



UNIVERSIDAD DE CHILE

INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

**Análisis del Trabajo Intersectorial en el Proceso de
Implementación de la Política Nacional de Actividad
Física y Deportes 2016-2025.**

**Por:
Cristóbal Toledo R.**

**Profesor guía
José Francisco Viacava**

Santiago - Chile 2020

Indice

Resumen	3
Abstract	3
Palabras Clave	4
Introducción.....	5
Marco Teórico	8
Políticas Públicas y Agencia.....	8
Intersectorialidad e integralidad.....	10
Diseño Metodológico.....	17
Pregunta de Investigación.....	17
Objetivo General	17
Objetivos Específicos.....	17
Identificación y Justificación del Tipo de Investigación	17
Identificación y Justificación del Enfoque de Investigación.....	18
Variables.....	19
Técnicas de Recolección de Información	19
Detalle de Entrevistados	20
Contexto de la Investigación	21
Análisis de Resultados	32
Trabajo Intersectorial en la Implementación de la Política Nacional de Deportes por el Ministerio del Deporte	32
Clientelismo Político o Sistema de Botín.....	32
Ausencia de Voluntad Política.....	35
Frustración y Competencia Técnica de los Equipos	37
Lo Formulado no se Implementa	38
Actores Estratégicos del Sector Público	40
Ausencia de una Política de Estado.....	46
Conclusiones y Propositiones.....	52
Bibliografía	57
Anexo 1: Programas sociales que se vinculan a la práctica de actividad física.....	62
Anexo 2: Organigrama IND fundado por la Resolución Exenta 3083.	64
Anexo 3: Ley de Presupuestos Capítulos 1 y 2 Instituto Nacional de Deportes 2019.....	65

Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo analizar el Trabajo Intersectorial durante el Proceso de Implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025 por el Ministerio del Deporte. Para lograr lo anterior se realizaron 8 entrevistas semiestructuradas que integraron tanto el nivel central del Instituto Nacional del Deporte, como Direcciones Regionales, además de los principales actores estratégicos del sector público señalados en la Política. El análisis de resultados señala una serie de variables que impiden que la implementación de la Política se corresponda con lo originalmente formulado, por lo que ésta no se puede desarrollar de manera adecuada. Por esta razón, esta Política no se ha podido posicionar como una política de Estado con respecto al fomento del deporte social, de forma tal que oriente y entregue coherencia estratégica a las distintas instituciones e intervenciones que utilizan a la actividad física como variable de intervención fundamental.

Abstract

The present research aimed to analyze the Intersectoral work during the Implementation of the National Policy of Physical Activity and Sports 2016-2025 by the Ministry of Sports. To achieve the above, 8 semi-structured interviews were carried out that integrated both the central level of the National Institute of Sports, as well as Regional Directorates, in addition to the main strategic actors of the public sector indicated in the Policy. In the analysis process, a series of intervening variables were found that prevent what was originally formulated in the Policy from being adequately implemented, which is why it has not been able to position itself as a State Policy with respect to the promotion of social sport, in such a way as to guide and deliver strategic coherence to the different institutions and interventions that use physical activity as a fundamental intervention variable

Palabras Clave

Coordinación, Coherencia, Intersectorialidad, Ministerio del Deporte, Instituto Nacional de Deportes, Política, Implementación, Política Pública.

Introducción

La presente investigación tuvo como objetivo analizar el trabajo intersectorial que ejerce el Ministerio de Deportes durante el proceso de implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025, poniendo el foco en los procesos de coherencia y coordinación que genera este Ministerio con sus principales aliados estratégicos del sector público. Al respecto, la coexistencia de una serie de programas sociales provenientes de distintos servicios y Ministerios que utilizan a la actividad física como variable fundamental de intervención (Anexo 1), dan cuenta de una amplia oferta pública destinada a hacerse cargo del problema de la inactividad física en nuestro país, sin embargo, nuestro país se caracteriza altos índices de sedentarismo, que, de hecho, van al alza (Celis-Morales et al., 2019). En efecto, la última encuesta de hábitos de actividad física en la población adulta, publicada por el Ministerio del Deporte, señala que 8 de cada 10 adultos no cumple con las recomendaciones mínimas de la Organización Mundial de la Salud respecto a actividad física semanal (Ministerio del Deporte, 2018), cifra que es aún peor en la población escolar, (81% vs 84% respectivamente) (Ministerio del Deporte, 2019).

Este hecho, inevitablemente conlleva a pensar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones vinculadas a la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025, por cuanto esta Política pareciera no tener un impacto significativo en el comportamiento poblacional, de hecho, los niveles de práctica de actividad física en la población han tenido modificaciones marginales en la última década, aumentando menos de un punto porcentual por año aproximadamente (Salinas, 2020).

Debido a lo anterior, la presente investigación buscó analizar si durante el proceso implementación de esta Política, el Ministerio del Deporte logra ser el ente coordinador de las distintas acciones de los otros servicios y ministerios públicos en materia deportiva, como lo mandata la ley que crea dicho Ministerio en materia de coordinación, a saber, corresponderá especialmente al Ministerio del Deporte:

Coordinar las acciones vinculadas al deporte que los Ministerios y los servicios públicos desarrollen en sus respectivos ámbitos de competencia, considerando las distintas perspectivas regionales y comunales en su implementación. (Ley 20.686, Artículo N°2 letra 3, 2013).

Por lo tanto, se entrevistó a actores estratégicos en la implementación de la Política Nacional por Ministerio el Deporte, tanto de Nivel Central como de Direcciones Regionales, así como también a encargados de implementar otros programas sociales, pertenecientes a los Ministerios estratégicos señalados en el capítulo N°IV “Intersectorialidad en las Políticas Públicas de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025”, con la finalidad de indagar en el tipo de trabajo intersectorial con que se relacionan los distintos sectores públicos y cómo se implementa cada programa social.

En este sentido, argumento principal de esta investigación fue poder describir las relaciones intersectoriales que ejerce el Ministerio del Deporte durante la implementación de la Política Nacional, junto con entregar recomendaciones para mejorar tanto la eficacia como la eficiencia de las acciones ejercidas por el Estado de Chile para solventar el problema público de la inactividad física en nuestro país.

Dentro de los principales resultados, se encuentra que la Política Nacional no se desarrolla de manera adecuada respecto a lo que señala su diseño, debido a una serie de variables que intervienen durante el proceso de implementación, lo que afecta tanto a los equipos encargados de la implementación como a la calidad de relaciones intersectoriales que se establecen con los otros organismos públicos. Este hecho, termina afectando el posicionamiento de la Política Nacional como una política de Estado respecto al fomento del deporte social en la población, lo que contrasta con el posicionamiento de las políticas del apoyo al deporte competitivo.

A continuación, se da pie al Marco Teórico, donde se revisan los principales conceptos para entender el fenómeno de la implementación de políticas públicas por parte un organismo con presencia territorial en las 16 regiones del país. Luego se revisa la metodología de tipo cualitativa que sustentó el trabajo de campo desde

donde se levantó la información, la cual se analiza en el capítulo de análisis de resultados, para finalmente terminar con las conclusiones y recomendaciones.

Marco Teórico

Políticas Públicas y Agencia

Las políticas públicas son entendidas como formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos (Lahera, 2002), Si proyectamos un tipo “ideal” de política pública, ésta debería corresponderse con aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado, que incluye orientaciones, contenidos, instrumentos, mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados (Franco y Lanzaro, 2006). Por lo tanto, desde su origen, la política pública se concibe como un proceso de coordinación entre diversos actores que intervienen y negocian para atender a un asunto de interés público.

El concepto de “implementación” de políticas públicas refiere al proceso de transformar en resultados concretos los objetivos asociados, a través de un proceso continuo y “no lineal” que debe ser administrado (Basu, 1997). El concepto de “no linealidad” dice relación con que, al momento de analizar una política pública, es importante tener en consideración que éstas están siempre en una o más etapas, no siempre consecutivas, las cuales se corresponden con: origen, diseño, gestión y evaluación (Lahera, 2005). Por lo tanto, los esfuerzos por implementar políticas públicas de calidad tienen que ir necesariamente en la coordinación de esfuerzos de manera transversal en el gobierno, que se encaminen a focalizar los resultados, transitando desde el qué hacer, al cómo hacerlo (Lahera, 2005).

Sin embargo, es en este proceso de implementación donde las políticas públicas latinoamericanas presentan su mayor brecha, por lo que no se trata que en nuestra región se creen “malas” políticas públicas (a nivel de diseño), sino que las

estrategias definidas para la consecución de lo diseñado, no logran conseguir sus objetivos propuestos (Lahera, 2005).

