de los periodos.

GRÁFICA 2. Proporción de personas físicamente activas según rango de edad



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 3. Motivos para la realización de actividades físicas

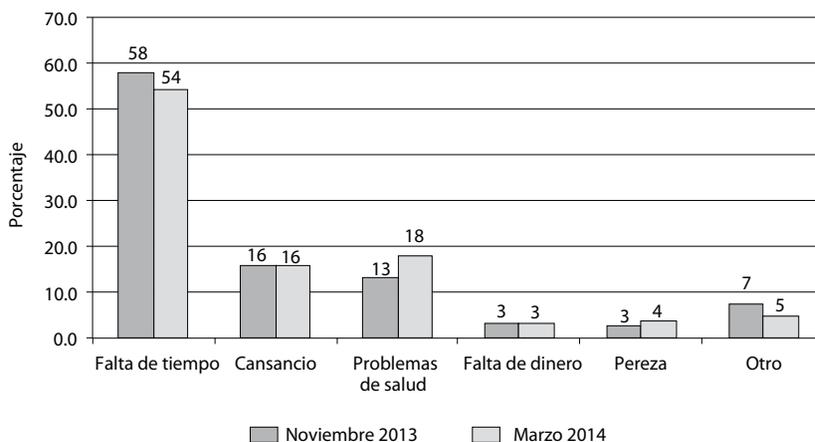


Fuente: Elaboración propia.

La salud es la principal motivación de las personas activas, seguida por la diversión. La mayor limitante es la falta de tiempo.

Hay una relación positiva entre el nivel educativo y la práctica; 27 por ciento de la población que no tiene educación realiza algún tipo de activi-

GRÁFICA 4. Limitantes para la realización de actividades físicas



Fuente: Elaboración propia.

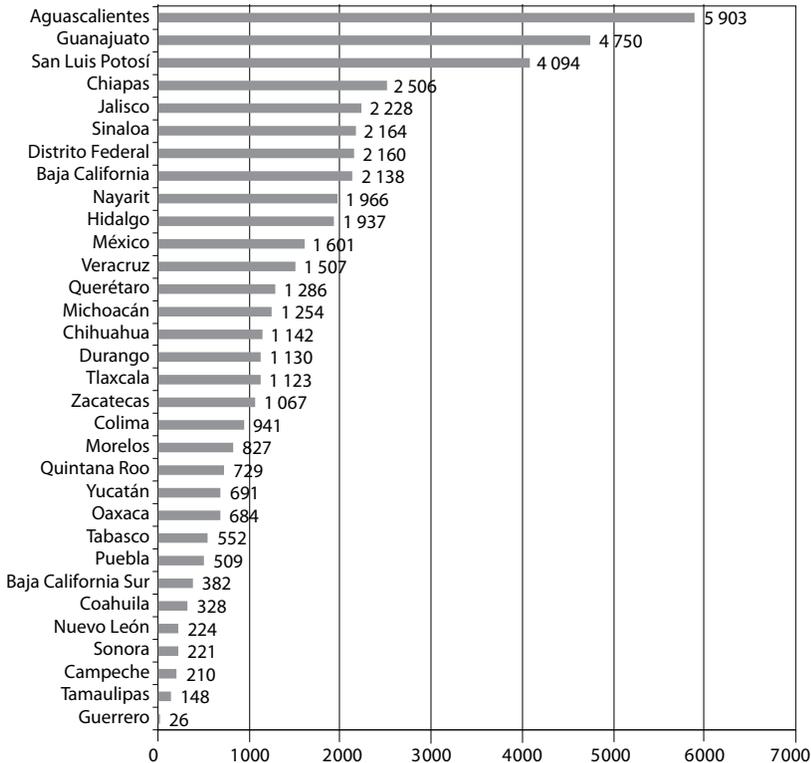
dad, la proporción aumenta a 45.9 por ciento cuando se cuenta con nivel básico de estudios y alcanza 55.4 por ciento al tener nivel de educación superior. Por último, tres de cada cinco prefieren realizar alguna actividad física en espacios públicos.

ESPACIO PÚBLICOS

Los espacios públicos son facilitadores para la realización de actividades físicas. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade) realizó un censo de instalaciones deportivas. En México hay 46 428 espacios físicos deportivos, es decir, 41.3 espacios por cada cien mil habitantes. La entidad con mayor número es Aguascalientes con 5 903 (13% del total del país).

Se contabilizaron 41 espacios de infraestructura por cada cien mil habitantes. Sin embargo, cuando se trata de lugares específicos para el acondicionamiento físico, el número se reduce a 2.8 por cada cien mil habitantes, lo que representa una instalación para cada 2 400 habitantes.

