

4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEPORTIVAS EN MÉXICO

En el análisis de la actualidad de las políticas públicas deportivas en México, es necesario distinguir entre las que fomentan la actividad física de la población y las que se dirigen a regular la administración de la práctica deportiva organizada. Si bien la línea que divide estos dos ámbitos parecer ser muy clara —sobre todo a la luz de lo expuesto en capítulos anteriores—, su tratamiento suele ser unificado en los programas deportivos elaborados en los distintos niveles de gobierno. Y eso podría explicar, en parte, que México haya carecido de políticas públicas efectivas para cualquiera de los dos campos. Ha faltado transversalidad en el diseño y coordinación de los actores públicos en la implementación, lo que ha hecho imposible elevar el deporte mexicano al siguiente nivel. A continuación, se realiza un diagnóstico de la situación y una revisión íntegra del marco legal y los programas federales dirigidos a la atención del deporte en México, para, finalmente, reflexionar sobre el potencial que tendría encauzar estos esfuerzos por medio de la seguridad social.

RENATO GONZÁLEZ

4.1. Diagnóstico

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (Ensanut MC) 2016, en México se identificó un crecimiento de la prevalencia combinada de sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), relacionadas con la dieta, el sedentarismo y entornos insalubres. Las cifras son de las más altas en el mundo: el sobrepeso y la obesidad afectan a 7 de cada 10 adultos; un serio problema de salud pública entre cuyas causas se encuentra, por supuesto, la inactividad física en adultos y adolescentes.

A este respecto, la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es ampliamente citada, y para muchos países es un objetivo fundamental en el diseño de sus políticas: con el fin de mejorar las funciones cardiorrespiratorias y musculares, la salud ósea y reducir el riesgo de ECNT, se recomienda a la población de 18 años en adelante acumular un mínimo de 150 minutos semanales de actividad física aeróbica moderada, 75 minutos de actividad física aeróbica vigorosa, o una combinación equivalente de actividades moderadas y vigorosas.³⁰ La salud, como un pilar del bienestar, también debe ser atendida desde el deporte.

En México, sin embargo, estas recomendaciones son incumplidas, según la Ensanut, por más del 80 % de los niños de entre 10-14 años, y por casi el 40 % de los adolescentes de entre 15-19. Por su parte, la proporción de adultos que tampoco cumplen con los 150 minutos semanales

³⁰ OMS, "Recomendaciones mundiales sobre la actividad física para la salud", 2010. Disponible en https://www.who.int/dietphysicalactivity/factsheet_recommendations/es/

roza el 44 %, cifra algo mayor en hombres que en mujeres. En contraste, casi un 85 % de la población se siente capaz o muy capaz de realizar 30 minutos de actividad física diariamente, y reporta que las barreras principales para hacerlo son la falta de tiempo y de espacios adecuados.³¹ Probablemente, el rezago obedece a la incapacidad gubernamental de facilitar la infraestructura deportiva básica, lo que contrasta con la amplia disposición de la población.

En un acercamiento más agudo al problema, el Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico (Mopradef), elaborado anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arroja resultados similares. De acuerdo con el último levantamiento, realizado en noviembre de 2018, el 41 % 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). No obstante, continúa debajo de países como Canadá (54 % de activos) y Estados Unidos (51 % de activos).

De dicha población activa, los datos muestran que el porcentaje de hombres es mayor (48.4 %) que el de mujeres (35.6 %). En el caso de la población masculina, la tendencia a la práctica deportiva baja conforme aumenta la edad, mientras que en la población femenina se mantiene hasta los 44 años, y empieza a decrecer progresivamente a partir de los 45. Otro dato relevante es que a mayor nivel de ingresos se incrementa el porcentaje de población con práctica físico-deportiva.