Considerando que el mayor problema de nuestras políticas públicas trata sobre llevar aquello que se diseñó a la práctica, inevitablemente se debe pensar en los equipos que llevan a cabo la implementación en cuestión, por lo que la Teoría del Agente-Principal ayuda a entender las diferencias en la agencia de los distintos actores involucrados. Esta teoría puede resumirse en los siguientes puntos (Miller 2005):

1. Tanto el Agente como el Principal buscan la maximización de sus beneficios en un proceso constante de intercambio.
2. Existe asimetría de información entre las partes, donde el Principal puede observar el producto o resultado del Agente, pero no sus acciones. Por lo que se destaca el monitoreo de las acciones del Agente que es posible de realizar.
3. Existe asimetría en las preferencias entre Agente y Principal.
4. El Principal y el Agente comparten conocimiento sobre la estructura y costos, así como de las probabilidades en torno a la distribución de los productos de la relación.
5. El Principal se encuentra en condición de imponer una solución al Agente en distintos contextos de decisión.

Esta teoría permite profundizar el estudio de los conflictos asociados a la coordinación entre distintos niveles de autoridad y de “peso político” en el sector público, partiendo de la base de la existencia de asimetrías de información entre los actores y diferentes incentivos para actuar. Lo anterior redundaría en que los Agentes (por ejemplo, otros Ministerios) no se comportan de manera eficaz ni eficiente por cuanto manejan distintos niveles de información y no tienen incentivos adecuados para obrar en coordinación, y por otro lado el Principal (el Ministerio del Deporte, según la ley 20.686) no logra incentivar ni alinear a los Agentes para su coordinación en función de los objetivos propuestos. Este proceso de descoordinación en las acciones desde cada Agente, perjudica el resultado de cada programa social que

se implementa, por cuanto cada Ministerio o servicio público desarrolla sus intervenciones desde su propia individualidad, sin considerar complementos y/o trabajo conjunto con otros actores relevantes el sector público, de manera de potenciar sus efectos sobre el problema de la inactividad física y/o reduciendo costos asociados a las intervenciones.

Intersectorialidad e integralidad

Cuando se habla de implementación, la estrategia de “intersectorialidad” emerge como respuesta al problema de los resultados y de la colaboración en el sector público, proponiendo a las distintas instituciones a responder de manera conjunta en materia de política pública para resolver problemáticas que son por definición complejas. En efecto, este concepto se puede definir como la: “intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida” (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015). Sin embargo, pese a los intentos de mejorar la calidad de las políticas públicas a través de la estrategia de intersectorialidad, la evidencia muestra que los esfuerzos son más bien tendientes a lo reduccionista, suponiendo que la coordinación se dará en la agregación de distintas miradas, lógicas de pensamiento, o instituciones (Acuña, 2010), en efecto, el potencial del trabajo colaborativo depende de que cada una de las partes aporte sus diferencias, pero precisamente las diferencias son las que reducen los incentivos a la colaboración (Cunill-Grau, 2014).

Esta mirada reduccionista de la coordinación intersectorial, es decir, la suposición que el agregado de distintos actores o instituciones bastan para satisfacer a los criterios de intersectorialidad, se traduce por ejemplo, en implementar mesas de coordinación intersectorial para cumplir con el indicador, más que como estrategia para implementar de mejor manera la oferta programática. Esta debilidad en la gestión se relaciona a una de las disfunciones de la burocracia (“Internalización de

las reglas y apego a los reglamentos”; Merton, 1940), por cuanto la estrategia puede volverse el fin en sí mismo, más que una herramienta para lograr un objetivo. En este sentido, la acción colaborativa pasa a ser la meta en cuestión, más que una estrategia para conseguir mejores resultados.

Según Acuña (2010) estas características tendientes a lo reduccionista son propias de las políticas públicas latinoamericanas, donde los esfuerzos por mejorar la eficiencia de los distintas políticas y programas públicos a través de la estrategia de intersectorialidad, son considerados insuficientes. En este sentido, los esfuerzos realizados en la región tienden a “recortar” el accionar estatal sobre problemáticas que son por definición complejas, a través de líneas de acciones paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias que emergen desde atribuciones *monocausales* de la mano del Ministerio que las implementa. Este problema encuentra su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga casi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializados de forma angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan (Acuña, 2010). Un ejemplo de lo anterior en nuestro país se puede entender según el accionar que ha tenido el Ministerio de Salud respecto a las acciones realizadas durante la pandemia del Covid-19, el cual ha tenido la hegemonía decisional, dejando de lado a otros actores estratégicos que aportan información importante y con los cuales no se coordina, como lo son los comités de expertos, el colegio médico, la sociedad civil y la academia (La Tercera, 2020). Otro ejemplo, es el caso del Ministerio de Educación, el cual tiene la hegemonía absoluta sobre los contenidos que son necesarios de abordar en el currículum educativo, pasando por alto a otros actores que pudieran aportar a la discusión de los contenidos, como el Ministerio del Deporte, sobre todo si se considera la letra 4) del artículo N°2 de la Ley 20.686 señala que el Ministerio del Deporte deberá informar al Ministerio de Educación sobre la pertinencia de los planes y programas del sector de aprendizaje de Educación Física, Deportes y Recreación (Ley 20.686, 2013).

Ambos ejemplos olvidan que la riqueza de la solución a temas complejos se encuentra en la congregación de distintos actores y miradas, incluso, que la co-

construcción puede facilitar el hallazgo de soluciones creativas e integrales que aborden la complejidad de modo multimodal. Por lo tanto, esta sobre-especialización con que se fundan y funcionan nuestros servicios públicos, sería una de las causas de los problemas de coordinación y esfuerzos tendientes a lo reduccionista que mencionan los autores anteriores, por cuanto los problemas se entienden de manera uniforme y totalizante, suponiendo unicasalidades que abordan el problema desde una estrategia unidireccional por sobre abordajes complejos, integrales y colaborativos.

Este hecho se trataría de lo que Peters (1998) denomina como “coordinación negativa”, que es el tipo de (des)coordinación basado en el trabajo especializado y diferenciado, donde las organizaciones se gestionan de forma independiente entre sí, y en función de esas diferencias no integran sus acciones. Este sería justamente el caso de lo que ocurre en el caso de los programas sociales que implementa actividad física como variable de intervención, donde cada agente genera sus propias acciones buscando “no entrometerse en la parcela de otro”. En efecto, esta descoordinación da cuenta de instituciones “atomizadas”, que responden en función de sus propias características y (pre)ocupaciones al problema del sedentarismo y la inactividad física en nuestro país, esto señala que la respuesta del Estado de Chile frente a la problemática del sedentarismo y la inactividad física está desarticulada y fragmentado, lo que perjudica la eficacia del accionar público sobre esta materia, y además sobredemanda al gasto público por cuanto no se contemplan acciones complementarias que pudiesen potenciar cada intervención y reducir gastos.

Las características de este tipo de intervenciones públicas dan cuenta de políticas públicas carentes de “integralidad”. Este concepto agrupa a aquellas acciones Estatales que no son coordinadas entre los distintos actores, en coherencia con una visión estratégica de política pública (Acuña, 2010). Esta ausencia de integralidad podría explicar la descoordinación tanto interinstitucional como intrainstitucional que

presenta la oferta deportiva a nivel país, y que la Dirección de Presupuestos levantó en su informe 2017 (tema desarrollado en el apartado: “Contexto de Investigación”).

Al respecto, para que una política pública sea integral, ésta debe satisfacer los criterios de coherencia y coordinación que, si bien hacen referencia a planos de decisión y acción gubernamental diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente, en efecto, políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación, y la coordinación durante la operación puede chocar con obstáculos derivados de la incoherencia de las políticas (Martínez 2010). Específicamente, la dimensión de “coherencia” de las políticas públicas dice relación con los objetivos buscados (incluyendo resultados e impactos) y la capacidad de que estos sean sinérgicos entre distintos servicios y Ministerios, por lo tanto, remite a la noción de integración entre fines, estrategias y medios para alcanzar los objetivos (Martínez, 2010). La coherencia es la cualidad vertical previa a la coordinación que se manifiesta en la articulación de visión país, estrategia, objetivos e instrumentos de política tanto en el plano político como el técnico, por lo que refiere en mayor medida a la identificación de los problemas que dan lugar a las políticas, a los conflictos y tensiones que originan su conceptualización, a los criterios que prevalecen en la selección de los medios para solucionarlos y a los resultados esperados desde una perspectiva macro.