GRÁFICA 5. Número de espacios para la práctica de actividades físicas según entidad federativa

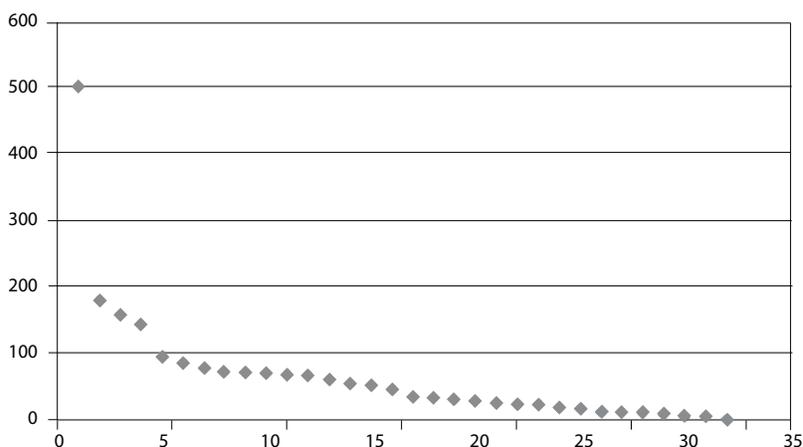


Fuente: Elaboración propia.

La entidad con mayor densidad de infraestructura deportiva es Aguascalientes con 498 por cada cien mil habitantes y la de menor densidad es Guerrero, con un espacio por cada cien mil habitantes. La mayoría de los datos se concentra en menos de cien espacios por cada cien mil habitantes, tres casos están en el rango de 100 a 200 y uno se ubica en cerca de 500 lugares. El número de espacios para el desarrollo de actividades físicas es heterogéneo y, de manera general, bajo.

Con la información obtenida es posible construir el diagnóstico para la definición del problema y las acciones a seguir. En México: a) las mujeres

GRÁFICA 6. Densidad de espacios para la práctica de actividades físicas según número de casos



Fuente: Elaboración propia.

realizan menos actividad física que los hombres y la diferencia crece cuando las primeras tienen entre 25 y 34 años; *b*) los hombres que tienen más actividad física están entre 18 y 24 años; *c*) las personas consideran la salud como principal beneficio de esta actividad y consideran que la falta de tiempo es la principal barrera; *d*) hay una correlación positiva entre la actividad y el nivel de instrucción académica; *e*) los sitios preferidos para ejercitarse son los lugares públicos; *f*) hay aproximadamente 41 espacios por cada cien mil habitantes; *g*) la mayoría de espacios deportivos se encuentran en el rango menor a cien por cada cien mil habitantes.

Solo dos de cada diez mexicanos realizan actividades físicas de manera suficiente, otros dos las realizan de manera insuficiente y seis de cada diez no las ponen en práctica. Por otra parte, parece existir un déficit de espacios públicos y aunque no es posible mencionar que sea el motivo de inactividad, se trata de un facilitador para el fomento de la actividad física. Las características descritas servirán como base del análisis de la política pública en los siguientes apartados.

POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINICIÓN Y PROCESO

DEFINICIÓN

La definición de política pública se puede construir a partir de dos aspectos básicos: *a)* las políticas como el conjunto de decisiones interrelacionadas acerca de la selección de metas y los medios para alcanzarlas, partiendo del ejercicio de la autoridad pública (Meny y Thoening, 1992) y *b)* lo público, que para Nora Rabotnikof (2005, 28, 30) se observa en tres sentidos: lo público como de interés o utilidad común, en contraposición a lo privado; lo público como lo manifiesto y ostensible, contrario a lo secreto y preservado, y lo público como lo accesible para todos contrariamente a lo cerrado.

Para Aguilar (1992, 28), “El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política”. En este sentido, una política pública es la respuesta organizada a un conjunto de problemas comunes a través de las instituciones existentes (Merino 2000, 121). Para Meny y Thoening (1992) deben estar, idealmente, conectadas entre el Estado y los agentes públicos.

El fomento de la actividad física se establece en el ámbito de las políticas públicas, ya que se trata de un asunto de interés común atendido a través de decisiones tomadas por la autoridad pública. Para su análisis se tomarán en cuenta cuatro momentos fundamentales: 1) entrada a la agenda, 2) diseño, 3) implementación y 4) evaluación.

ENTRADA A LA AGENDA

De acuerdo con Casar y Maldonado (2008, 10), la agenda es un “conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo” y pueden ser de tres tipos: *a)* pública, temas que la ciudadanía busca posicionar para que sean atendidos por el gobierno, *b)* política, temas prioritarios en el debate público e impulsados por diferentes actores y *c)* gubernamental, asuntos que el gobierno decide atender.

Por su parte, Kingdom (1995, 3) establece como agenda la lista de asuntos o problemas a los que el gobierno pone atención. Identifica al menos tres canales de acceso: 1) problemas evidentes ante la existencia de indicadores, eventos importantes o retroalimentación de programas existentes, 2) políticas, acumulación de conocimiento y perspectiva de los especialistas en un rubro específico y 3) proceso político, como cambios de administración, en el ambiente nacional y en la opinión pública (*op. cit.*, 197).