³¹ Secretaría de Salud, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016”, 2016, p. 134. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209093/ENSANUT.pdf>

RENATO GONZÁLEZ

Sobre los espacios y las instalaciones deportivas disponibles, es importante señalar que el 64 % de la población activa realiza deporte o ejercicio físico en instalaciones o lugares públicos, mientras que el 33 % acude a instalaciones o lugares privados. Ahora bien, de quienes hacen ejercicio en instalaciones públicas, sólo el 43.9 % alcanza el nivel de suficiencia para obtener beneficios, comparado con el 73.6 % de los que utilizan lugares privados. Lo anterior sugiere una carencia cualitativa de los espacios públicos deportivos, pues quienes asisten a ellos le dedican menor tiempo a la semana y lo hacen con menor intensidad.

De acuerdo con el Registro Nacional de Infraestructura Deportiva 2015 de la Conade, en México existen 47 216 instalaciones públicas y privadas; es decir, aproximadamente 41.3 por cada 100 000 habitantes. Ahora bien, según reportes de la propia SEP,³² secretaría de la que depende la Conade, la mayoría de los inmuebles se encuentran en estado de deterioro permanente y subutilización. Además, en muchos casos su ubicación y construcción se realizó sin evaluaciones o estudios previos. Por un lado, se ha dotado de equipamientos a municipios incapaces de sostenerlos, y por el otro, existen municipios con una gran cantidad de instalaciones que dificultan su adecuado mantenimiento. Además, vale la pena señalar que existe desigualdad de infraestructura entre los entornos urbanos con mayor densidad demográfica y las zonas rurales.

Por último, el análisis de los motivos de la práctica deportiva es de amplio interés. Según el Moprade, el 63.1 %

³² SEP, "Informes Sectoriales del Deporte Mexicano", 2013. Disponible en http://168.255.251.102/acciones-y-programas/ESDM/Informes_Sectoriales/2_Instalaciones_Infraestructura_deportiva.pdf

de la población que hace ejercicio tiene como motivo principal la salud, el 17.9 % lo hace por diversión y el 15.4 % para verse mejor. En ninguno de estos rubros aparece la competencia como una causa relevante, uno de los pilares fundamentales del deporte de alto rendimiento. Por lo tanto, sería bueno reconsiderar el énfasis con el que se atiende la política deportiva en el país, orientándola al bienestar y la salud de la mayoría de la población, y no tanto al deporte de élite y alta competencia.

4.2. Estructura legal e institucional

Las dependencias del gobierno directamente involucradas con el deporte en México son:

- * La SEP, máxima responsable de cuyo orden político emana la Conade, así como organizadora de los planes de enseñanza de educación física en las escuelas.
- * La Secretaría de Gobernación, mediante estrategias del fomento al deporte como garante de la seguridad pública y para la prevención de la violencia.
- * La Secretaría del Bienestar.
- * El IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ambos responsables de programas deportivos para la promoción de la salud, así como propietarios y gestores de instalaciones deportivas.

En el diseño institucional actual, la Conade es la principal entidad gestora y coordinadora de la política deportiva mexicana. Entre sus funciones está:

RENATO GONZÁLEZ

- * Planificar, desarrollar y evaluar políticas deportivas (así las que afectan transversalmente a la educación, la salud, el bienestar y la seguridad pública, como otras más específicas, para la administración del deporte estudiantil, universitario, federado, etc.).
- * Construir, remodelar y mantener instalaciones deportivas.

En el ámbito jurídico, la Ley General de Cultura Física y Deporte sienta las bases de la estrategia nacional para el fomento de la actividad física. En primera instancia, otorga a la práctica deportiva el nivel de derecho fundamental, tal y como lo establece el artículo 4º constitucional. Dicha ley tiene 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.

Uno de los principales aspectos de esta ley es la integración del Sinade, máxima instancia colegiada permanente de representación y de gobierno, con funciones de dirección, control y cumplimiento de las políticas fundamentales emanadas de los programas sectoriales de salud, educación, etc. Además, faculta a las entidades federativas para formular, conducir y evaluar la política de cultura física y deporte; para diseñar y aplicar programas federales y estatales, así como para celebrar convenios con la Conade y los municipios.