Por otro lado, la coordinación puede ser entendida como:

El proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005).

La importancia de la definición anterior es que señala que la coordinación puede ser tanto de carácter formal como informal. La primera responde a los mecanismos de coordinación establecidos, los cuales detallan responsabilidades y definen

incentivos y controles entre los mismos o distintos niveles de gobierno, estableciendo reglas explícitas que pueden influir en el proceso de interacción, vinculando individuos y regulando conductas. Las reglas informales, en tanto, identifican relaciones sociales y políticas que se generan desde los procesos de interacción mediadas por rutinas, costumbres o procedimientos que los actores que integran los procesos definen o diseñan (Rugel, 2018). Por tanto, las reglas formales se pueden entender como aquellas normas político-institucionales establecidas de forma “oficial” a nivel de diseño que otorgan y diferencian responsabilidades, mientras que las informales se dan en la interacción entre los distintos actores, pero sin tener una base “argumentativa” desde donde otorgar y/o diferenciar las responsabilidades más que los acuerdos tácitos de carácter transitorio.

La importancia de la coordinación, es que ésta es invocada como solución cuando deben abordarse cuestiones complejas que requieren aportes diversos, aun cuando con notable frecuencia se manifiestan evidencias de sus enormes dificultades y de múltiples problemas creados por los intentos de alcanzarla (Martínez, 2010). Al respecto, es importante mencionar que además de tener un alto componente técnico, la coordinación es también un proceso político, donde se pueden integrar los distintos niveles de decisiones y acción en concordancia con una sola visión en conjunto (Garnier, 1996 citado en Roffer, 2008).

Respecto a los mecanismos de coordinación, Licha y Molina (2006) mencionan que los más recurrentes por las organizaciones son:

Comités y gabinetes: Representa el más alto nivel de un servicio público, el cual debe centrarse en las estrategias por sobre la calidad y el control, funcionando como una “superestructura” burocrática que entrega ordenamiento técnico y lineamientos a la institución.

Comités interdepartamentales: Son proyectos de vida limitada, lo que promueven la coordinación horizontal entre departamentos, y propician un intercambio entre otras agencias también, este mecanismo sirve para fortalecer la articulación entre diseño e implementación.

Mecanismos de consulta: Cuyo principal objetivo es obtener retroalimentación, información e ideas que mejoren las políticas

Sistemas de planificación estratégica: Los cuales permiten definir prioridades y objetivos estratégicos que se traducen en programas de trabajo para los departamentos y unidades involucradas en base a dichas definiciones. Este ejercicio contribuye a identificar con claridad y agudeza las necesidades de coordinación estratégica en el largo plazo.

Dentro de las dificultades para alcanzar la coordinación, se encuentran los actores involucrados los cuales responden a instituciones divididas con una lógica a la compartimentalización, especialización y autosuficiencia, además, hay que considerar que la coordinación debe darse en espacios de mucha ambigüedad, tensiones y disputas de poder (Boston, 1992). Por lo que el contexto político y el ciclo entre las administraciones de turno son una variable interviniente importante a considera en términos de implementación de política pública, además, es importante considerar también la carga histórica que arrastra cada servicio público en particular, lo que puede entregar profundos detalles sobre el tipo de coordinación que se establece con otros servicios públicos y ministerios.

Respecto a otras variables que intervienen en la coordinación de los servicios públicos, Acuña (2010) señala que, en nuestra región latinoamericana, se pueden identificar al menos tres procesos que actúan negativamente, los que han tomado fuerza desde los años 90':

- a) la descentralización sin inducción de visión estratégica centralizada
- b) la reducción del Estado
- c) la tendencia a la evaluación por resultados.

La variable de la descentralización es fundamental en la presente investigación por cuanto el Instituto Nacional de Deportes (ente encargado de la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025) tiene representatividad nacional a través de 16 Direcciones Regionales repartidas a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que representa una estrategia de

descentralización. Al respecto, esta estrategia puede fomentar la competencia en los servicios públicos tanto horizontal como verticalmente, lo cual es importante para la calidad de la gobernabilidad, en efecto, la teoría sobre la descentralización fiscal sostiene que el gobierno local puede monitorear y actuar mejor en las necesidades locales, por lo tanto, la asignación de autoridad fiscal y de gastos al gobierno local crearía condiciones de mayor responsabilidad, eficiencia y eficacia en la gobernabilidad (Evrin, 2019). Sin embargo, también conlleva al peligro de perder la coordinación y crear desigualdad social y conducir a ineficiencias en las disposiciones de servicio público a través de la localización de la corrupción, los intereses creados y el proteccionismo provincial (Evrin, 2019), lo que es coherente con los problemas de coordinación mencionados anteriormente.

Por otro lado, la tendencia a la evaluación por resultados es también una temática relevante debido al escaso efecto que han tenido las distintas intervenciones provenientes de la Política Nacional en los volúmenes de inactividad física poblacional. Por lo que pese a que el Ministerio del Deporte basa sus intervenciones en la lógica de la evaluación por resultados impuesto por la Dirección de Presupuestos de Chile, sus resultados parecieran no producir cambios significativos para el país, lo que abre nuevamente la interrogante respecto a los niveles de coordinación intersectorial en la implementación.

Finalmente, es importante destacar que la coordinación raramente puede alcanzarse en su totalidad, pero tanto la coordinación como la coherencia necesitan de una demanda social que las precipite y sostenga, en este sentido, ambas variables son al mismo tiempo tanto políticas como técnicas (Repetto, 2010). Por lo tanto, para poder establecer relaciones intersectoriales pro-integrales, se necesita de un capital político como condición previa para establecer relaciones efectivas con otros servicios y Ministerios, en última instancia, se trata de quién gobierna el campo de política pública en particular y cuál es su “peso político” para poder gestionar a los demás actores (Repetto, 2020)

Diseño Metodológico

Pregunta de Investigación

¿Qué tipo de vinculación intersectorial se genera entre los principales actores estratégicos del sector público y el Ministerio del Deporte durante la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025?

Objetivo General

Describir y analizar el tipo de vinculación intersectorial que se genera entre los principales actores estratégicos y el Ministerio del Deporte durante la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025

Objetivos Específicos

1. Identificar si existen referentes estratégicos que orienten las intervenciones en materia de actividad física y deportes de manera coherente entre los distintos actores del sector público identificados en la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025
2. Describir si el Ministerio del Deporte actúa como agente coordinador de las acciones vinculadas al deporte y la actividad física que los otros servicios públicos y ministerios implementan.
3. Identificar y analizar si existe integralidad en las acciones intersectoriales entre los diferentes actores estratégicos del sector público y el Ministerio del Deporte

Identificación y Justificación del Tipo de Investigación

El carácter de la presente investigación es de tipo transeccional descriptivo, ya que se trata de un estudio de caso, en un momento sociohistórico determinado, cuyo objetivo central es describir el estado de una situación, variable o suceso, como es

el caso es la integralidad del trabajo intersectorial en la implementación de la Política Nacional del Deporte.

Respecto a este tipo de investigaciones, Hernández, Fernández y Baptista (2014) señalan que su objetivo central es indagar la presencia de una variable en un grupo de personas, seres vivos, objetivos, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades y proporcionar su descripción, considerando el valor fundamental de este tipo de investigaciones al mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un suceso o fenómeno, sirviendo como base para estudios futuros.

Identificación y Justificación del Enfoque de Investigación

El enfoque de la presente investigación es de tipo cualitativo, por cuanto se desea profundizar en la comprensión de un fenómeno en un momento determinado, a través de las percepciones y experiencias que los sujetos que están insertos en los contextos de toma de decisión. En este tipo de investigación, el investigador forma parte del proceso investigativo y no se mantiene al margen, sino que el proceso de investigación es muchas veces circular, por lo que las hipótesis y teorías se pueden ir contrastando y conversando con la exploración del fenómeno. A diferencia del enfoque cuantitativo donde el enfoque investigativo es más bien lineal y secuencial, por cuanto se configuran hipótesis previas que posteriormente se van a confirmar o falsear al campo de investigación (Hernández, Fernández, Baptista, 2014).

Por otro lado, las técnicas de recolección de información desde el enfoque cualitativo emergen del escenario de las ciencias sociales, como lo son la observación participante, las entrevistas y los focus groups. Precisamente, este tipo de técnicas intentan indagar sobre la naturaleza, carácter y propiedades de los fenómenos más que en la relación de sus variables, utilizando para esto un proceso de carácter inductivo, que releva el discurso de los propios entrevistados para describir el fenómeno.