DISEÑO

Ante la entrada del tema a la agenda, el gobierno decide atenderlo. La definición del problema es muy importante, pues debe hacerse a partir de las causas que lo generan. Majone (1996, 393-432) plantea que una vez definido el núcleo y los valores que están detrás de la política pública es necesario establecer la parte flexible que se adapta a las circunstancias, barreras y condiciones a las que se enfrentará la política pública.

Para Merino (2005, 9), “el diseño de una política pública no consiste en el enunciado de una voluntad política más o menos sincera para resolver problemas públicos. La política pública bien entendida exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas prioritarios, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos”.

De acuerdo con Meltsner (1996, 367-392), el analista debe poner especial atención en la compatibilidad de objetivos, valores y obstáculos para la implementación. Debe analizar actores, creencias y recursos, pues cada actor tiene motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos. Es importante analizar la factibilidad y establecer las diferencias entre lo deseable y lo posible.

IMPLEMENTACIÓN

“La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica” (Mazmanian y Sabatier, 1983, 323-372). En esta etapa se pone en marcha la decisión política, es el campo donde los actores “se ensucian las manos”

en las diferentes instancias para cumplir los objetivos trazados en el diseño. Luis F. Aguilar (1996, 15-92) considera que el fracaso histórico de las políticas públicas se debe a la mala implementación, pues es un proceso complejo relacionado con los mecanismos utilizados para lograr que la decisión sea cumplida en la forma en que fue especificada.

EVALUACIÓN

La evaluación es la terminación del proceso e incluso el inicio de uno nuevo. En ella se retomaron el objetivo, los valores, la definición del problema, el diseño de la solución y su implementación. Para Dunn (2004, 417), es un proceso que utiliza como referencia el valor planteado de la política y enuncia sus alcances. Weiss (1987, 76) la define como un proceso sistemático de análisis de la operación y los resultados de un programa o política, medidos con base en un conjunto de estándares, como un mecanismo para contribuir al mejoramiento de la política o programa.

La evaluación analiza los alcances de la política, así como sus procesos y puede ser: *a)* evaluación de desempeño, relacionada con procesos y seguimiento de los objetivos planteados en el diseño y *b)* evaluación de impacto, que mide cómo el cumplimiento de los objetivos derivó en la solución que se planteó en un inicio (Barrow 2000, 188-141).

POLÍTICA PÚBLICA DE ACTIVIDAD FÍSICA EN MÉXICO

Tomando en cuenta lo anterior, ¿se ha diseñado en México una política pública de fomento a la actividad física? Al parecer existen acciones aisladas como parte de la estrategia en materia de educación y salud.

La activación física tomó gran importancia en nuestro país a finales de la década de 1990, cuando se alertó sobre el problema de sobrepeso y obesidad que vive México. Los indicadores situaban, desde entonces, a la sociedad mexicana como una de las más obesas del mundo. Tal como Kingdom (1995, 197) propuso, la entrada del tema a la agenda se dio ante “problemas evidentes gracias a la existencia de indicadores”. La necesidad de acti-

vación física se presentó en el marco de la mejora de la salud y, a partir de ese momento, se planteó como un medio para la reducción de indicadores, más que como un fin en sí misma.

El diseño de la política pública de fomento a la actividad física se ha plasmado en diferentes leyes y programas. Tanto el interés del tomador de decisiones como la relevancia del tema generaron un instrumento de mandato nacional. Por esta razón, el análisis del diseño de esta política pública se hará con base en la Ley General de Cultura Física y Deporte y en su programa, sin dejar de lado las leyes y programas en materia de salud y educación.

LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE (LGCDF)⁴

El instrumento jurídico más relevante en materia de fomento a la actividad física es la Ley General de Cultura Física y Deporte. A través de ella se sientan las bases de la estrategia nacional. La LGCDF otorga el nivel de derecho a la práctica de actividades físicas, a través de los siguientes objetivos:

1. Fomentar el desarrollo de la cultura física y el deporte.
2. Elevar el nivel de vida social y cultural.
3. Fomentar la actividad física como medio de preservación de la salud y prevención de enfermedades.
4. Fomentar la actividad física como medio de prevención del delito.

La naturaleza de las leyes generales es contar con una normatividad aplicable a escala nacional, sin distinción entre órdenes de gobierno y mediante la definición de facultades y competencias. El objetivo es determinar las tareas que desarrollará cada actor, y en la suma de las acciones identificar el avance obtenido. La LGCDF plantea:

⁴ Publicada el 7 de junio de 2013 y modificada el 9 de mayo de 2014.

