

Caracterización de la inversión pública en deporte y actividad física en Chile

Una aproximación a la medición de su efectividad

Íñigo García P., J. Cristóbal Feller V. y Pablo Sandoval V.*

A comienzos de la década pasada se instauró en Chile una política de fomento del deporte y la actividad física, que significó un importante incremento en la inversión pública en el área, con el objetivo de disminuir los altos índices de sedentarismo e inactividad física presentes entre la población del país. Sin embargo, transcurrida más de una década, el sedentarismo ha mostrado sólo una leve disminución, lo cual da cuenta de la existencia de un importante déficit de efectividad de las iniciativas generadas al alero de esta política.

En este artículo se presentan los resultados de una investigación realizada en 2010 que buscó caracterizar el conjunto de la inversión pública en deporte y actividad física efectuada en Chile y realizar una propuesta preliminar para medir su efectividad en la disminución de los niveles de sedentarismo de la población. Para ello, se elaboró un registro de iniciativas de inversión pública emanadas de diversos organismos de nivel central y regional, y se aplicó una encuesta para medir hábitos y cultura deportiva en dos comunas con desiguales niveles de inversión en este ámbito.

Los resultados mostraron la existencia de 74 fuentes de financiamiento público al deporte y la actividad física, que responden a distintos objetivos, siendo los principales la masificación del deporte y el apoyo al deporte de alto rendimiento. En tanto, la comparación de las dos comunas no mostró diferencias significativas en los hábitos y cultura deportiva de sus respectivos habitantes, lo cual confirma la falta de efectividad de este tipo de inversión pública en el país, pese a haberse incrementado sustantivamente en los últimos años.

Palabras clave: actividad física, Chile, deporte, efectividad de la inversión pública, sedentarismo.

*Íñigo García P. es director de estudios en Investigaciones Sociales Katalajo. Correo-e: igarcia@katalajo.cl. J. Cristóbal Feller V. es director de estudios en Investigaciones Sociales Katalajo. Correo-e: cfeller@katalajo.cl. Pablo Sandoval V. es director de estudios en Investigaciones Sociales Katalajo e investigador patrocinado por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES; Proyecto Conicyt/Fondap 15130009). Correo-e: psandoval@katalajo.cl. La dirección postal de los tres es Av. Providencia 21, oficina 3-A, Providencia, Santiago, Chile. Tel: 562 29 83 16 76.

Artículo recibido el 29 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 17 de noviembre de 2014.

Characterization of Public Investment in Physical Activity and Sports in Chile. An Approach to Measurement its Effectiveness

At the beginning of the last decade, it was established in Chile a sport promotion policy, including an important raise of public investment in this area, with the purpose of lowering the high rates of sedentary and physical inactivity at this country. Despite it, more than a decade later, the rates show only a small lowering, implying a lack of effectiveness from the initiatives generated by the public policy.

This article presents the results of a research realized in 2010, which aim was characterizing the whole public investment in sports and physical activity in Chile, including national and regional level; and making a preliminary proposal to measure their effectiveness, regarding their impact on the sedentary levels of the population.

To do this, was made a cadastre and characterization from the public investment initiatives, and was applied a survey to measure sport habits and culture at two districts (comunas) with unequal investment levels in sport.

The results showed the existence of 74 public funding sources for sports and physical activity, with different objectives. The main ones are the sport massification and the support to the high performance sport.

Meanwhile, the results of the survey in the two districts do not showed significant differences between the sport habits and culture from their inhabitants, confirming the lack of effectiveness of this public investment.

Keywords: physical activity, Chile, sport, effectiveness of public investment, sedentary lifestyle.

INTRODUCCIÓN

Chile es uno de los países que presenta los más altos índices de sedentarismo de Latinoamérica y el mundo. Según las últimas tres encuestas nacionales de actividad física, en torno a 85 por ciento de la población nacional no realiza actividad física con regularidad (IND-U. de Concepción, 2012). Esta tendencia se hace presente de forma más crítica entre la población femenina, de tramos etarios más avanzados y en grupos socioeconómicos de menores ingresos.

Con vistas a contrarrestar este problema, a comienzos de la década de 2000 se promulgó la Ley del Deporte (2001) y se puso en marcha la Política Nacional de Deportes (2002), actualmente vigentes en el país. La política estableció cuatro objetivos centrales del accionar público en el área, siendo uno de los más importante el que se propone incrementar los índices de actividad

física de la población, en particular en los grupos más inactivos, es decir aquellos que no realizan ningún tipo de actividad deportiva o física.¹

A partir de la instauración de ambos instrumentos se produjo un considerable incremento de la inversión pública destinada al área, así como una diversificación de los mecanismos de financiamiento de proyectos inscritos en esta línea. Junto a la inversión realizada directamente por el organismo de nivel central encargado del fomento del deporte —hasta el año 2012 el Instituto Nacional de Deportes (IND)—, se agregaron tres líneas para el financiamiento de proyectos deportivos: el Fondo Nacional para el Fomento del Deporte (Fondeporte), el fondo de Donaciones con fines deportivos y “2% de Deporte” del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Sin embargo, habiendo transcurrido más de una década desde la promulgación de la Ley del Deporte, el sedentarismo en el país ha mostrado sólo una leve disminución: 87.2 por ciento en 2006, 86.4 por ciento en 2009² y 82.7 por ciento en 2012 (IND-U. de Concepción, 2012, 26), mientras que la inactividad ha oscilado entre 73.6 por ciento en 2006 y 70.7 y 70.6 por ciento en las últimas dos mediciones.

¿Qué causas explican el mantenimiento de tales índices de sedentarismo e inactividad física, pese al incremento en la inversión pública en el área?

Para intentar responder a esta pregunta se realizó una investigación en el año 2010, con financiamiento de Fondeporte (categoría Ciencias del deporte), que llevó por título “Caracterización e impacto social de la inversión pública en deporte y actividad física”.

Aunque escasas, algunas evidencias permitían establecer ciertas suposiciones relevantes de evaluar con el estudio.

1. La gestión municipal del deporte se mostraba orientada a la provisión de actividades recreativas, sin un sentido de prospectiva del accionar público en la materia (Farías, 2008; MEDIA, 2007).

¹ El concepto de sedentarismo usado por el IND y adoptado en este artículo equivale a la realización de actividad física, al menos durante 30 minutos, durante tres o más veces a la semana, en el último mes.

² Siendo aquella una diferencia estadísticamente no significativa entre ambas mediciones.