Respecto a la metodología de análisis, se utilizará el enfoque de la Teoría Fundada o Fundamentada (Grounded Theory), diseñada originalmente por Glaser y Strauss (1967). Este modelo se caracteriza por estar enraizado en los datos, al ser un

proceso de iteración constante entre el análisis y la recolección de datos. Esta estrategia permite orientar las categorías de análisis hasta llegar a la “saturación teórica”, donde los datos se encuentran explicados por las relaciones entre las categorías y las subcategorías y emerge la teoría explicativa del fenómeno.

Variables

Tabla 1: Resumen Variables

Nombre	Naturaleza	Tipo	Técnica
Coordinación	Cualitativa	Ordinal	Entrevista Semiestructurada
Coherencia	Cualitativa	Nominal	Entrevista Semiestructurada
Integralidad	Cualitativa	Nominal	Entrevista Semiestructurada

Técnicas de Recolección de Información

La técnica de recolección de información fundamental será la entrevista semiestructurada, por cuanto ésta permite recolectar datos de forma flexible y ajustada a las necesidades que se requieran (por ejemplo, a través de una videollamada, debido al contexto de pandemia en que nos encontramos). Esta técnica asume la forma de un diálogo coloquial enfocado en averiguar una temática en particular, y es especialmente relevante para los estudios de carácter descriptivos, además, busca que la información recabada sea lo más precisa posible a través de los significados de los propios informantes, donde el entrevistador mantiene una actitud activa durante el desarrollo de la entrevista, y donde la interpretación juega un rol fundamental para mantener una comprensión profunda del discurso del entrevistado (Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández y Varela-Ruíz, 2013). Por lo tanto, a través de esta técnica se pretenden recoger los significados que los actores estratégicos y tomadores de decisión fundamentales en la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025 expresan buscando principalmente las dimensiones de coherencia, coordinación e integralidad.

Adicionalmente, se utilizará la técnica del análisis de documentos (Hernández, Fernández, Baptista, 2014), para profundizar el análisis de la Ley del Deporte, actas de reunión, convenios e información recibida de la Ley de Transparencia, entre otros.

Detalle de Entrevistados

Tabla 2: Entrevistados, Servicios y Cargos

Actor	Servicio	Cargo
M.G	Subsecretaría del Deporte	Encargada de intersectorialidad
D.B	Instituto Nacional de Deportes. Nivel Central	Jefe de División
V.D	Instituto Nacional de Deportes. Dirección Regional	Encargado de programa
C.M	Instituto Nacional de Deportes. Dirección Regional	Encargada de programa
N.M	Ministerio de Salud	Encargada de programa
S. L	Ministerio de Salud	Encargada de programa
A.M	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Encargo de programa
V.P.	Ministerio De Educación	Encargado de Inclusión, Actividad Física y Deporte Adaptado.
A.M.	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Encargado de programa.

Fuente: Elaboración propia

Contexto de la Investigación

Ministerio del Deporte y Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025

El 28 de agosto de 2013 se publicó la ley 20.686 que crea el Ministerio del Deporte como el *organismo encargado de colaborar con la Presidencia de la República en materias referidas a la Política Nacional del Deporte* (Ley 20.686, 2013). Esta institución es la delegada de diseñar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Deporte y Actividad Física, pero además, se le encarga coordinar las acciones relacionadas al deporte que los distintos Ministerios y servicios públicos desarrollan en sus respectivos ámbitos de competencia e informar al Ministerio de Educación la pertinencia de sus planes y programas del sector aprendizaje de educación física, deportes y recreación (Artículo 2°, Ley 20.686, 2013).

Por lo tanto, El Ministerio del Deporte se conforma como el agente experto en materia de actividad física y deportiva, cuya responsabilidad de agente técnico no solo incluye coordinar a los otros agentes y evaluar su desempeño, sino que también asume la responsabilidad de liderar la promoción de una cultura deportiva en el país, para mejorar la calidad de vida y la adquisición de hábitos de vida activos y saludables en las personas durante todo el curso de vida, lo que señala en su misión institucional (Dipres, 2019).

El 21 de septiembre de 2016 se publicó el Decreto N°31 el cual aprueba la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025 cuyo fin es:

Promover el desarrollo integral, individual y comunitario de la población, a través de la práctica sistemática de la actividad física y el deporte, en sus diversas manifestaciones, durante todo el curso de vida, desde un enfoque de derecho que resguarde la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión social en su sentido más amplio (Ministerio del Deporte, 2016).

Adicionalmente, este Decreto crea un “Comité Interministerial de la Actividad Física y el Deporte”, el cual es presidida por el Ministerio del Deporte, y está constituida por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social; el objetivo de este comité es la coordinación y ejecución de iniciativas orientadas a ampliar la participación de la población, promocionar valores y beneficios, como fortalecer el desarrollo deportivo (Decreto N°31, 2016).

En este comité participan los 3 “sectores estratégicos” descritos en el capítulo IV de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes: “Intersectorialidad en las políticas públicas de actividad física y deporte 2002-2015”:

- 1) **El Sector Salud:** Este es el primer sector estratégico escrito en la Política, y se vincula el trabajo vinculado principalmente debido a la Estrategia Nacional de Salud 2011-2020 la cual incluye dentro de sus objetivos, la reducción de factores de riesgo asociados a la carga de enfermedad, por medio del desarrollo de hábitos saludables, especialmente el aumento de la actividad física entre los jóvenes de 15 a 24 años (Mindep, 2016).
- 2) **El Sector Vivienda:** La relación con este sector se fundamenta bajo la preocupación de ambos servicios sobre la calidad de vida de la población, donde la actividad física y el deporte son ámbitos estratégicos para el quehacer del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Específicamente, la política menciona la focalización de talleres deportivos por parte del MINDEP en conjunto con los barrios del Programa Quiero Mi Barrio del MINVU para poder potenciar la estrategia combinada entre ambos servicios (Mindep, 2016).
- 3) **El Sector Educación:** Este sector estratégico se vincula se menciona en la Política con el objetivo de trabajar en un conjunto de iniciativas que tengan como propósito apoyar la implementación del currículo en Educación Física y promover la incorporación de recreos activos, pausas activas y juegos para la casa en las rutinas de las escuelas y liceos, de tal forma que los

estudiantes realicen actividad física más allá de las horas de la asignatura (Mindep, 2016).

Respecto a la orgánica interna del Ministerio del Deporte, este se conforma por dos instituciones, a saber: la Subsecretaría del Deporte cuyo presupuesto aprobado por la Dirección de Presupuesto de Chile para el año 2019 fue de \$7.753.173 millones de pesos (Partida 26, Capítulo 01, Programa 01), y cuya misión se define en el informe de gestión 2019 como:

“Liderar la promoción de la práctica de la actividad física y fomentar el deporte Competitivo y de Alto Rendimiento mediante la formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, para mejorar la calidad de vida, el desarrollo de una cultura deportiva, la adquisición de hábitos activos y saludables de las personas durante todo el curso de la vida.” (Dipres, 2019)

Y el Instituto Nacional de Deportes cuyo presupuesto aprobado por la Dirección de Presupuestos de Chile para el año 2019 fue de \$124.529.474 millones de pesos (Partida 26, Capítulo 02, Programa 01 y Programa 02 de la Ley de Presupuestos), y cuya misión informada en el informe de gestión 2019 es:

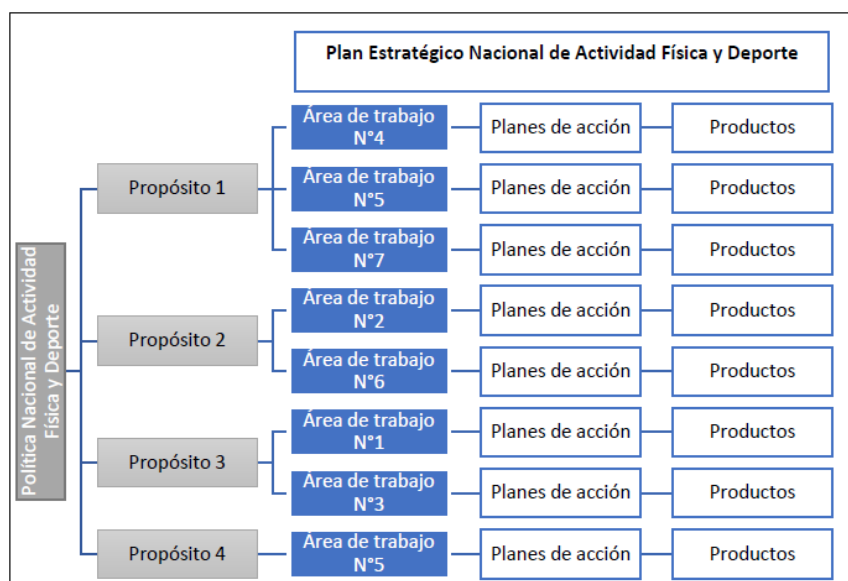
“Implementar la política nacional de actividad física y deporte, dando énfasis en la práctica de la actividad física, el deporte competitivo y de alto rendimiento, fomentando la cultura deportiva y promoviendo el desarrollo de infraestructura que respondan a las prioridades y necesidades sociales y territoriales de la población.” (Dipres, 2019)

Por lo tanto, el Ministerio del Deporte conformado por la Subsecretaria de Deportes y el Instituto Nacional de Deportes deben, desde lo programado, establecer una cultura deportiva a nivel transversal en el país, la cual debería actuar como referente estratégico de las acciones y de los planes y programas de los distintos actores públicos y privados, fomentando y estableciendo hábitos de vida activa y saludable

en la población, a través de la implementación de planes y programas que utilizan a la actividad física como variable de intervención fundamental.