CUADRO 1. Distribución de competencias de la Ley General de Cultura Física y Deporte

<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
Formular, conducir y evaluar la política de cultura física y deporte estatal.	Proponer, coordinar y evaluar la política de cultura física y deporte municipal.
Diseñar y aplicar instrumentos y programas de política de cultura física y deporte estatales.	Diseñar y aplicar instrumentos y programas estatales y municipales en cultura física y deporte.
Diseñar, aplicar y evaluar el programa estatal de cultura física y deporte.	Diseñar, aplicar y evaluar el programa municipal de cultura física y deporte.
Celebrar convenios con Conade y municipios sobre cultura física y deporte.	Coordinarse con la Conade, estados y municipios para promover, fomentar y desarrollar la cultura física y el deporte.
Integrar el Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte.	Integrar el Sistema Municipal de Cultura Física y Deporte.
Establecer, operar y mantener actualizado el Registro Estatal de Cultura Física y Deporte.	
Promover la participación de los sectores social y privado.	Promover la participación de los sectores social y privado.

Fuente: Elaboración propia.

PROGRAMA NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

El Programa Nacional de Cultura Física y Deporte busca incorporar el hábito de la activación física, mejorar la capacidad funcional y la calidad de vida, así como promover el sentido de pertenencia y el orgullo por los representantes deportivos. Plantea cinco objetivos:

1. Aumentar la práctica del “deporte social” para mejorar el bienestar de la población.
2. Transformar el sistema deportivo mexicano a través de la mejora de elementos administrativos, técnicos, normativos y tecnológicos de los responsables deportivos.
3. Mejorar la infraestructura del país.
4. Implementar un sistema más eficaz de gestión del alto rendimiento.
5. Impulsar la gestión del deporte desde una perspectiva transversal para incidir en la vida de las personas.

El primer objetivo del programa está directamente ligado con el fomento a la actividad física (y a los propósitos de este artículo) y sus estrategias e indicadores son:

1. Potenciar la participación de los habitantes del municipio en el deporte social, medido por el porcentaje de población de 18 años y más, activa físicamente.
2. Impulsar campañas municipales de diagnóstico de la aptitud física y promoción de la práctica del deporte social para disminuir el sedentarismo, medido por el porcentaje de la población de cinco a 19 años con sobrepeso y obesidad infantil.

OTROS INSTRUMENTOS

Además de los instrumentos que atienden de manera directa el fomento a la actividad, se tienen al menos dos ejes de interés: educación y salud.

La Ley General de Educación establece que la educación impartida por el Estado tendrá como fines el fomento de la educación en materia de nutrición y el estímulo de la educación física. La federación tendrá competencia para intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia de educación física y deporte.

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación identifica la necesidad de fortalecer el deporte a través del esfuerzo educativo en conjunto, mediante la participación de una instancia especializada: la Conade, sectorizada a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Reconoce la necesidad de mejorar la infraestructura física del sistema educativo y le otorga la responsabilidad del establecimiento de programas deportivos, la mejora de escuelas formadoras y la evaluación de las capacidades deportivas en la población escolar.

Líneas de acción:

1. Apoyar las acciones para el fortalecimiento de la infraestructura deportiva en el sistema educativo.

2. Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las instituciones de educación.
3. Promover la realización de actividades deportivas para niños, niñas y jóvenes en horarios extraescolares.
4. Impulsar el desarrollo de los deportistas en las instituciones de educación.

Por otro lado, a pesar de la estrecha relación de la actividad física con la salud, la Ley General en la materia no hace mención sobre la necesidad de activar físicamente a la sociedad. No obstante, el Programa Sectorial de Salud retoma la importancia de la actividad física y establece como estrategia la promoción de actitudes y conductas saludables y corresponsables en el ámbito personal, familiar y comunitario, con acciones para:

1. Impulsar la actividad física y la alimentación correcta en diferentes ámbitos, en particular en escuelas y centros de trabajo.
2. Promover la actividad física a nivel individual, familiar, escolar y comunitario.
3. Promover la creación de espacios para la realización de actividad física.

COMPARATIVO DEL DISEÑO DE ACCIONES DE FOMENTO A LA ACTIVIDAD FÍSICA

Los instrumentos jurídicos atienden distintas problemáticas. El grupo objetivo al que están dirigidos varía y las acciones están diversificadas. El siguiente cuadro compara cada uno de estos aspectos.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Generalidad

Al analizar los instrumentos que conforman la política pública de fomento a la actividad física en México se ha encontrado que tanto la Ley General de Cultura Física y Deporte, como el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte tienen como principal característica la generalidad. Es decir, a lo largo de ambos se define lo que se desea (fomento de la participación en el