En su *Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos al deporte (2014-2015)*, el Coneval evaluó el grupo de programas que integraban el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte (2014-2018), a cargo de la SEP, distinguiendo entre los programas de Cultura Física, Deporte, y Alto Rendimiento. Los dos primeros son operados por el Sinade, y la Conade les transfiere los recursos federales para que realicen obras, mantenimiento y operación de los centros deportivos, y para actividades deportivas y de seguimiento a la población; mientras que en el de Alto Rendimiento los apoyos son transferidos directamente a los deportistas involucrados, aunque son las federaciones y el propio Sinade quienes proponen a los candidatos para recibirlos.

Sin embargo, los resultados de dicha evaluación fueron, al igual que los programas, decepcionantes, y no tanto por la naturaleza de los hallazgos, sino por la pésima calidad de la misma evaluación. El Coneval, carente de una perspectiva crítica y un análisis puntilloso, prefirió descansar en el conformismo que brinda la generalidad, afirmando cosas como “los tres programas brindan apoyo económico y técnico para actividades físicas y deportivas”, o “cada uno proporciona ayuda de manera especializada y se complementan entre sí, de ahí que sea necesaria una coordinación efectiva entre ellos para mejorar los resultados”.³³ Evaluaciones como éstas restan credibilidad a los organismos autónomos, demostrando que dichas instituciones fueron,

³³ Coneval, *Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos al deporte, 2014-2015*, Ciudad de México, 2016, p. 26. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Documents/2014/Deporte.pdf>

RENATO GONZÁLEZ

desde sus inicios, concebidas para extender el margen de actuación de ciertos grupos de poder, obedecer a determinados intereses y legitimar con un matiz “apolítico” las acciones del gobierno en turno.

Por su parte, estudios como el de Sandra Valdez, publicado por el CIDE, señalan precisamente que la generalidad, la falta de visión institucional y la dificultad en la definición de responsabilidades en los diferentes órdenes de gobierno, son las principales características de las políticas públicas dirigidas al fomento de la actividad física. En su estudio, la autora afirma que a pesar de que los instrumentos antes descritos definen algunas líneas de acción,

no existen proyectos específicos para atender el fomento de la actividad física de manera integral y desde diferentes frentes. [...] 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.³⁴

Desde su análisis, en una política pública que debería caracterizarse por la operatividad, la generalidad se asemeja a una lista de intenciones y buenos deseos que apuntan a la carencia de una planeación estratégica.

Desgraciadamente, a casi un año del cambio de gobierno y el arribo de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república, el deporte no se ha sometido a un proceso de evaluación y transformación serio. Los

³⁴ Sandra Fabiola Valdez Méndez, “Fomento de la actividad física en México. Una política pública inacabada”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, 2015, p. 40.

buenos resultados de la delegación mexicana en los Juegos Panamericanos de Lima 2019 —136 medallas y un nuevo récord en una justa fuera de México, al conseguir más de 23 oros— fueron un factor clave para distraer la atención de la situación actual de la política pública deportiva, sobre todo de la que busca fomentar la actividad física y el deporte social. La nueva administración de la Conade, encabezada por la ex atleta Ana Gabriela Guevara, ha sido señalada por el mal uso de los recursos del Fideicomiso para el Deporte de Alto Rendimiento (Fodepar), por la usurpación de funciones por parte de servidores públicos, así como por un probable conflicto de intereses.³⁵ Lo que podría considerarse un Programa Nacional de Cultura Física y Deporte para el actual sexenio es apenas un apartado mínimo del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y su Programa Anual de Trabajo³⁶ es básicamente una adaptación del Programa de Cultura Física y Deporte S269 elaborado por la SEP en 2016.

A la carencia de un proyecto y programa institucional que atienda las necesidades del deporte mexicano, hay que añadir la ya mencionada falta de un enfoque social de salud pública, el abandono del rol protagónico del Estado y la vigencia de prácticas irregulares en las federaciones y organismos privados. Sin duda, para consolidar la transformación hay mucho camino por recorrer.