Para lograr lo anterior, La Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025 se articula a través del Plan Estratégico Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025 cuyo objetivo general se construye a partir del fin de la Política Nacional, mientras que las áreas de trabajo, planes de acción y productos responden a los propósitos, dimensiones y líneas de acción de dicho documento, articulados mediante el siguiente modelo de desarrollo:

Figura 1: Vinculación entre el Plan Estratégico Nacional y la Política Nacional



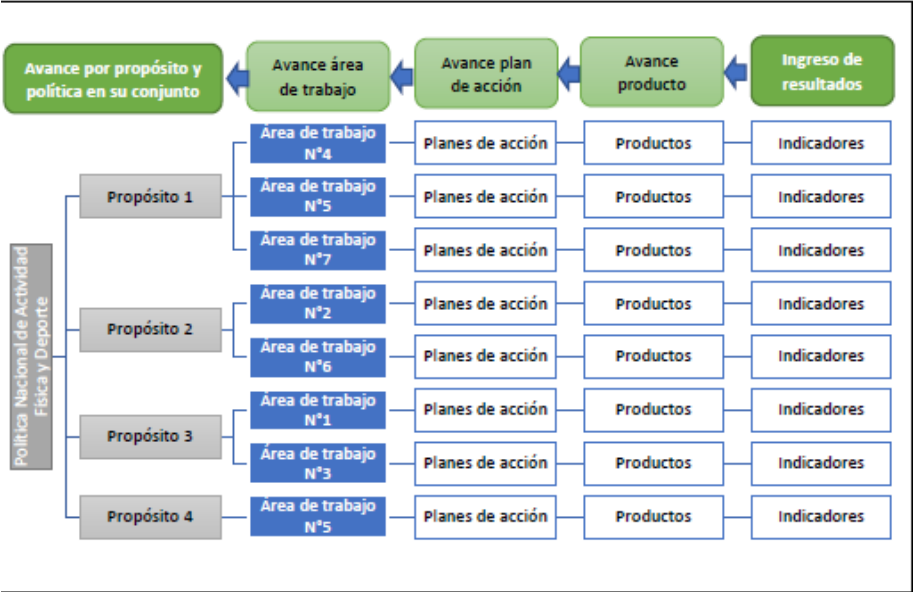
Fuente: Ministerio del Deporte, 2017.

De modo general, los 4 propósitos de la Política¹ se articulan en 7 áreas de trabajo, los cuales a su vez se despliegan en 19 planes de acción que se traducen en 56 productos específicos, los cuales vienen a traducir en términos operativos, las grandes directrices de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte (Ministerio del Deporte, 2016).

1 A saber: 1) Ampliar la participación de la población en la práctica sistemática de la actividad física y el deporte; 2) Promocionar y difundir las oportunidades, beneficios y valores de la práctica de la actividad física y el deporte; 3) Articular un Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte que involucre a todos los actores públicos y privados en su desarrollo y 4) Posicionar a Chile en la alta competencia internacional.

En términos del monitoreo sobre el estado de avance de la implementación de la Política, el Plan Estratégico Nacional estableció un plan de seguimiento, donde la implementación de los productos determinará el estado de avance del plan acción, lo que, a su vez, a través de la suma de los planes de acción se dará cuenta del avance de la respectiva área de trabajo. Por otro lado, como las distintas áreas de trabajo están asociadas a los propósitos de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte, el avance de cada área de trabajo determinará el nivel de avance de los propósitos y la suma de éstos, el de la Política en su conjunto, como se detalla a continuación:

Figura 2: Estructura de Monitoreo Política Nacional



Fuente: Ministerio del Deporte, 2016

Sin embargo, pese a que el sentido lógico de las proposiciones anteriores da cuenta de un ordenamiento a nivel de diseño de lo que debería ser la implementación de la Política Nacional, la oferta programática vinculada a la actividad física y el deporte pareciera encontrarse desarticulada dentro la institución, ya que cuando la Dirección de Presupuestos analizó los programas sociales que implementa el Instituto Nacional de Deportes, concluyó que:

“En general, la Institución se desempeña débilmente en la coordinación de sus programas entre sí, ya que ésta ocurre fundamentalmente a nivel de diseño (teórico) y no en la ejecución práctica. Por ejemplo, no existen procesos de comunicación y/o retroalimentaciones formales entre los programas” (DIPRES, 2017).

Además, este nivel de descoordinación no sólo se demuestra a nivel la implementación de cada programa social (nivel “intrainstitucional”), sino que también se da entre el Instituto y la Subsecretaría (nivel “interinstitucional”):

Respecto a la coordinación de la Institución con otros organismos que afectan su quehacer, se ha detectado una tensión particularmente relevante entre el IND y la División de Política y Gestión Deportiva, del Ministerio del Deporte (...) La descoordinación también se expresa hacia fuera de la institución como un conjunto de actividades y convenios de cada sub-componente, sin una lógica íntegra (DIPRES, 2017)

Por lo tanto, en función de la evaluación que realizó la Dirección de Presupuesto en 2017 respecto al funcionamiento y coordinación que tiene el Ministerio del Deporte en la implementación de su oferta programática (tanto de forma interna como externa), se puede concluir que existe una descoordinación generalizada en materia de la oferta pública vinculada a la actividad física y el deporte. Esta descoordinación seguiría existiendo a la fecha, porque si bien el IND es el servicio que aporta en mayor medida a la oferta programática vinculada a la promoción de la actividad física², esta variable aparece también como estrategia de intervención en otras instituciones, pero donde los argumentos y objetivos buscados por cada uno de estos programas varían según cada organismo que los implementa, y por lo general

² Por ejemplo, el año 2018 se proyectó alcanzar 1.231.129 beneficiarios el año 2019 entre los programas “Deporte de Participación Social” y “Crece en Movimiento” (Ex Escuelas Deportivas Integrales) del Instituto Nacional de Deportes mientras que el programa Elige Vida Sana del Ministerio de Salud proyectó 71.800 beneficiarios.

no se relacionan ni se complementan unos con otros, al menos a nivel de diseño³. Esta dispersión en las acciones estaría produciendo intervenciones aisladas y descoordinadas entre sí, llegando incluso al punto en que las instituciones se superponen entre sí (“sobre interviniendo” a los establecimientos educacionales, por ejemplo) o han debido competir por las y los beneficiaria/os.

División de Actividad Física y Deportes del Instituto Nacional de Deportes y presupuesto según modalidad deportiva.

El IND se configura en relación a lo estipulado en la Resolución Exenta N°3083 de 2018, la cual define la orgánica interna que mantiene el IND a la fecha (Anexo 2). Además, esta Resolución asigna a la División de Actividad Física y Deportes la responsabilidad de implementar programas sociales que se orienten al desarrollo de la práctica de actividad y deporte en el país:

A cuyo cargo estará la función y las tareas específicas relacionadas con la definición de las orientaciones estratégicas de los planes y programas destinados al desarrollo del Deporte y la Actividad Física en el país, con énfasis en el deporte formativo, de participación social, en la gestión del Programa Fondo Nacional para el Fomento del Deporte y de las Donaciones con Fines Deportivos Sujetas a la Franquicia Tributaria de la Ley del Deporte (Resolución Exenta 3083, 2018).