CUADRO 2. Comparativo de instrumentos jurídicos de fomento a la actividad física

<i>Ordenamiento</i>	<i>Problema que busca atender</i>	<i>Medio o fin Eje</i>	<i>Grupo objetivo</i>	<i>Acciones</i>
Constitución	Derecho a la práctica. Medio de reinserción social.	<i>Medio:</i> reinserción social. Derecho.	Toda persona.	Sin definir.
Plan Nacional de Desarrollo.	México con educación de calidad: Deporte como fomento de la cultura de salud.	<i>Medio:</i> Salud (disminución de sobrepeso y obesidad).	Toda persona.	Programa de infraestructura deportiva. Programas de actividad física diferenciada.
Ley General de Cultura Física y Deporte.	Actividad física y deporte.	<i>Fin</i> <i>Medio:</i> Nivel de vida. Salud. Prevención del delito.	Toda persona.	Integración del Sinade.* Distribución de competencias. Diseño, aplicación y evaluación de programas de cultura física.
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte.	Incorporación del hábito de la activación física.	<i>Fin</i>	Toda persona.	Fomento de la participación en el deporte social. Impulso de campañas de aptitud y promoción.
Ley General de Educación.	Fomento en materia de nutrición, educación física y estimulación de la práctica de deporte.	<i>Fin</i>	Niños (educación básica).	Sin definir.
Programa Sectorial de Educación.	Deporte fortalecido.	<i>Medio:</i> Educación integral. Salud. Valores.	Niños y jóvenes (educación básica y media superior).	Fortalecimiento de infraestructura deportiva escolar. Impulso de la práctica de actividad física en instituciones educativas. Promoción de actividades deportivas extraescolares. Impulso de desarrollo de deportistas en instituciones educativas.
Ley General de Salud.	Sin definición.	Sin definición.	Sin definición.	Sin definición.
Programa Sectorial de Salud.	Actitudes saludables.	<i>Medio</i> Salud.	Toda persona.	Impulso a la actividad en escuelas y centros de trabajo. Promoción de la actividad a nivel individual, familiar, escolar y comunitario. Creación de espacios físicos.

Fuente: Elaboración propia. *Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, máxima instancia colegiada permanente de representación y de gobierno, con funciones de dirección, control y cumplimiento de las políticas fundamentales emanadas del programa sectorial.

deporte social, impulso a las campañas de aptitud y promoción), pero no se establece cómo habrá de llevarse a cabo.

Aunque en estos instrumentos se definen algunas líneas de acción, no existen proyectos específicos para atender el fomento de la actividad física de manera integral y desde diferentes frentes, más allá de los institucionales. Tampoco se observa en ellos la definición de responsables, plazos de implementación de cada uno, ni métodos de evaluación de desempeño, de resultados o de impacto.

La generalidad de los instrumentos lleva a la dispersión de las acciones y la falta de claridad sobre los factores y actores que lograron el éxito o fracaso de la política pública. La falta de definición de proyectos específicos se asemeja a una lista de intenciones y buenos deseos que podrían no concretarse por la falta de una ruta crítica de acción o lineamientos sobre cómo desarrollarlos.

En este sentido, es posible afirmar que el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte carece de planeación estratégica. Se establecen objetivos en materia deportiva, incluso se identifican los principales problemas a enfrentar y el ejercicio más específico son las líneas de acción a seguir, las cuales muestran ambigüedad.

Por otro lado, los instrumentos previamente descritos, carecen de estrategias que atiendan a lo identificado a través de información relevante obtenida en varios levantamientos hechos por el INEGI. No se observan proyectos que busquen atender a grupos específicos como adultos económicamente activos (mujeres en especial), adultos mayores, personas en situación de vulnerabilidad económica, personas con discapacidad y aquellas que se encuentran en zonas que por su condición requieren la reinserción social y la recuperación del espacio público. El Programa Nacional de Cultura Física y Deporte incluye a mujeres y personas con discapacidad, aunque adolece del problema de generalidad.

La política pública de fomento a la actividad física en México parece estar más centrada en el aspecto administrativo-institucional y burocrático que en el diseño de programas de activación física, recuperación y generación de espacios públicos. Las líneas de acción se centran en desarrollar convenios, crear sistemas de formación y establecer marcos normativos.

Esta política pública debería caracterizarse por su operatividad, donde el aspecto administrativo (burocrático) sea el menos relevante y en el que se implementen programas básicos y sencillos de activación física (en escuelas, oficinas, industrias, colonias). Por lo tanto, no se cuenta con un plan que incluya diversos grupos objetivo, sectores involucrados y acciones específicas para lograr los objetivos planteados. Lo anterior permitiría contar con un plan sólido con mayor probabilidad de éxito.⁵

Además de lo anterior, se ha identificado la carencia de espacios para la práctica deportiva, (41 espacios por cada cien mil habitantes). No se observan en la ley ni en su programa, estrategias y acciones específicas para incrementar la accesibilidad a esta práctica, ni un indicador de éxito. Tampoco una estrategia de trabajo en conjunto entre instituciones públicas y privadas bajo un sistema de incentivos y estímulos públicos para que clubes, ligas y asociaciones deportivas ofrezcan la incorporación de personas que tienen barreras de acceso.⁶

Lo establecido en el programa nacional se reduce al levantamiento de un censo, la rehabilitación de espacios y la construcción de otros. No se observa la recuperación de espacios públicos como reinserción de la sociedad en actividades deportivas, sino como la provisión de un contexto que favorezca la práctica deportiva, pero que carece del apoyo para que se haga uso de éstos. Es decir, se busca proveer a la sociedad de espacios, pero no de esquemas que hagan que los grupos sociales acudan a ellos. Se requieren programas de integración, como en centros deportivos, escuelas de diversos de-