2. Parte de los programas públicos de nivel central, como “Escuelas abiertas a la comunidad”, operaba con una cobertura rotativa, discontinuando de este modo los beneficios alcanzados en el periodo de ejecución anual, al no establecer tampoco medios para dar continuidad a la modificación de hábitos generada por los mismos durante el periodo de ejecución (Feller, García y Sandoval, 2008).
3. La cultura deportiva, entendida como la valoración social del deporte y la predisposición personal a realizar actividad física, constituía un ámbito no intervenido por la oferta pública vigente, pese a mostrarse altamente relacionada con la permanencia de elevados índices de sedentarismo entre la población (Sandoval y García, 2014).

Sobre la base de estos antecedentes, se planteó como hipótesis previa a la realización del estudio que el “déficit de efectividad” de la política deportiva en Chile, en lo relacionado con el objetivo de disminuir los índices de sedentarismo, podía deberse a que las iniciativas enmarcadas en esta área de inversión pública no logran generar un cambio cultural que propicie una mayor predisposición de la población hacia la realización de actividad física y deportes.

Para evaluar esta proposición previa, se procedió a catastrar todas las iniciativas públicas de nivel central o regional relacionadas con el fomento del deporte y la actividad que fueron ejecutadas durante el año 2009, levantando información para su caracterización en función de sus objetivos, destinatarios, recursos involucrados y distribución territorial. Los resultados permitieron seleccionar dos comunas (o municipios) con desiguales niveles de inversión, en las cuales se procedió finalmente a medir las diferencias en los hábitos y cultura deportiva entre sus respectivos habitantes.

En el artículo se desarrollan los principales resultados y conclusiones alcanzados con la investigación, incorporando también evidencias y reflexiones emanadas de trabajos más recientes. Para ello el trabajo se organiza del siguiente modo. En la siguiente sección se desarrollan algunos conceptos relevantes del análisis, a lo cual le sigue una breve descripción de la institucionalidad deportiva vigente en Chile. Luego, se describen los objetivos,

metodología y resultados del estudio, presentando una discusión en torno a estos hallazgos. Finalmente, se exponen las principales conclusiones obtenidas en el estudio.

MARCO CONCEPTUAL

En la actualidad existe cada vez mayor consenso en torno a los beneficios del deporte y la actividad física para el desarrollo humano y la calidad de vida de los países. Según Lagardera (1995) el acceso al deporte y la actividad física, como praxis y también como espectáculo, constituye un indicador de la calidad de vida de las sociedades, en cuanto su desarrollo presupone mayores posibilidades para el disfrute personal del tiempo libre, asociado a un mejoramiento en el nivel de bienestar social y —para efectos de las políticas— a la satisfacción de necesidades sociales primarias. En tanto, para Reyes (2006, 87), el deporte en las sociedades contemporáneas constituye “un agente promotor de la calidad de vida de la población, de salud, educación y de organización comunitaria. Asimismo, es un factor que impacta fuertemente en la economía y el empleo”.

Ramírez, Vinaccia y Suárez (2004), por su parte, citan una serie de estudios en los que se constata un efecto positivo sobre la salud mental, a nivel de tratamiento de cuadros de estrés, ansiedad o depresión. Los mismos autores recogen diversas evidencias que apuntan a que el deporte constituye además un factor de mejoramiento a nivel educacional, pudiendo favorecer los procesos cognitivos y el rendimiento académico. Asimismo, se ha documentado su relevancia en los procesos de socialización de niños y jóvenes, y como agente de prevención de conductas disfuncionales (ONU, 2003).

A juicio de Reyes (2006, 89), este tipo de antecedentes justifican el desarrollo de políticas públicas deportivas de fomento de la práctica deportiva, que además propicien la participación de organizaciones deportivas de la sociedad civil y del sector privado “a fin de articular y potenciar recursos y posibilidades, en función de ampliar la base social deportiva y procurar mejores estándares de calidad y resultados en el deporte de rendimiento”.

El desajuste que existe entre una política pública que ha incrementado su inversión en deporte/actividad física y la mantención de altas tasas de sedentarismo e inactividad física, ha llevado a algunos autores a enfocar al factor “cultura deportiva” como una de las principales causas de esta situación. Según Rey (2003), en el caso de Chile, lo que predomina es la inexistencia de una “real cultura deportiva”, situación que daría lugar a la existencia de una predisposición social más expectante que participante hacia la realización de actividad física.

INVERSIÓN PÚBLICA, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

A nivel general, la inversión pública constituye el medio a través del cual se materializan las políticas públicas, entendidas estas últimas como cursos de acción o flujos de información desarrollados por el sector público con el fin de dar cumplimiento a un objetivo cuya importancia es socialmente reconocida (Lahera, 2004). En el caso del deporte y la actividad física, conviene establecer una distinción entre inversión pública directa e indirecta. La primera tiene por finalidad el desarrollo del deporte en algunos de sus niveles (masificación, alto rendimiento, etc.), es decir, como fin propio. La segunda, en cambio, recurre al deporte y la actividad física como medio para la consecución de otros fines, como por ejemplo la educación, la promoción de la salud, la prevención de conductas de riesgo social, etcétera.

En estrecha vinculación con lo anterior, es posible hablar también de una “inversión sectorial”, entendiéndola como aquella que se efectúa por la misma institucionalidad encargada del fomento del deporte y la actividad física, y de “inversión intersectorial”, agrupando bajo este término aquella inversión pública efectuada por otros organismos públicos. Del mismo modo, tiene relevancia distinguir entre la inversión pública realizada por el Estado central de aquella otra que presenta algún grado de descentralización o autonomía decisoria. Para denotar esta diferenciación, nuestro análisis utiliza los términos inversión de nivel “central”, “regional” y “municipal”³ (o comunal).

³ Otra categoría que hace referencia al marco regional y comunal es el de nivel subnacional.

El término “iniciativa” se usa para hacer referencia a planes, programas o proyectos que se efectúan con financiamiento público. El concepto de “proyecto” se define como una empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos. Un “programa” es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos fines. Un “plan”, por su parte, es una suma de programas que buscan objetivos comunes, a través del cual se “ordenan los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos específicos de los programas” (Cohen y Franco, 2006, 86).