³⁵ Beatriz Pereyra, “Desde agosto, la Conade no tendrá ni para pagar la luz, dice Ana Guevara” Proceso, julio, 2019. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/590975/desde-agosto-la-conade-no-tendra-ni-para-pagar-la-luz-dice-ana-guevara>

³⁶ Comisión Nacional del Deporte, “Programa Anual de Trabajo 2019”, 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444211/PAT2019_25_02_19_light-comprimido.pdf

RENATO GONZÁLEZ

4.3. Una alternativa desde la seguridad social

Ante la inexistencia de un rumbo claro en la SEP y la Conade, existe una alternativa: fomentar el deporte desde la seguridad social, tal y como sucedió en la época de mayor crecimiento del deporte mexicano. A pesar del desmantelamiento de su estructura deportiva a comienzos del periodo neoliberal, el IMSS impulsa y desarrolla —de acuerdo con el artículo 209 de la actual Ley del Seguro Social— actividades deportivas, recreativas y de cultura física con el objetivo de lograr una mejor ocupación del tiempo libre. No obstante, el andar del Instituto como entidad deportiva en las últimas décadas dificulta su ejercicio como un órgano activo de promoción y fomento.

En 1991, el IMSS solicitó a la Codeme su reconocimiento como entidad deportiva, el cual fue otorgado hasta 1995. Para 1997, se firmó un convenio entre ambas instituciones con el objetivo de regular la participación de las asociaciones deportivas del Instituto en la estructura de federaciones, el cual se vino abajo con la publicación de la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte de 2013 y la creación del Sinade. Al quedar excluida la Codeme del Sistema, el IMSS perdió también su carácter de representante de todas sus asociaciones, dejando su participación a criterio de las distintas federaciones. A pesar de que en 2015 la Conade otorgó al IMSS el reconocimiento de Órgano de Cultura Física y Deporte —con lo cual podía participar en las decisiones e integración de los planes nacionales de cultura física y deporte—, a inicios de la administración de Enrique Peña Nieto, el representante del IMSS solicitó en el Pleno del Sinade que

se le dejara de considerar como participante del Sistema, a consecuencia de sus limitaciones presupuestales.

Después de esta década de auténtico caos al respecto del reconocimiento del Instituto como entidad deportiva, en abril del 2019, en el marco de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Directivo del Sinade, se aprobó la solicitud del IMSS de regresar al Sistema Nacional de Competencias, en su calidad de Órgano de Cultura Física y Deporte, y como parte del plan de trabajo de su Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, encabezada por el doctor Mauricio Hernández Ávila.

Así, con la intención de regular la operación del IMSS en la Sinade, se consideró necesaria la formalización del Odeimss (Órgano de Cultura Física y Deporte del imss) y la elaboración de un estatuto correspondiente, el cual, a la fecha de la elaboración de este trabajo, no ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. No obstante, con los documentos obtenidos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), es posible hacer un primer análisis del nuevo diseño institucional adoptado por el Instituto para regular su participación como entidad deportiva a nivel nacional, y hacer un trabajo prospectivo sobre sus posibles alcances y limitaciones. Estos documentos son el informe de la reincorporación del IMSS al Sinade, elaborado por el Comité de Prestaciones Económicas y Sociales, fechado en junio de 2019, y el Anteproyecto de Estatuto del Odeimss, elaborado y emitido por el titular de la Dirección de Prestaciones Económicas Sociales del Instituto.

En primer lugar, el Odeimss se constituirá como el órgano máximo de regulación del deporte competitivo institucional, y será el rector de sus planes, programas y estrategias. Su estructura será la de un órgano colegiado

RENATO GONZÁLEZ

compuesto por una Asamblea General —que a su vez agrupará a los presidentes de todas las asociaciones deportivas institucionales—, un Consejo Directivo como órgano permanente de dirección, control y representación, y un presidente, que será el titular de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS.

Éste es un aspecto que destaca, dado que todos los esfuerzos por promover la práctica deportiva se concentrarán en un solo órgano colegiado, en lugar de que las asociaciones deportivas y las Unidades Operativas de Prestaciones Sociales Institucionales (UOPSI) elaboren de manera autónoma y descoordinada sus propios planes de trabajo. Será la Asamblea del Odeimss la que determine los programas cuatrienales y los operativos anuales. Lo anterior no merma en lo absoluto las particularidades que se puedan encontrar en cada asociación o unidad operativa, pues el estatuto contempla que cada UOPSI podrá constituir sus ligas o clubes para las disciplinas que considere más pertinentes y populares.