⁵ Ejemplo de la inclusión de diversos sectores y grupos objetivo es Argentina. En este país, la política pública se encuentra inserta en el contexto del desarrollo social. El plan argentino define como su objetivo principal el aumento de la participación comunitaria, para posibilitar el acceso masivo de la población a la práctica deportiva. El Plan Nacional de Deporte Social de Argentina establece tres grandes rubros: 1) el enfoque de acciones interrelacionadas y transversales en todos los grupos (niños, jóvenes, población en general, adultos mayores, población vulnerable, pueblos originarios, personas con discapacidad) y desde diversas perspectivas (inclusión social, educación, salud y reconstrucción social); 2) la preparación de formadores a través de programas educativos, concursos y congresos, y 3) apoyo a instituciones, clubes y ligas deportivas

⁶ Retomando el ejemplo de Argentina, en este país se cuenta con al menos tres programas y diez proyectos específicos relacionados con organizaciones y asociaciones deportivas. En algunos de ellos, se otorgan estímulos para que estas instancias faciliten la promoción y el desarrollo del deporte, la recuperación de instalaciones, asesoría legal y la inclusión social.

portes e instituciones de formación deportiva que conjunten el espacio y la formación. De aquí la importancia de la participación del sector privado en el fomento de estas acciones.

Visión institucional

Esta política pública está basada en una visión completamente institucional. Las distintas organizaciones involucradas en la práctica deportiva tienen una visión y ciertos objetivos que perseguir. La SEP busca una educación de calidad e integral, en la que la actividad física tenga incidencia de manera tangencial. La Secretaría de Salud enfoca sus esfuerzos principalmente en la disminución de los problemas de sobrepeso y obesidad.

La visión institucional se convierte en un problema cuando no existe articulación de las acciones. Las instituciones encargadas de la política educativa y de salud definen sus propios objetivos, establecen acciones y las evalúan de acuerdo con su propia naturaleza institucional. No observan la actividad física como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para la consecución de los fines propios de cada sector. De aquí que se tengan acciones aisladas y falta de coordinación.

Ahora bien, la política pública deportiva se ha sectorizado en la SEP, el máximo órgano en la materia es la Conade, la cual depende directamente de ella y su subordinación genera incentivos para el logro de los objetivos de la Secretaría. La Conade tiene una línea jerárquica clara e incentivos dirigidos al cumplimiento de los objetivos institucionales. La coordinación de la política pública de fomento a la actividad pública podría enfrentar una implementación e incluso una evaluación sesgada hacia el tema educativo.

Consideraciones de la Ley General

La Ley General de Cultura Física y Deporte no distingue las competencias, facultades y tareas de los gobiernos estatales y municipales, ya que son prácticamente las mismas. Ambos tienen a su cargo el diseño, aplicación y evaluación de los programas de cultura física y deporte en sus respectivas jurisdicciones.

En otras palabras, habrán de diseñarse 2 440 programas de activación física municipales, 32 estatales y uno federal. Existirán tantos esquemas de fomento a la práctica deportiva como existan municipios. La coordinación de las acciones (diversas entre sí) podría convertirse en un problema de implementación, pues no se especifica la tarea de cada actor y más aún se otorga libertad de generar diferentes programas a riesgo de no abonar el objetivo general.

Además, la implementación y la evaluación están supeditadas tanto a los gobiernos estatales como a los municipales y puede traer como consecuencia la ineficiencia en el uso de los recursos (humanos, materiales y financieros) y la dificultad de evaluar los programas. Una línea clara sobre el responsable del diseño, la implementación y la evaluación puede sumar los buenos resultados de las acciones. El riesgo más grande de este esquema es la toma de decisiones en cada nivel de gobierno, que no necesariamente lleve por el mismo camino a todos los responsables. Además, la generación de incentivos negativos para una evaluación parcial y sobre los instrumentos y acciones propias.

Incluso, la falta de definición de atribuciones de la LGCFD para los estados y municipios podría traer como consecuencias la responsabilidad diluida del fomento de la actividad física, pues “todos hacen todo y nada a la vez”; la inexistencia de un nivel que supervise la puesta en marcha de los programas y mucho menos su evaluación. Además, será necesaria la coordinación exhaustiva entre los estados y los municipios que los integran.

En resumen, la política pública de fomento a la actividad física en México no define proyectos específicos. No se toma en cuenta la información relevante sobre el estado de la actividad física en nuestro país. La falta de espacios públicos se retoma sin una visión de recuperación de espacios y reinserción social. La política pública se articula con una visión institucional sin ser integral. La Ley General en la materia deja a discreción de cada orden de gobierno el diseño, implementación y evaluación de sus propias acciones.

RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACTIVACIÓN FÍSICA

Hasta aquí se han identificado, a través de los instrumentos jurídicos, tres aspectos que podrían llevar al fracaso de la política pública de fomento a la

actividad física: generalidad, visión institucional y dificultad en la definición de responsabilidades en los diferentes órdenes de gobierno. Con lo anterior como referencia, es importante preguntarse, ¿a qué retos se enfrenta la implementación y evaluación de la política pública de fomento de la actividad física en México?