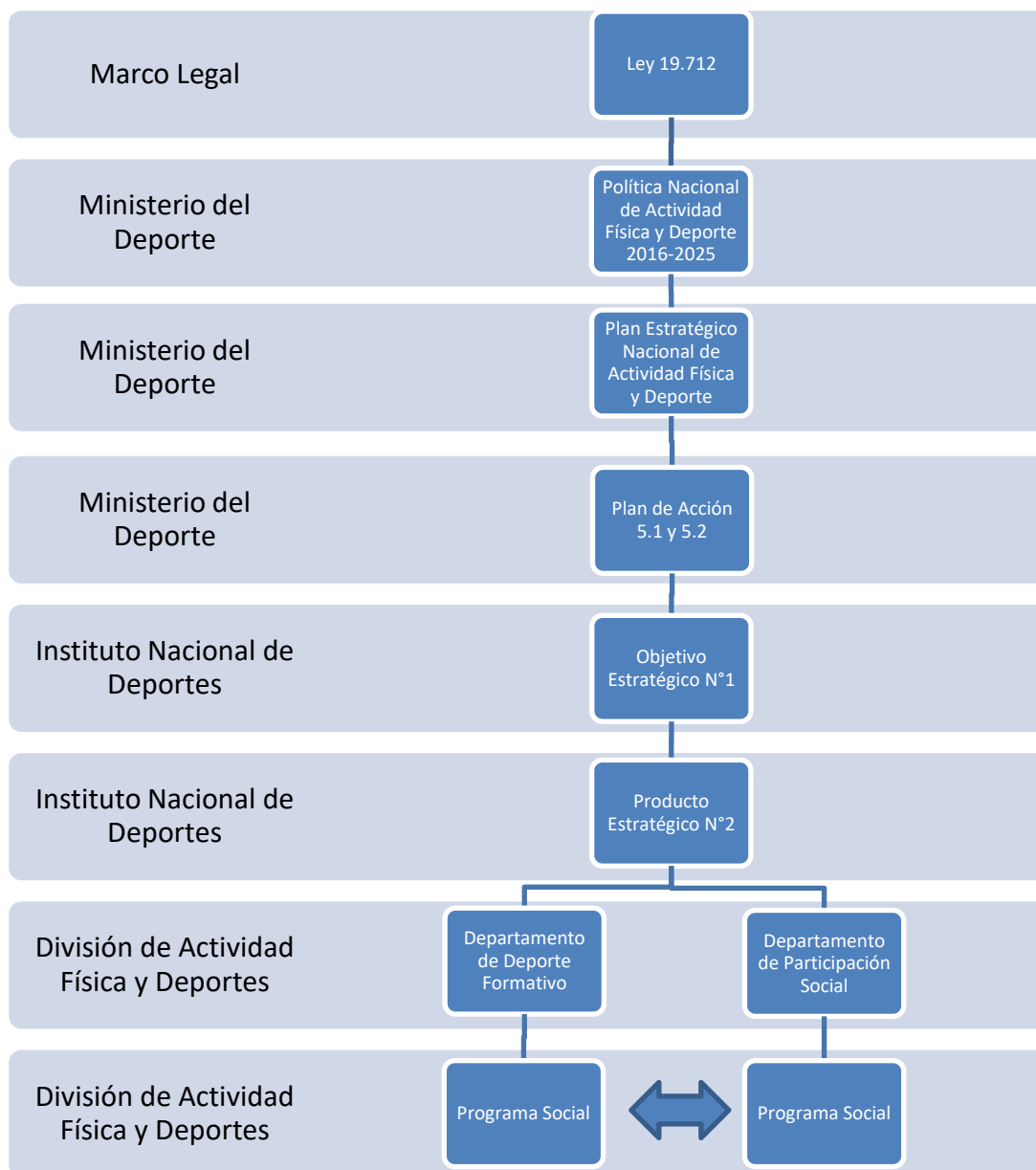
A través de la implementación de estos programas sociales, la División de Actividad Física y Deporte del Instituto Nacional de Deportes implementa el Producto

³ En efecto, en la página web del banco de programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social se pueden contabilizar al menos 9 instituciones que ejecutan programas sociales vinculados a la actividad física, como lo son el Programa “Elige Vida Sana” del Ministerio de Salud, el programa “de 4 a 7” del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y el programa “Campamentos Recreativos Escolares” de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, entre otros, pero es importante destacar que los argumentos que sustentan el desarrollo de cada programa social varían entre cada institución, pasando por ayudar a disminuir los factores de riesgo que contribuyen a obesidad, mejorar la condición física, apoyar en los cuidados, contribuir a la atención educativa, entre otros propósitos (Anexo 1).

Estratégico N°2 de la institución que dice relación con ejecutar planes y programas que permitan el desarrollo de la Actividad Física, deportiva, formativa y comunitaria en el curso de la vida (Dipres, 2019), y al mismo tiempo, responde a dos de los tres Ejes Estratégicos señalados en el Plan Estratégico Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025 del Ministerio del Deporte (a saber, Actividad física y deporte de formación y actividad física y deportes de participación social)⁴.

Figura 3: Fundamentos legales y administrativos de los programas sociales implementados por la División de Actividad Física y Deportes del IND

⁴ Los tres ejes estratégicos señalados son: 1) Actividad física y deporte de formación; 2) Actividad física y deporte de participación social y 3) Deporte de rendimiento.



Fuente: Elaboración Propia.

Estos programas sociales responden a las primeras 2 de las 4 modalidades deportivas definidas por la ley 19.712 (2001) a saber: Formación para el Deporte; Deporte Recreativo; Deporte de Competición y Deporte de Alto Rendimiento y Proyección Internacional. Por lo que mientras la División de Actividad Física y Deportes se preocupa del “deporte social” (formación para al deporte y deporte recreativo), el Departamento de Alto Rendimiento se ocupa del “deporte competitivo” (deporte de competición y de alto rendimiento y proyección internacional) (Ver Organigrama IND, Anexo 2).

El análisis de la ley de presupuesto para el 2019 del Instituto Nacional de Deportes (Anexo 3) revela que la mayor cantidad de presupuesto asignado para las distintas modalidades deportivas se lo lleva el deporte competitivo, con un total de M\$ 45.737.024 pesos⁵, mientras que los programas que fomentan el deporte social reúnen “apenas” M\$18.227.933⁶ pesos. Esto revela que el énfasis presupuestario que realiza el IND sobre el deporte competitivo es más de dos veces al énfasis que se hace sobre el deporte social, hecho que es consistente con el registro histórico de designación presupuestaria desde 2006, donde el Alto Rendimiento siempre ha superado en términos presupuestarios al fomento del deporte social (o “masivo”):

⁵ Esta suma incluye las asignaciones 337, 338, 340, 341, 354, 359, 381, 382 del capítulo 1 y 348 y 052 del capítulo 2.

⁶ Esta suma incluye las asignaciones 358, 057, 058 del capítulo 1 y 346, 347, 050 y 051 del capítulo 2.

Figura 4: Presupuesto Asignado por Categoría



Fuente: Ministerio del Deporte, 2016

Análisis de Resultados

El análisis de resultados da cuenta de los principales hallazgos levantados luego del proceso de recolección de información, que se extendió durante los meses de septiembre y octubre donde se realizaron 8 entrevistas, abarcando distintos Ministerios y Direcciones Regionales. A continuación, se señalan las categorías de discurso principales, desde lo general a lo particular, que dan cuenta de las principales dimensiones de análisis levantadas desde el discurso de los entrevistados.

Trabajo Intersectorial en la Implementación de la Política Nacional de Deportes por el Ministerio del Deporte

Existen una serie de variables intervinientes que influyen en el trabajo intersectorial del Ministerio del Deportes durante el proceso de implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025, pero que también influyen y entorpecen el funcionamiento de los equipos y las prioridades de la agenda de cada servicio y Ministerio.

Clientelismo Político o Sistema de Botín

La primera de estas categorías intervinientes es el “Sistema Clientelar”, que se encuentra muy presente en el Ministerio del Deporte, y que daña enormemente tanto a los equipos, como a los esfuerzos por implementar las políticas públicas. Esta práctica, también denominada “sistema de botín” (por su traducción en inglés: “spoils system”) se basa en que los empleos son utilizados por los partidos políticos como “botín”, una vez se han establecido en el poder ejecutivo, razón por la cual se reparten cargos, jefaturas y/o sueldos según conveniencia política. En efecto, esta práctica es definida por Koldo Echebarría (2005) como una característica típica de nuestra región latinoamericana, “*donde la burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano*” (p.1).