Por último, otro concepto central utilizado en el artículo es el de “efectividad” de inversión pública. De acuerdo con Cohen y Franco, concebir parte del gasto social en términos de inversión implica asumir la posibilidad de valorar el beneficio social obtenido a partir de una iniciativa pública determinada, como la generación de un excedente en relación con el gasto incurrido. Cuando los beneficios no pueden ser medidos en valores monetarios, la investigación evaluativa utiliza el análisis de costo-efectividad (ACE), el cual consiste en encontrar aquellas alternativas que maximizan la consecución de cambios en la situación objeto de intervención, contrastándolas con los objetivos de la inversión pública, que son considerados “fines últimos” perseguidos por la sociedad. La idea de efectividad implica, por lo tanto, la posibilidad de valorar el resultado obtenido como la mejor obtención de resultados en cuanto a los objetivos esperados de la intervención o política pública (Cohen y Franco, 2006, 200).

DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DEPORTIVA EN CHILE

En términos político-administrativos y territoriales, Chile se divide en regiones, provincias y comunas. Tanto las autoridades como los servicios públicos regionales y provinciales son dependientes del nivel central, constituyendo en la práctica una desagregación territorial de los organismos públicos del gobierno central. En cambio, las comunas (menor división político-administrativa del país) cuentan con una administración indepen-

diente, el municipio, cuyas autoridades (alcalde y concejales) son electas por votación popular.⁴

Desde el año 2013 el principal organismo encargado del fomento del deporte y la actividad física en el país es el Ministerio del Deporte. El año 2010 (cuando fue realizada la investigación), la principal institución pública encargada del tema era el Instituto Nacional de Deportes,⁵ organismo que perdura hasta la actualidad, ahora bajo al alero del recientemente creado Ministerio.

A nivel subnacional, un primer eslabón de la institucionalidad pública está constituido por las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), que operan en quince regiones del país.⁶ Se trata de las unidades que representan territorialmente a los diferentes ministerios en Chile. Por su parte, los organismos públicos que no cuentan con el estatus ministerial, como el mismo IND, se ven representadas por direcciones regionales.

A nivel ministerial, destacan por su vínculo con el deporte y la actividad física el Ministerio de Salud (Minsal), el cual se ocupa preferentemente de la promoción de la salud⁷ y el Ministerio de Educación (Mineduc), este último responsable de la educación física a nivel escolar.⁸

Otro referente importante a nivel regional son los gobiernos regionales (Gore), organismos que operan en un rango similar a las intendencias regionales; ambas dependientes administrativamente del gobierno central. Su aporte principal radica en la administración del “2% de Deporte” del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), un fondo concursable que entrega anualmente recursos para el financiamiento de proyectos a Municipios, organizaciones deportivas y otras organizaciones de la sociedad civil (osc).

⁴ Cabe tener presente que la elección de consejeros regionales (Core), integrantes de los gobiernos regionales, también se efectúa por votación popular desde el año 2013 en adelante.

⁵ Administrativamente dependía del Ministerio de la Secretaría General de Gobierno.

⁶ Hay que tener presente que la región Metropolitana no tiene un Seremi, ya que sus funciones son asumidas por el Ministerio del Deporte.

⁷ Para el que la actividad física, el ejercicio físico y el deporte constituyen un factor protector de la salud.

⁸ A través de la Unidad de Transversalidad Educativa de la División de Educación General.

Un tercer eslabón de la división subnacional es la comuna, unidad territorial que es administrada por las municipalidades.⁹ En lo que respecta al ámbito del deporte, la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que las municipalidades poseen entre sus atribuciones *el desarrollo de funciones relacionadas con el deporte y la recreación*; por eso tradicionalmente han actuado como interlocutores preferentes de las políticas del IND y de otros organismos públicos que desarrollan iniciativas vinculadas con la actividad física.

Para el cumplimiento de estas funciones, cada uno de los 345 municipios existentes en Chile se ha dotado de algún tipo de institucionalidad para la gestión deportiva a nivel local. Existen para ello distintas figuras administrativas (Feller, Alvarado, Bossay y García, 2013; SUR, 2005), que responden a alguno de estos modelos:

- Dirección o Departamento Municipal de Deportes.
- Unidad, programa u oficina inserta en otra Dirección o Departamento. Usualmente se trata de la Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco).
- Corporaciones Municipales de Deporte (CMD). Figura institucional que articula a los actores públicos y privados en una misma organización, con patrimonio propio, y que son reconocidas como organizaciones deportivas.

En términos de inversión pública, se distingue la inversión sectorial de nivel central, realizada en 2010 por el IND y sus direcciones regionales (hoy en día junto al Ministerio del Deporte), correspondiente a planes y programas ejecutados directamente por éstos, o los concursos que administran (Fondeporte y Donaciones); la inversión intersectorial; la inversión de nivel comunal, que es aquella que realiza el municipio, y el financiamiento a través de fondos concursables no administrados por el IND, básicamente: 2% del FNDR.

⁹ Lo que equivale en otros países a los ayuntamientos.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Objetivo general

Caracterizar la inversión pública en deporte y actividad física y proponer un modelo o estrategia preliminar para medir su efectividad en el ámbito local.

Objetivos específicos

- Identificar las distintas iniciativas públicas que involucren inversión en deporte y actividad física.
- Caracterizar estas iniciativas en función de sus objetivos, destinatarios, recursos involucrados y distribución territorial, identificando zonas donde la inversión pública en deporte y actividad física presente distintos volúmenes y énfasis.
- A partir de esta caracterización, proponer una estrategia metodológica para dimensionar la efectividad de la inversión pública en deporte y actividad física en dos comunas del país, a través de la medición de cambios en la cultura deportiva de su población.

METODOLOGÍA

En la perspectiva de caracterizar la inversión pública en deporte y actividad física y proponer un modelo preliminar para medir su efectividad en el ámbito local, la investigación se estructuró en dos fases diferenciadas y consecutivas. La primera de ellas se apoyó en diferentes técnicas de investigación con el fin de caracterizar la inversión pública, mientras que la segunda buscó delinear una metodología preliminar para medir la efectividad de dicha inversión.

A continuación se presenta lo relacionado con la caracterización de la inversión pública.

CARACTERIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En primer término, a través de consultas vía correo electrónico o telefónicas a todos los ministerios y otros organismos públicos de nivel central, se buscó identificar la totalidad de fuentes de financiamiento público al deporte y la actividad física existentes, de acuerdo con los siguientes criterios de selección:

- Se acotó la búsqueda a las iniciativas existentes en el año 2009.
- Sólo iniciativas emanadas o administradas por algún organismo del gobierno central o regional, o los fondos concursables disponibles.
- Iniciativas que tuviesen como objetivo explícito aumentar los niveles de práctica de deportes o actividad física de la población, o generar las condiciones para ello; e instrumentos que permitiesen destinar fondos públicos a proyectos de este tipo, emanados desde otros actores (sector privado, sociedad civil, gobiernos locales).
- Se excluyeron iniciativas cuyos beneficiarios fuesen exclusivamente funcionarios del organismo público respectivo o sus familiares directos.
- Se excluyeron inversiones en grandes obras de infraestructura deportiva.