COORDINAR Y ARMONIZAR

Para poner en marcha la implementación de la política pública, tal como lo establece la ley, es necesario que cada nivel de gobierno diseñe sus propios programas, identifique las barreras y tome las decisiones sobre las opciones que tiene. El avance en la construcción de los instrumentos que guiarán las acciones es el primer reto, pues existe el riesgo de desfase, tanto a nivel vertical —federación, estado y municipio— como horizontal —entre municipios o entre estados.

El diseño de los programas locales corre el riesgo de enfocar su interés en materias como salud o educación, más allá de la búsqueda del fomento de la actividad física en sí mismo. Los programas deben contener las acciones mínimas para que la población se active físicamente, más allá de los beneficios o consecuencias que tendría en la salud y el aprovechamiento escolar.

EVALUAR

La evaluación es otro reto, pues deberá hacerse con base en el objetivo planteado en su diseño. La complejidad se deriva de que cada nivel de gobierno puede evaluar sus políticas públicas con base en su diseño e implementación. Por lo tanto, es importante ver la actividad física como un objetivo en sí mismo y, de lograrse, la evaluación será clara y, en cierta medida, sencilla.

Además, la figura del evaluador tiene gran relevancia. De acuerdo con la LGCFD cada ente tiene la facultad de evaluar sus propios programas, quedando a discreción de los propios responsables, la evaluación de los resultados. Es decir, no existe una figura independiente encargada de tal labor y se podría evaluar “a modo”.

Más allá de los procedimientos seguidos, las campañas implementadas, el número de medios de difusión o la cantidad de programas diseñados, es de gran importancia evaluar el nivel de actividad física que tienen los habitantes de nuestro país y sólo así será posible un análisis de las repercusiones que trae esta práctica en el resto de la sociedad y sus diferentes ejes. En este sentido, el reto no es sólo el evaluador, sino el tipo de evaluación, ¿se evaluarán los efectos en la educación, en la salud o los avances sobre la frecuencia de la realización de estas actividades?

A pesar de las dificultades para coordinar la política pública, la orientación hacia objetivos distintos y los métodos para evaluar, la implementación representa una gran oportunidad para dirigir los esfuerzos institucionales hacia el mismo objetivo. Durante esta etapa, los involucrados pueden establecer mecanismos y canales de comunicación adecuados para construir una política pública integral.

Esto no significa ignorar lo establecido en la ley, sino acordar entre cada nivel las tareas específicas y sobre todo la aplicación de instrumentos de planeación estratégica que garanticen 1) la definición correcta del objetivo (fomento a la actividad física), 2) la repartición adecuada y sustentada de las funciones específicas y 3) los mecanismos de evaluación de las acciones planteadas.

CONCLUSIONES

La Ley General de Cultura Física y Deporte establece las acciones para cada nivel de gobierno pero carece de definición de responsabilidades. No articula la política pública de fomento de la actividad física en el país, pues otorga a cada nivel la libertad absoluta sobre el diseño, implementación y evaluación de sus propias acciones.

El diagnóstico del INEGI en materia de caracterización de la actividad física en México no se toma en cuenta en el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte. Éste no presenta tareas focalizadas para combatir el sedentarismo, a través de programas específicos y dirigidos a grupos en particular. Tampoco cuenta con estrategias para la atención de espacios, como parte de su recuperación y reinserción social.

Los ordenamientos que incluyen el fomento de la actividad física, la establecen como medio para el logro de objetivos particulares, no como un fin en sí mismo, lo cual se agrava ante la falta de coordinación a escala federal y con los distintos niveles de gobierno. Además, la institución encargada de regir la estrategia está sectorizada a la SEP, por lo que los incentivos parecen estar alineados a la consecución de logros educativos y no de activación física en sí mismos.

Por lo tanto, es posible concluir que en México no existe —al menos en el diseño—, una política pública de fomento a la actividad física, sino acciones generales, apegadas al diseño institucional particular y con falta de distribución específica de competencias, al dejar a discreción de cada nivel de gobierno el diseño, implementación y evaluación de sus programas. El programa no establece proyectos específicos y operativos basados en la caracterización de la actividad física en México.

La política pública de fomento a la actividad física tendrá como reto su reconstrucción en la implementación, a través de la coordinación y voluntad de los actores, donde la figura institucional de la Conade sea aprovechada como el eje rector e incluso como la institución encargada de evaluar los resultados. Esta política pública puede encontrar su camino hacia los resultados a través de un acuerdo entre los estados y municipios; de lo contrario estaríamos frente a una política pública dispersa. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L.F. (1992), “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1996), “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Barquera, S. (2013), “Carga económica de la obesidad y las enfermedades crónicas asociadas con la nutrición en México”, en Foro Nacional de Consulta para la Definición de la Política Social Nacional, disponible en: https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/ForoPronades/03_Salud_y_alimentacion_01.pdf [fecha de consulta: 5 de junio de 2014].