Esta práctica se va a traducir en el desmembramiento de equipos, cambios en los cargos y jefaturas a cargo de la implementación de las distintas políticas públicas por cada cambio de administración del Estado:

(Los trabajos) se pierden de un año al otro, porque tiene que ver también con la... con las buenas comunicaciones de los directores regionales de cada servicio ¿cachai? entonces por ejemplo en la administración anterior el director de acá tenía muy buena llegada con (..)la SEREMI de MIDESO ¿cachai? había todo un tema ahí de vínculos que son... uno sabe que tienen que ver con temas políticos, con el director de SENADIS también se llevaba bien porque eran todos socialistas (...) : Entonces se pierde ahí, se pierde y esta... esta comunicación digamos, entre comillas como política eh... influye, influye.” (C.M)

Además, esta práctica política que interviene a los servicios públicos significa cambios en las agendas políticas y prioridades de los programas en ejecución, además de cambios en las afinidades y relaciones intersectoriales, entre otras dimensiones que se ven afectadas:

“Cuando vienen los gobiernos de turno se generan nuevos programas, se generan nuevos objetivos, no se miran la política y vamos de nuevo tratando de inventar la rueda” (D.B)

“En esta administración esas mesas no han funcionado (...) También esto te puede dar luces de los efectos que tiene el cambio de administración en la implementación de las políticas públicas (...) En el diseño, llega alguien por cambio de administración las cosas o se estancan o se desestima simplemente y se echa pal lado, pero claramente indica un retroceso.” (M.G)

Estos cambios en las prioridades de ejecución y/o de dirección del Ministerio del Deporte, no se corresponden con cambios enfocados en la ciudadanía o de los beneficiarios atendidos por los programas sociales, sino que se deben a cambios fundamentados en prioridades políticas de la mano de la administración de turno:

“Los cambios estructurales en el “Crecer en Movimiento” fue reducir los componentes... aumentar rangos etarios de los niños para que fuera hasta los 18 y no sé cuáles son los otros cambios que son como sustanciales, entonces ahí se puede reflejar que estos cambios finalmente no son cambios que vayan en beneficio de la población son cambios para quizás darle a veces una importancia o énfasis político a ciertos programas de gobierno y no estoy de acuerdo con eso” (D.B)

Si bien, Echebarría (2005) comenta que el Sistema Clientelar es una práctica usual en nuestra región latinoamericana, esta situación se da particularmente fuerte en el Instituto Nacional de Deportes, donde estos cambios no se dan solamente cada 4 años, sino que también ocurren múltiples cambios por año, como por ejemplo, entre los años 2013 y 2017 esta institución tuvo 7 Directores Nacionales en 4 años:

Tabla 3: Directores Nacionales del IND entre los años 2013-2017

Catalina Anfossi Díaz	15 de noviembre de 2013 - 10 de marzo de 2014
Néstor Marín Bravo	11 de marzo de 2014 - 31 de agosto de 2014
Ricardo Loyola Moraga	1 de septiembre de 2014 - 15 de enero de 2015
Sergio Arévalo Macías	16 de enero de 2015 - 30 de septiembre de 2015
Rodrigo Grimalt Suárez	1 de octubre de 2015 - 10 de octubre de 2015
Nelson Serrano García	11 de octubre de 2015 - 11 de enero de 2016
Juan Carlos Cabezas Beroiza	12 de enero de 2016 - 6 de abril de 2017

Fuente: Elaboración Propia.

Esta volatilidad política que ocurre a nivel de las autoridades del servicio, ocurre también de forma intensa a nivel de Direcciones Regionales: por ejemplo, la Dirección Regional de Magallanes, tuvo en 2019 5 Directores Regionales en sólo 19 meses, y sólo uno de ellos fue contratado por el Sistema de Alta Dirección Pública (Diario “El Pingüino, 2019).

Como producto del “daño” que hace esta práctica a la institución, no ha se ha podido construir una “voluntad política” que trascienda a la administración de turno, lo que ha imposibilitado y sigue imposibilitando al Ministerio del Deporte de poder convertirse en un actor influyentes en la toma de decisiones respecto a otras agendas políticas y/u otras instituciones públicas. Esto se debe a una de las consecuencias del sistema clientelar, que como señala Echebarría: *“hace que esta debilidad burocrática se haya situado como una de las causas del fracaso en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal”* (2005). P.1). Lo que nos lleva a la segunda variable interviniente en el proceso de implementación y coordinación intersectorial.

Ausencia de Voluntad Política

Como producto de que la institución ha sido consistentemente capturada por el poder político como “botín”, el Ministerio del Deporte no ha podido encontrar el apoyo político necesario para poder ser influyentes en la toma de decisiones de sus principales aliados estratégicos:

“Si tu investigación o tu tesis quisiera demostrar digamos cómo nosotros en la implementación de nuestra política influimos en que un sector incorpore estratégicamente el tema de la actividad física y el deporte, no somos influyentes. Y no somos influyentes porque no está este acuerdo que se toma desde arriba, desde los que en el fondo tienen que tomar decisiones ¿cierto? e influir para que ese sector específico se comprometa con la actividad física y el deporte (M.G)

Este hecho se vincula directamente a lo que señala Repetto (2020) cuando menciona que, para lograr integralidad en el trabajo público, hay que identificar qué actor es en última instancia quien gobierna el campo de política pública en particular, y si quien está llamado formalmente a gobernar dicho campo tiene los recursos y capacidades suficientes como para gobernar a otros organismos estatales con más fuerza y presencia institucional. En efecto, el Sistema Clientelar le ha costado al Ministerio del Deporte perder su capacidad de rectoría, por lo que no es capaz en la actualidad de influir en la toma de decisiones de Ministerios con mayor peso político, como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud.

Frente a esta ausencia de voluntad política, las coordinaciones estratégicas que ha podido establecer el Ministerio del Deporte en la implementación de la Política, se han circunscrito mayoritariamente a la dimensión de “informalidad”. Respecto a esto, frente al hecho de que la voluntad política puede cambiar repentinamente con los cambios de gobierno (como ocurre efectivamente en el Ministerio del Deporte), se hace fundamental contar con mecanismos permanentes que permitan sostener su continuación con independencia de la administración de turno, sin embargo, como estrategia también frente a este dinamismo de la voluntad política, los mecanismos de coordinación informal pueden lograr una efectiva coordinación entre las

diversas instituciones, particularmente si es posible identificar intereses recíprocos entre ellas. Este es justamente el escenario en que se encuentra el Ministerio del Deporte, donde las estrategias de coordinación informal emergen como funcionales ante la imposibilidad de poder generar acciones intersectoriales formales en clave pro-integralidad.

Lamentablemente, este tipo de coordinaciones han repercutido en que las relaciones intersectoriales establecidas con los actores estratégicos del sector público son de carácter instrumental (es decir, según los intereses de cada actor):

“y ahí es donde nos vamos validando como un servicio, que es lo que el IND siempre nos reclama que es donde estamos pa hacerles la pega ¿cachai? Y nosotros no deberíamos estar para hacerle la pega, nosotros deberíamos técnica... bueno deberíamos hacer el diagnóstico, poner el desafío que tenemos en conjunto, enseñarles técnicamente, digamos, cómo llevar adelante este plan, esta propuesta, estos programas, pero el presupuesto lo tienen que bajar ellos y las condiciones las tienen que generar ellos, nosotros no le vamos a hacer ciclovías al MINVU (...) Entonces más bien es una condición más bien instrumental ¿te fijai?” (M.G)

Por otro lado, la posibilidad de generar trabajo coordinativo de carácter “formal”, debe partir prácticamente “de cero”, en función directa de la “ausencia de apoyo político”. Por lo que este Ministerio debe “probarse” y “validarse” frente a sus actores estratégicos:

“porque en el fondo avanzar en el trabajo intersectorial y lograr hacer que el otro vea como estratégico es un trabajo de tiempo, te tienes que primero, mostrar que no estas improvisando... que vas midiendo el impacto de tus actividades...etc. tu gestión con lo que estai haciendo se empieza a involucrar hay que sintonizarlo con el tema y si no estábamos claro, que era lo que queríamos con el MINVU, yo estaba super clara, pero tenía que comprar algo a la autoridad.” (M.G)

Efectivamente, el énfasis de las coordinaciones informales por sobre las formales, se fundamenta sobre la ausencia de apoyo político como producto del Sistema Clientelar:

“Hoy día siguen siendo los mismos actores estratégicos, el sector de educación es clave pero no somos lo suficientemente influyentes dentro del sector educación como quisiéramos y ahí un poco también porque las razones que te estoy dando antes, porque no se toman acuerdos, donde se expresen voluntades y se tomen decisiones que en el fondo significa que el ministro dice “aquí se cuadran todos con este objetivo, vamos a mejorar las clases de actividad física, vamos a capacitar a los profesores” y esa es la instrucción que baja. Eso se produce porque en educación somos

marginales, somos la última preocupación que puede tener el ministerio, entonces hay un sector estratégico con esas dificultades, de voluntad política acuerdos políticos desde arriba son comunes para todos los ministerios que te voy a nombrar” (G.M)