Se arribó, de este modo, a un listado exhaustivo de fuentes de financiamiento público al deporte y la actividad física. Se procedió entonces a levantar información que permitiera conocer sus objetivos, destinatarios, montos de inversión, criterios de asignación de recursos, distribución regional y comunal, entre otras características relevantes. Para ello, se realizaron las siguientes actividades:

- Entrevistas semiestructuradas y consultas vía telefónica o correo electrónico a los funcionarios encargados.
- Revisión y sistematización de información secundaria.
- Solicitud de información vía correo electrónico.¹⁰

¹⁰ En particular a los gobiernos regionales, a través de sus divisiones de análisis y control de gestión.

EFFECTIVIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Se buscó generar una propuesta preliminar para medir la efectividad de esta inversión por medio de un diseño basado en la selección de dos comunas con diferentes niveles de inversión en el área. La estrategia consistió en evaluar la efectividad de la inversión pública en deporte y actividad física en su conjunto, contrastando una serie de indicadores relacionados con los hábitos y cultura deportiva de la población de ambas comunas, bajo la hipótesis de que la comuna con mayor inversión debiese presentar mejores resultados.

En la selección de las comunas se utilizó la información disponible respecto a iniciativas de inversión de impacto local,¹¹ y se consideraron como criterios el monto total de inversión en la comuna durante 2009, el número de iniciativas de inversión y la inversión per cápita. Asimismo, se buscó seleccionar comunas con cierta similitud sociodemográfica y socioeconómica, utilizando para ello el porcentaje de población urbana, la densidad de población y el índice de pobreza; con objeto de poder atribuir eventuales diferencias en los indicadores evaluados al componente de inversión pública, y no a otros factores intervinientes.

El levantamiento de información se realizó mediante una encuesta a una muestra representativa de la población de ambas comunas, orientado a evaluar los efectos esperables en la comuna con mayor inversión y detectar diferencias en relación con la otra comuna. Se definieron para ello efectos esperados en dos ámbitos.

En los hábitos de las personas: mayor participación en organizaciones deportivas; mayor porcentaje de población que realiza deportes y actividad física; mayor porcentaje de personas activas al interior de los hogares.

En la cultura deportiva: mejor evaluación de la oferta deportiva local y de la gestión deportiva del municipio y otros actores de nivel local; mayor valoración del aporte social del deporte y la actividad física; mayor priori-

¹¹ Este concepto excluye iniciativas de inversión de impacto supralocal, como la construcción de estadios y otras grandes obras de infraestructura, así como las iniciativas de apoyo al alto rendimiento.

dad al deporte y la actividad física en el ámbito de las necesidades personales y colectivas.

Esta encuesta fue complementada con entrevistas a informantes clave de nivel local, con miras a una mayor contextualización de los resultados.

RESULTADOS

CARACTERIZACIÓN DE INICIATIVAS

Para efectos de centrarnos exclusivamente en la inversión pública relacionada con las posibilidades de incrementar los índices de actividad física de la población, no se incluye en este análisis la inversión en grandes obras de infraestructura deportiva realizadas durante los últimos años en el país (estadios, polideportivos, etc.), la cual constituye más bien un ítem de análisis aparte. El análisis se centró sobre todo en programas y planes de fomento del deporte administrados por organismos públicos de nivel central y regional, y fondos concursables para el financiamiento de proyectos deportivos.

Tipos y objetivos

Se logró detectar 74 iniciativas de inversión pública en deporte y actividad física, emanadas desde los diferentes ministerios y sus respectivos servicios (inversión sectorial), o desde los gobiernos regionales (inversión de decisión regional), ejecutadas durante el año 2009. En esta sección se presentan los resultados correspondientes a la distribución del conjunto de las iniciativas, independiente del monto de inversión involucrado en cada una de ellas.

De las 74 iniciativas, 39 correspondieron a planes o programas ejecutados directamente por algún organismo estatal, 31 destinaron fondos para financiar iniciativas de terceros, mientras las cuatro restantes constituyeron inversión en recintos deportivos de propiedad pública.

Entre las iniciativas que corresponden a inversión directa, se hicieron presentes cinco tipos de objetivos.

- Masificación de la actividad física y la práctica deportiva.
- Apoyo al deporte de alto rendimiento.
- Organización de competencias deportivas.
- Infraestructura deportiva (construcción, habilitación y mejoramiento de recintos y espacios para la práctica del deporte y la actividad física).
- Información deportiva (investigación, capacitación y difusión).

Los dos primeros responden a los grandes lineamientos de la Política Nacional del Deporte, mientras que los tres restantes se dirigen a satisfacer las condiciones necesarias para la consecución de los primeros. Este tipo de inversión representa cerca de cuatro quintas partes del total de las iniciativas registradas.

Por otra parte, los objetivos subyacentes a las iniciativas de inversión indirecta, correspondientes a un quinto del total de planes, proyectos y programas registrados, fueron clasificados en cuatro tipos:

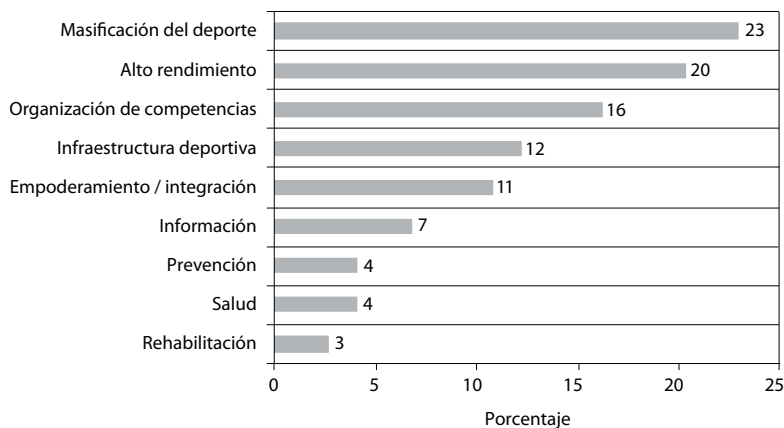
1. Empoderamiento e integración de grupos sociovulnerables.
2. Prevención de conductas de riesgo social (delincuencia, adicción al alcohol o drogas).
3. Rehabilitación social.
4. Salud.

La siguiente gráfica 1 muestra la distribución de iniciativas según el objetivo rector.