- Barrow, B. (2000), “Exploring the Relationship between Performance, Management, and Program Impact: A Case Study of the Job Training Partnership Act”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1) pp. 118-141.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Casar, M.A. y C. Maldonado (2008), “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política”, documento de trabajo 207, México, CIDE, División de Administración Pública.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el 20 de mayo.
- _____ (2013a), Programa Sectorial de Salud, publicado el 12 de diciembre.
- _____ (2014), Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada el 9 de mayo.
- _____ (2014a), Ley General de Educación, publicada el 20 de mayo.
- _____ (2014b), Ley General de Salud, publicada el 4 de junio.
- _____ (2014c), Programa Nacional de Cultura Física y Deporte, publicado el 2 de julio.
- _____ (2014d), Programa Sectorial de Educación, publicado el 20 de mayo.
- Dunn, W. (2004), *Public Policy Analysis*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall.
- El Universal* (2006), “Más ejercicio físico... mejor rendimiento escolar”, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/cultura/49684.html> [fecha de consulta: 15 de junio de 2014].
- Ensanut (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición) (2006 y 2012), disponibles en: http://ensanut.insp.mx/informes.php#.U_yxaPl5OSo [fecha de consulta: 25 de abril de 2014].
- Gruber, J.J. (1986), “Physical Activity and Self-esteem Development in Children: A Meta-analysis”, en G.A. Stull y H.M. Eckert (eds.), *Effects of Physical Activity on Children American Academy*, Champaign, Human Kinetics Publishers.
- Hanson, T. y G. Austin (2003), *Are Student Health Risks and Low Resilience*

- Assets an Impediment to the Academic Progress of Schools?* California Healthy Kids Factsheet 3, Los Alamitos, WestEd.
- Hartley, L.H. (1985), "The Role of Exercise in the Primary and Secondary Prevention of Atherosclerotic Coronary Artery Disease in Exercise and the Heart", *Cardiovascular Clinics*, 15(2), pp. 1-8.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), "Módulo de práctica deportiva y ejercicio físico", disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/TabuladosBasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33640> [fecha de consulta: 4 de mayo de 2014].
- Kingdom, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins.
- Lindner, K. (1999), "Sport Participation and Perceived Academic Performance of School Children and Youth", *Pediatric Exercise Science*, 11, pp. 129-143.
- Majone, G. (1996), "La factibilidad de las políticas sociales", en L.F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Mazmanian, D. y P. Sabatier (eds.) (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview, Scott Foresman.
- Meltsner, A. (1996), "La factibilidad política y el análisis de políticas", en L.F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Y. y J. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Merino, M. (2000), "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina: Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional", en J.L. Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- _____ (2005), "La importancia de las rutinas: Marco teórico para una investigación sobre la gestión municipal en México", documento de trabajo 168, México, CIDE, División de Administración Pública.
- Moscoso, D. y E. Moyano (coords.) (2009), "Deporte, salud y calidad de vida", Fundación La Caixa, Colección de Estudios Sociales, 26.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud*, Ginebra, OMS.

- _____ (2014), “Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud”, disponible en: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/pa/es/> [fecha de consulta: 28 de junio de 2014].
- _____ (2014a), “Salud mental: Un estado de bienestar”, disponible en: http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/es/ [fecha de consulta: 28 de junio de 2014].
- Prieto, A. (2003), “La importancia del deporte-salud”, *Efdeportes*, revista digital en línea, 9(61), disponible en: <http://www.efdeportes.com/efd61/deporte.htm> [fecha de consulta: 5 de mayo de 2014].
- Rabotnikof, N. (2005), *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM.
- Ramírez, W., S. Vinaccia y G. Suárez (2004), “El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico: Una revisión teórica”, *Revista de Estudios Sociales*, 18, pp. 67-75.
- Stone, G. (1965), “The Play of Little Children”, *Quest*, 8, pp. 23-32.
- Trost, S. (2009), “Active Education, Physical Education, Physical Activity and Academic Performance”, disponible en: <http://activelivingresearch.org/active-education-physical-education-physical-activity-and-academic-performance> [fecha de consulta: 5 de mayo de 2014].
- Weiss, C. (1987), “Where Politics and Evaluation Research Meet”, en D.I. Palumbo (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications.

Sandra Fabiola Valdez Méndez es licenciada en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con la tesina “La escuela como determinante de la actividad física en jóvenes mexicanos”. Actualmente se desempeña como directora de análisis y prospectiva en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, encargada del análisis estadístico, evaluación de resultados, diseño de proyectos estratégicos, planeación y análisis prospectivo. Participó en el Concejo de Seguimiento de Programas del Instituto Mexicano de la Juventud, con la agenda de deporte y desarrollo escolar. Publicó el artículo “El registro público de la propiedad bajo la mirada de la nueva gestión pública” en la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).