Por su parte, la existencia de un Consejo Directivo otorga una certeza institucional al cumplimiento de los programas aprobados, de las convocatorias que emitan las asociaciones en su operación de campeonatos y selectivos, así como de la gestión de los recursos económicos que las asociaciones podrán recibir a través del Fideimss. Esto es relevante debido a la opacidad con la que dicho fondo ha operado en los últimos años, y a las irregularidades que han sido identificadas en su operación.

En lo general, vale la pena destacar la intención del Instituto de reorientar su planeación estratégica y sus programas al deporte social y a la masividad, priorizándolos sobre la participación de sus equipos representativos en

los eventos competitivos a nivel nacional. Además, en el ámbito institucional, puede afirmarse que el Odeimss operará como se espera que funcione una federación de cualquier disciplina deportiva, con la diferencia de que ésta se someterá al continuo escrutinio de sus órganos colegiados y brindará certezas sobre la acción de las asociaciones y las unidades operativas.

Ahora bien, donde aparecen las primeras dificultades es en el financiamiento. Se afirma que los recursos que se capten por la operación de los órganos serán administrados por el Fideimss, y reinvertidos para la realización de los programas anuales. Esto, como ya se dijo, es un acierto porque permite reorientar la población objetivo del Fideicomiso y clarifica su operación. Sin embargo, el hecho de que la participación de los usuarios esté sujeta al pago de cuotas de recuperación por competencia genera ciertas dudas, sobre todo porque, en principio, no existen criterios ni procedimientos para el cobro.

Durante la primera sesión de la Asamblea General del Odeimss se deberá poner especial atención en la aprobación de dichas reglas operativas, sobre todo porque en el Anteproyecto del Estatuto no se hace mención alguna de dichas cuotas. Por otra parte, una de las principales molestias de los usuarios de instalaciones deportivas del Instituto es, precisamente, el excesivo pago de cuotas y las dudas con respecto su destino final. Una de las alternativas a este modelo de financiamiento podría ser la reorientación y el etiquetado de una parte del Fideimss a la cobertura de estas cuotas, de manera que ni el usuario ni el Instituto tengan que cargar con el gasto que implica la participación en actividades deportivas. Así, en lugar de privilegiar el otorgamiento de becas y recursos a los talentos particulares, se

RENATO GONZÁLEZ

reorientaría el gasto hacia el fomento de la masividad de la actividad física.

Por último, es pertinente recordar que, como garante de la atención de aproximadamente 60 millones de derechohabientes, el IMSS tiene una capacidad inmensa para contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y sin duda, tal y como se analizó a lo largo del texto, el deporte es uno de los vehículos más efectivos para alcanzar dicha encomienda. Celebramos la iniciativa de revivir el deporte y la actividad física dentro del Instituto, no obstante, dicho proceso deberá estar acompañado de capacitación y vigilancia a las asociaciones deportivas y las unidades operativas, pues éstas serán las que echen a andar los programas deportivos del IMSS en todo el territorio nacional.

No hay que perder de vista que la principal beneficiaria de esta reingeniería institucional debe ser la ciudadanía que busca activarse físicamente y practicar el deporte. El Estado, por medio de la figura del Instituto, deberá proveer los servicios suficientes y de la mejor calidad. Consideramos que la creación y formalización del Odeimss es un paso importante para el cumplimiento de este propósito, pero hace falta mucho trabajo de tierra para que ocurra una verdadera transformación. La rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones deportivas parece ser la tarea pendiente más urgente y, en ese sentido, se deberá trabajar de forma coordinada con el resto de las dependencias gubernamentales que tengan injerencia en ella. El Odeimss, como ente rector y figura representativa del IMSS, deberá asumir la responsabilidad de convertirlo nuevamente en un referente global en la atención estatal al deporte.