La mayor parte de estas iniciativas tuvieron como público objetivo a la población general, o bien a los deportistas y las organizaciones deportivas, y en menor medida a grupos de riesgo social específicos.

Su ejecución se distingue según si fue efectuada directamente por parte de un organismo público, o mediante la entrega de recursos a otros actores (organizaciones deportivas u otras de nivel local). Respecto de la primera modalidad de financiamiento, se ve que el IND es el principal organismo que interviene en el área, a través de programas que se han mantenido en el tiempo, como es el caso del programa Programa 1.000 Escuelas de Fútbol;

GRÁFICA 1. Distribución de iniciativas según objetivos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

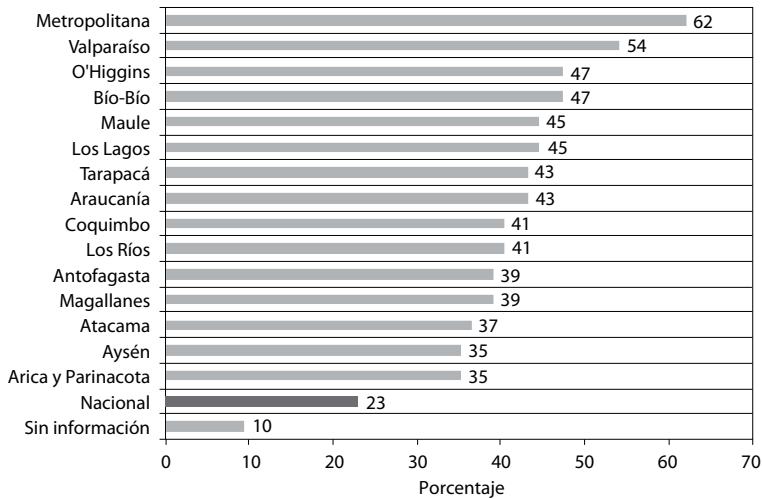
el Programa Recintos Nuestros; el Programa Mujer y Deportes y el Programa de Deportistas de Alto Rendimiento (Proddar).

En relación con aquella modalidad que consiste en la entrega de recursos destacaron como ejecutores de un mayor número de iniciativas las organizaciones deportivas y los municipios. Más atrás aparecen el IND —como ejecutor directo—, y otros actores relevantes en el desarrollo deportivo del país (organizaciones sociales, organismos no gubernamentales y afines).

En torno al origen y distribución regional, parte importante de las iniciativas catastradas se originaron a partir de la promulgación de la Ley del Deporte de 2001, que creó el IND y los concursos públicos Fondeporte y Donaciones con fines deportivos; o bien durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), administración caracterizada por un fuerte impulso al deporte.

Cerca de una cuarta parte de ellas es de carácter nacional, vale decir, correspondió a programas ejecutados directamente desde organismos del nivel central, sin un desglose por regiones. Entre las fuentes que sí cuentan con una distribución regional se observa una tendencia al centralismo, pues son las regiones que concentran a la mayor parte de la población y servicios

GRÁFICA 2. Distribución de iniciativas según la región



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

públicos (Metropolitana, Valparaíso y Bío-Bío) aquellas donde se hacen presentes un mayor número de estas iniciativas. La región Metropolitana (sede del poder ejecutivo y judicial) es la más beneficiada, ya que tiene 62 por ciento de las iniciativas existentes, que se tradujeron en inversión a nivel regional. Por el contrario, las regiones extremas se ven menos favorecidas, como son los casos de Arica-Parinacota (extremo norte del país) y Aysén (zona austral).

Montos y caracterización de la inversión pública

Sólo para 51 de las 74 iniciativas catastradas fue posible acceder a información precisa respecto a montos y su desglose regional. Los casos restantes presentaron distintos tipos de problemas que resulta relevante consignar,¹² por cuanto

¹² Infraestructura: el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) no permite conocer los recursos efectivamente ejecutados en cada proyecto durante un año específico. Salud: los programas identificados contemplan

CUADRO 1. Principales fuentes de financiamiento
(porcentaje del total analizado)

<i>Fuente</i>	<i>Porcentaje</i>
2% FNDR	17.5
Fondeporte - Alto rendimiento	14.6
Apoyo al deporte federado - PDE	10.0
Donaciones - Alto rendimiento	5.6
Donaciones - Deporte de competición	5.5
Fondeporte - Deporte de competición	4.9
Fondeporte - Formación para el deporte	4.7
Otros (44 iniciativas)	37.0
Total	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

constituyen obstáculos (en algunos casos insalvables) para poder conocer con exactitud cuánto y cómo invierte el Estado chileno en este sector.

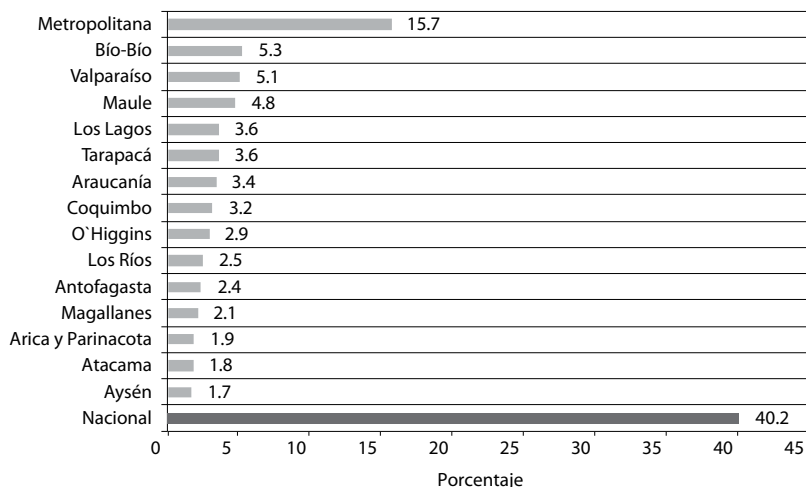
La información recabada en torno a estas 51 iniciativas da cuenta de una inversión pública global durante 2009 superior a los 50 mil millones de pesos (\$50 267 540 000), correspondientes a cerca de cien millones de dólares.¹³ El 36.3 por ciento de estos recursos correspondieron a programas ejecutados directamente por algún organismo público, mientras que 63.7 por ciento son fondos que permitieron financiar iniciativas de terceros (organizaciones deportivas u otras de la sociedad civil).

Entre estos últimos destacan el Fondeporte, que en sus distintas líneas engloba 28.6 por ciento del financiamiento público, y 2% destinado a deportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con 17.5 por ciento del total nacional. Entre los programas sobresale la línea de apoyo del IND a los planes de desarrollo estratégico de las distintas federaciones deportivas, que alcanza 10 por ciento del total de la inversión del país.

acciones vinculadas con la actividad física como complemento de otras líneas (p. ej. nutrición), sin un desglose entre estos distintos componentes. Fuerzas Armadas: no tienen un presupuesto específico para deporte y actividad física. Otros: algunos organismos contactados no enviaron los datos solicitados.

¹³ Según la equivalencia de dicho año.

GRÁFICA 3. Porcentaje de inversión según regiones



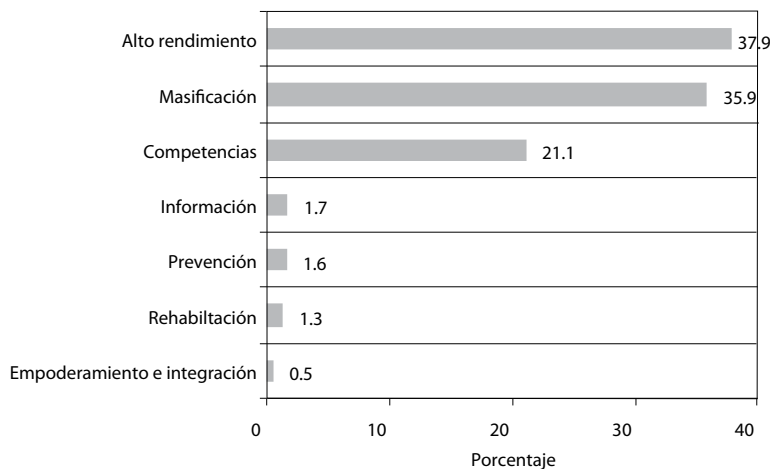
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

Un porcentaje importante del total de recursos invertidos resultó ser de carácter nacional (40.2%). El resto, al igual que la distribución presencial de las iniciativas, tendió a concentrarse en las regiones más pobladas del país, en particular la Metropolitana (15.7% del total de inversión pública), mientras las regiones extremas apenas bordean 2 por ciento en cada una.

En cuanto a los objetivos, 96.6 por ciento de los recursos correspondieron a inversión directa, por cuanto los montos que aportan las iniciativas indirectas son significativamente inferiores. En concreto, los objetivos más relevantes son el apoyo al alto rendimiento, la masificación del deporte y la organización de competencias deportivas, que en conjunto representan 94.9 por ciento de la inversión global.

Las principales fuentes de financiamiento para cada uno de los objetivos correspondientes a inversión directa fueron 2% del FNDR y las líneas respectivas del Fondeporte y Donaciones con fines deportivos. En el caso del alto rendimiento resalta además el Programa de apoyo al deporte federado del IND.

GRÁFICA 4. Porcentaje de inversión (montos) según objetivos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

Entre las fuentes de inversión indirecta, las más relevantes en cuanto al monto invertido fueron el Fondo Nacional del Adulto Mayor del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), el Programa Escuelas Preventivas de Fútbol del Ministerio del Interior y otras iniciativas del Instituto Nacional de la Juventud (Injuy), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y del fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis).¹⁴

Finalmente, en relación con los ejecutores, las organizaciones deportivas concentraron 66.1 por ciento del total de los recursos públicos en el ámbito del deporte y la actividad física. Mucho más atrás figura el IND, cuyos programas de ejecución propia representan 11.6 por ciento de este total, seguido de los municipios o corporaciones municipales de deporte (9.8%) y los establecimientos educacionales (5.9%).

Esta distribución se mantiene en todas las regiones, mientras que la inversión de carácter nacional se concentró casi exclusivamente en organizaciones deportivas, IND y personas naturales.¹⁵

¹⁴ Actualmente reemplazado por el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis).

¹⁵ Fundamentalmente deportistas que reciben beneficios de manera individual.

EFFECTIVIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA

Cabe recordar que el objetivo perseguido en este ámbito fue diseñar una propuesta preliminar para medir la efectividad de la inversión pública en deporte y actividad física. Con este fin, se seleccionaron dos comunas que presentaron diferentes niveles de inversión pública en deporte y actividad física durante el año 2009: una con alta inversión (La Florida, región Metropolitana) y otra con baja inversión (El Tabo, región de Valparaíso). El siguiente cuadro presenta los criterios considerados en la selección de ambas comunas.

De acuerdo con estas diferencias, sería esperable encontrar menores índices de sedentarismo, mayor participación en organizaciones deportivas y una mayor valoración de la importancia del deporte en la comuna con mayor inversión, esto es, en La Florida. Sin embargo, los resultados de una encuesta representativa aplicada a la población local mostraron índices de sedentarismo similares¹⁶ entre ambas comunas, 81.9 por ciento en La Florida versus 87.1 por ciento en El Tabo.

Las diferencias en cuanto a hábitos y patrones de actividad física resultaron ser menores y se concentraron en aspectos tales como el tipo de recinto utilizado para la realización de la actividad física: 42.9 por ciento de las personas activas de La Florida utiliza recintos deportivos privados, versus 3.8 por ciento en El Tabo, mientras que en La Florida 20.3 por ciento señaló utilizar espacios públicos, porcentaje que llegó a 42.3 por ciento en El Tabo.

En cuanto a la participación en organizaciones deportivas tampoco se constataron diferencias, siendo bastante baja en ambas comunas (7.4% del total de población en La Florida, versus 15.1% en El Tabo).

En relación con la valoración del deporte y la actividad física tampoco se observaron diferencias relevantes. En ambas comunas prima una alta valoración de la importancia del deporte y la actividad física —mayor incluso a la esperada, pero inferior a la búsqueda de bienestar económico y progreso educacional—, la que contrastó con los elevados índices de sedentarismo antes consignados.

¹⁶ Es decir, realizaron actividad física con una frecuencia menor a tres veces semanales, con una duración de 30 minutos en cada ocasión.

CUADRO 2. Síntesis de criterios de selección de comunas

	<i>La Florida</i>	<i>El Tabo</i>
Ranking	3	90
Núm. de proyectos en 2009	147	9
Inversión total (M\$)	766 522	7 120
Población	398 334	10 468
Densidad población	5 626.2	106
Población urbana (%)	100%	93.99%
Pobreza (CASEN)	9.6%	7.8%
Inversión per cápita (M\$)	1.92	0.68

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

CUADRO 3. Composición población comunal según condición de sedentario/no sedentario (porcentaje)

	<i>La Florida</i>	<i>El Tabo</i>
Población no sedentaria	18.1	12.9
Población sedentaria	81.9	87.1
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

CUADRO 4. Importancia relativa promedio del deporte en el ámbito personal y familiar (“escala 1-6, donde 1 es muy importante”)

	<i>La Florida</i> <i>Media</i>	<i>El Tabo</i> <i>Media</i>
Mejorar los ingresos familiares	1.89	2.08
Estudiar, o que alguno de mis familiares estudie	2.84	2.72
Tener más tiempo para realizar deporte y actividad física	2.99	3.22
Tener más tiempo libre para ir a ver espectáculos deportivos	4.36	4.18
Tener más tiempo libre para ir al cine, teatro, recitales	4.38	4.47
Juntarme con mis amigos y vecinos	4.44	4.32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en el estudio.

Las diferencias, aunque leves, en torno al ámbito de la “cultura deportiva” se concentraron en la evaluación de las autoridades locales en relación con la gestión del tema, que tiende a ser más negativa que positiva en la mayor parte de las instituciones (municipios, IND, juntas de vecinos, etc.) con excepción de los establecimientos educacionales.

DISCUSIÓN

Los resultados dieron cuenta de una alta preponderancia de la inversión directa en deporte y actividad física entre el total de inversión pública que se destina a financiar actividades deportivas en Chile. Esto, sumado a los escasos recursos propios con que cuentan los municipios, y a la escasa inversión privada, configura un escenario donde las posibilidades de un mayor nivel de desarrollo deportivo en Chile dependen enormemente de las políticas y recursos que el Estado disponga para este propósito y de la adecuada focalización que se dé a estos recursos existentes.

Destaca también una leve tendencia al centralismo, dada por una menor presencia de las iniciativas en las regiones extremas. Junto a ello es de notar que cerca de dos tercios de los montos invertidos fueron ejecutados por organizaciones deportivas u otras de la sociedad civil, lo que da cuenta de la preponderancia de los fondos concursables para la puesta en marcha de iniciativas en esta área.

Por su parte, el hecho de que no se hayan constatado diferencias significativas en la efectividad de la inversión pública deportiva en las comunas de El Tabo y La Florida puede atribuirse a varios factores que se conjugan para obstaculizar o minimizar el impacto de esta inversión.

En el nivel nacional:

- Falta de continuidad en algunas áreas de la inversión pública en deporte (nacional y regional). Esto implica que no se mantengan en el tiempo ciertas políticas, programas o proyectos deportivos que, a largo plazo, podrían contribuir a un cambio en los hábitos y cultura deportiva de la población.

- Los patrones culturales que sostienen los hábitos deportivos de la población chilena: escasa cultura deportiva, ajena a la mayor parte de los sectores socioeconómicos del país; ausencia generalizada de espacios e instancias que permitan transmitir hábitos deportivos.

En el nivel local:

- El comportamiento de las organizaciones deportivas, que en general están limitadas a buscar las fórmulas que les permitan subsistir año tras año, soslayando el necesario trabajo con la comunidad con miras a mejorar sus hábitos deportivos (Sandoval, Feller y García, 2010).
- La gestión y la oferta deportiva local (infraestructura y actividades), ya que se observan muy pocas alternativas deportivas, y disponibles sólo para algunos grupos sociales. La inversión, en este escenario, no hace más que reproducir esta dinámica.

En síntesis, en ambas comunas se ratifica que, pese a que en el discurso existe una alta valoración del deporte, en la práctica éste no constituye una prioridad personal ni social. Antes bien, el deporte es visto como un medio para prevenir el delito, para verse mejor, o sencillamente para recrearse y compartir, pero lejanamente se aprecia como una actividad intrínsecamente valiosa.

CONCLUSIONES

En Chile, durante 2009, existían 74 fuentes de financiamiento público posibles para el desarrollo de acciones vinculadas con el deporte y la actividad física de la población en general. Esto considera sólo iniciativas emanadas o administradas por organismos del gobierno central o regional, e incluye programas ejecutados directamente por algún organismo estatal (39 iniciativas), fondos concursables e inversión directa en infraestructura deportiva pública (cuatro). La mayoría de ellas tuvo su origen durante la última década, y buscan beneficiar a la población en general, a los deportistas u organizaciones deportivas o a grupos en riesgo social.

El análisis de los montos y distribución de esta inversión pública se vio obstaculizado por numerosas dificultades en el acceso a la información, en particular en lo que respecta a la inversión en infraestructura deportiva, que representa una proporción muy significativa del total de inversión en el área.

La inversión que sí fue posible analizar correspondió a 51 programas y fondos públicos que invierten en “actividades deportivas”, y que en conjunto sumaron cerca de cien millones de dólares durante 2009; 63.7 por ciento de estos recursos son fondos concursables, destacando el Fondeporte (28.6% del total nacional) y 2% destinado a deportes del FNDR (17.5%); 40.2 por ciento del monto total es de carácter nacional,¹⁷ mientras que el resto se distribuye desigualmente entre las regiones, concentrándose principalmente en la región Metropolitana (15.7% del total nacional). Por lo que respecta a los ejecutores, 66.1 por ciento de los recursos se destinan a las organizaciones deportivas.

A inversión directa corresponde 96.6 por ciento de los recursos. Los objetivos más relevantes coincidieron con los lineamientos centrales de la Política Nacional del Deporte: masificación del deporte (37.9% del total de la inversión pública) y apoyo al deporte de alto rendimiento (35.9%); mientras que otros apuntan a generar las condiciones para alcanzar tales fines: organización de competencias deportivas (21.1%), la generación, transferencia o difusión de conocimientos para mejorar la gestión y la práctica deportiva (1.7%) y la inversión en infraestructura deportiva.¹⁸

La inversión restante se considera indirecta e incluye como objetivos el empoderamiento e integración de grupos sociovulnerables (0.5%), prevención (1.6%) y rehabilitación (1.3%) de conductas de riesgo social y salud.¹⁹


La metodología preliminar para medir la efectividad de esta inversión no constató diferencias significativas en los hábitos y configuraciones cultu-

¹⁷ La mayor parte corresponde a los programas de apoyo al alto rendimiento.

¹⁸ No existe información precisa para el análisis cuantitativo de este tipo de inversión.

¹⁹ *Idem.*

rales asociados con la práctica de deportes y actividad física entre la población de dos comunas con desiguales tasas de inversión en esta área. Esto podría explicarse por la ausencia de orientaciones estratégicas en la inversión pública, la falta de continuidad de muchas iniciativas y la influencia de fenómenos socioculturales que limitan su impacto, como el desarrollo urbano, la baja participación social y la creciente individualización.

El punto crítico, sin embargo, parece ser la escasa cultura deportiva que caracteriza a la población chilena. Por ende, los esfuerzos deben apuntar a incrementar la valoración del deporte y la actividad física por parte de la población, en tanto condición que predispone hacia la práctica del deporte y la actividad física. Para ello es necesario generar políticas deportivas integrales a escala nacional, regional y local; que a su vez deben sustentarse en información precisa y accesible respecto al volumen y distribución de los recursos que se destinan a este fin. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cohen, E. y R. Franco (2006), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- Fariás, V. (2008), *Propuesta de modelo de gestión para corporaciones municipales de deporte*, Santiago de Chile, Memoria Ingeniería Civil Industrial, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Feller, J.C., P. Alvarado, C. Bossay e I. García (2013), “Gestión deportiva municipal en Chile. Una mirada desde la investigación social”, en D. Martínez Aguado (coord.), *Gestión deportiva municipal en Iberoamérica*, Madrid, Librerías Deportivas Esteban Sanz, pp. 133-158.
- Feller, J.C., I. García y P. Sandoval (2008), “Promoción social del deporte en establecimientos educacionales de la VI y VII regiones”, *Revista de las Ciencias de la Actividad Física del Instituto Nacional de Deportes*, 3, pp. 53-64.
- Feller, J.C., I. García y P. Sandoval (2012), “Generación de una estrategia modelo de desarrollo deportivo comunal”, *Revista de las Ciencias de la Actividad Física del Instituto Nacional de Deportes*, 7, pp. 7-17.

- García Ferrando, M. (2006), “Veinticinco años de análisis del comportamiento deportivo de la población española (1980-2005)”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, LXIV(44), mayo-agosto, pp. 15-38.
- Guerrero, B. (2005), *A favor del viento: Cien años del maestranza foot-ball club 1905-2005*, Iquique, Ediciones Campvs.
- Instituto Nacional de Deportes (IND) (2002), *Política nacional de actividad física y deportes*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Deportes.
- IND-Universidad de Concepción (2012), *Encuesta nacional de hábitos de actividad física en la población de 18 años y más: Informe final*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Deportes.
- IND-Alcalá (2010), *Encuesta nacional de hábitos en actividad física y deportiva en la población mayor de 18 años*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Deportes.
- IND-Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado (2007), *Encuesta nacional de hábitos de actividad física y deporte en la población chilena igual o mayor a 18 años: Informe final*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Deportes.
- Investigaciones Sociales Katalejo (2010), *Caracterización e impacto social de la inversión pública en deporte y actividad física*, Santiago de Chile, IND/Fondeporte.
- Lagardera, F. (1995). “Deporte y calidad de vida: La sociedad deportivizada”, *Actas del Congreso Científico Olímpico 1992*, vol. 1, Málaga, Instituto Andaluz del Deporte, pp. 412-423.
- Lahera, E. (2004), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- MEDIA, Consultoría en Ciencias Sociales (2007), *La gestión municipal del deporte*, Santiago de Chile, IND/Fondeporte.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2003), *El deporte como prevención de uso indebido de drogas*, Nueva York, Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito.
- Olivos, F. (2009), “América Latina en juego: Una aproximación a la sociología del deporte”, *Revista Doble Vínculo*, 1(1), pp. 35-53.
- 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 Estudios Sociales*, 18, pp. 67-75.
- Rey, Sergio (2003), *Nuestra inferioridad deportiva*, Editorial Ateli, Punta Arenas.
- Reyes, M. (2006), “Política deportiva: Factores reales del sistema deportivo”, *Liberabit*, 12, pp. 87-94.
- Sandoval, P., J.C. Feller e I. García (2010), “Análisis del comportamiento de las organizaciones deportivas del Registro del Instituto Nacional de Deportes”, *Revista de las Ciencias de la Actividad Física del Instituto Nacional de Deportes*, 5, pp. 69-82.
- Sandoval, P. e I. García (2014), “Cultura deportiva en Chile: Desarrollo histórico, institucionalidad actual e implicancias para la política pública”, *Polis Revista Latinoamericana*, 39, edición electrónica. Disponible en: <http://polis.revues.org/10583> [fecha de consulta: agosto de 2015].
- SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación (2005), *Modelo de plan de desarrollo deportivo comunal: Informe final*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Deportes.

Íñigo García Pacheco es licenciado en Sociología por la Universidad de Chile. Se desempeña como director de estudios del Centro de Estudios Katalejo, entidad que desde 2007 ha desarrollado diversos estudios sobre el deporte en Chile, reflexionando acerca de las prácticas culturales y sociales que comprometen la actividad física y deportiva en el país, además de las políticas públicas que, desde los ámbitos nacional, regional y local (comunal), se han erigido para organizar al sistema deportivo nacional. Algunos de estos estudios han sido publicados en revistas nacionales (*Revista de las Ciencias de la Actividad Física del Instituto Nacional de Deportes*). Además ha colaborado en artículos que han circulado en publicaciones internacionales, como es el caso del libro *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica* (Martínez Aguado, coordinador, 2013).

Juan Cristóbal Feller Vergara es licenciado en Sociología por la Universidad de Chile. Es fundador e investigador en el Centro de Estudios Katalejo, formado en 2007, y consultor independiente en diversas instituciones académicas y organiza-

ciones de la sociedad civil. Es autor de diversos artículos publicados en el ámbito del deporte y las políticas públicas: “Gestión deportiva municipal en Chile: Una mirada desde la investigación social” (2013), en D. Martínez Aguado (coord.), *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*; “Generación de una estrategia modelo de desarrollo deportivo comunal” (2012), en *Revista de las Ciencias de la Actividad Física del Instituto Nacional de Deporte*, núm. 7, pp. 7-17, y “Promoción social del deporte en establecimientos educacionales de la VI y VII región” (2008), en la misma publicación, núm. 3, pp. 53-64, entre otros. Además cuenta con publicaciones en las áreas de política científica, TIC y transparencia.

Pablo Sandoval Vilches es sociólogo por la Universidad de Chile y actualmente se encuentra cursando el programa de maestría en Estadística Aplicada en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC, Argentina). Se desempeña como investigador y director de estudios en Investigaciones Sociales Katalejo. Sus estudios de maestría están patrocinados por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). De 2007 a la fecha ha participado en numerosas investigaciones relacionadas con el sistema político chileno, el diagnóstico del asociacionismo local y el ámbito de las políticas públicas de fomento de la actividad física y la promoción de la salud en Chile.