Esta dimensión del poco apoyo político que recibe el ministerio del Deporte para ser influyente en la toma de decisiones sobre las acciones y/o estrategias a desarrollar entre y con los distintos actores estratégicos del sector público nos lleva a la siguiente variable interviniente:

Frustración y Competencia Técnica de los Equipos

Tanto la captura de la institución por intereses políticos, así como la volatilidad de las autoridades y la poca influencia de la institución sobre los sectores estratégicos, terminan frustrando a los funcionarios públicos a cargo de la implementación de las políticas públicas:

“Yo al principio me frustraba mucho, porque yo ya por ejemplo he estado en las dos administraciones de Piñera y en las dos de... estuve en las dos de Bachelet ¿cachai? Entonces tú voy viendo los contrastes.” (C.M)

Esta variable motivacional de los equipos, se suma a la dificultad de poder empezar a tejer nuevas relaciones intersectoriales, ya que muchas veces “los funcionarios a cargo no son competentes” para dirigir a la institución, implementar los programas, o para realizar las tareas que les corresponden, lo que muchas veces interviene con los criterios técnicos:

“siempre he sido bien crítico no se si exponer gente en este momento, pero creo que las personas no son competentes, las personas en el Ministerio que están a cargo de eso, tanto en la División de Política como la encargada de convenios creo que no son competentes para el tema, así de simple. O sea, yo, cuál era mi dificultad más grande en términos de jefatura, entendiéndolo que la jefatura nacional en una materia técnica y específica era que tenía que convivir muchas veces con situaciones políticas que yo no estaba de acuerdo y que se transformaban en presiones en una manera no declarada” (D.B).

Las cuatro dimensiones intervinientes anteriores, es decir, el sistema clientelar, la ausencia de voluntad política, la frustración de los equipos ante estos hechos y la poca competencia técnica de los equipos que se designan, nos sirven como contexto para analizar la segunda gran dimensión de análisis.

Lo Formulado no se Implementa

Entendiendo el contexto anteriormente descrito, se puede visualizar que el foco intersectorial de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025, descrito específicamente en el capítulo IV de La Política: “Intersectorialidad en las Políticas Públicas de Actividad Física y Deporte”, pudiese estar lejos de lo diseñado originalmente. En efecto, esta formulación que detalla sectores estratégicos y áreas de vinculación, otorgando coherencia estratégica a la implementación de la Política, a través de la vinculación con actores que potencian y fortalecen la estrategia de intervención, queda solamente en una “declaración de intenciones que no se ejecuta de manera uniforme”:

“Estaban declarados en algunos se ejecutaba, pero si me preguntas de las 16 direcciones regionales (...) que se sentaran todas las semanas a hacer una planificación real de las actividades que se tenían que realizar, yo creo que no se hacía. era más bien una declaración de intenciones y un intercambio de correo o llamada telefónica para poder tratar de ajustar como los programas pueden convivir en un mismo recinto” (D.B)

“Y eso es el marco de lo que teóricamente debería haberse dado... coincidimos con el cambio de administración cuando llegan nuevas autoridades, nuevos diagnósticos, nuevas miradas, nuevos focos etc., por lo tanto, ni los comités directivos regionales ni el comité interministerial siguieron sesionando (...) si estuviéramos haciendo un mapa, está bastante distante, trabajo más distante aun ahí” (M.G)

Debido a que lo que se formuló originalmente no se ha podido concretar en la implementación, y en función directa de los principales tipos de coordinación establecidos por el Ministerio del Deporte, que dicen relación con mecanismos de coordinación informal que establecen relaciones instrumentales entre los servicios públicos, la responsabilidad de las acciones recae sobre los funcionarios y no en las instituciones o en planes estratégicos de mayor largo plazo, que pudiesen dotar de coherencia estratégica a las intervenciones regionales:

“(la coordinación) Nace desde un liderazgo, es un liderazgo (...) la que generó esta forma y que en realidad uno trata de ir replicándola fue (...), o sea, es la persona que hizo y permitió eso, y de hecho si tú te fijai (...) el director tenía super claro el liderazgo que generaba en nosotros como profesionales de apoyo de ella eh... era un muy buen equipo. Y de hecho, yo me siento super afortunada, porque en el fondo yo siento que su legado igual hoy día está muy muy potente en el equipo que yo hoy día lidero ¿cachai? Y eso como que yo siento que hay una... yo... soy super agradecida de su... de su proceso” (C.M)

Este hecho, es decir, la responsabilidad y personalización que asumen los funcionarios en la forma en que implementan la Política, produce distintos niveles

de coordinación tanto en términos de cantidad como de calidad de las relaciones intersectoriales establecidas, según cada Dirección Regional:

“Antofagasta, los ríos, O’Higgins, y logran un nivel de coordinación, pero también es porque tienes una cabeza, tienes de repente un director regional o encargado de actividad física, que se empodera de la cuestión y es tan proactivo que lo logra sacar. pero hay otras regiones como por ejemplo Aysén, Magallanes en algún momento, Los Lagos en algún momento se fueron estancando por la función de sus directores o de sus equipos entonces recaemos de nuevo en lo mismo.” (D.B).

Esta variabilidad del trabajo en regiones se debe a que los mecanismos de coordinación formal no se pueden ejercer de manera adecuada, pero además no existen lineamientos claros desde Nivel Central del tipo y/o dirección que deberían tomar las relaciones intersectoriales:

“¿Sabí cuál es la... el gran problema del trabajo intersectorial, Cris? Que no pasa por las instituciones. Si tú me preguntai hoy día mi visión, acá tiene que ver con las personas que están al cargo... en, en la administración de turno” (C.M)

“No, desde nivel central no, era algo más interno y el tema de hacer presencia en las distintas comunas de la región. ya sea en las diferentes comunas o localidades que a veces cuesta un poco más llegar, (- ¿quién decidía?) -Igual, desde las jefaturas (V.D).

En este sentido, la teoría del Agente-Principal, Mackenzie, Buitrago, Giraldo y Parra (2014) plantea que las organizaciones tienen diversos tipos de intereses, aun cuando todos apuntan a la maximización de valor de ellas, por lo tanto, los Principales (que tienen sus intereses particulares) y requieren que los administradores (Agentes) estén alineados con sus objetivos. Para que esta relación funcione, se requieren controles e incentivos a los Agentes, de forma que los motiven a lograr los objetivos de ambos. Por lo tanto, bajo esta perspectiva de análisis, lo que se produce en la implementación del trabajo intersectorial en el Ministerio del Deporte, es que el comportamiento de cada Agente se dispersa, donde si bien los intereses de Principal están claros (Implementación de la Política) y se traspasan a cada Agente (Dirección Regional), los contextos diferenciados de información, la ausencia de lineamientos claros y operativos, además de los incentivos diferentes para cada actor (tanto para los equipos del Ministerio, como de otros servicios públicos) terminan resultando en diferentes niveles de implementación y alcances en cada territorio, lo que afecta de manera directa la

eficacia, por lo que el Principal no está entregando de manera uniforme la información a los Agentes (Direcciones Regionales), ni tampoco los guía de manera adecuada en la toma de decisión para cumplir los objetivos propuestos. Es por esto que la responsabilidad de las acciones queda asignada a cada Agente, en un contexto totalmente asimétrico de información, pero también sumamente complejo y dinámico en el proceso de implementación:

En efecto, esta dispersión de incentivos para colaborar de manera estratégica con los diferentes servicios públicos difiere según cada actor estratégico, hecho con examinamos a continuación, según los 3 aliados estratégicos del sector público señalados en la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-20225 (Mindep, 2016):

Actores Estratégicos del Sector Público

El capítulo IV de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes, se detallan 3 sector estratégicos: El sector salud, el sector vivienda y el sector educación.

Al respecto, tanto desde el Ministerio de Deportes, como desde los servicios con que se debería coordinar la Política Nacional, se detectan importantes descoordinaciones, la cuales abarcan desde la información manejada por cada actor, hasta la ausencia de coordinación entre la implementación de las acciones de cada programa social.

Ministerio de Salud

El trabajo con este Ministerio se fundamenta en el “Comité Interministerial de la Actividad Física y Deporte”, cuyo principal objetivo es la coordinación y ejecución de iniciativas orientadas a ampliar la participación de la población. Sin embargo, estas coordinaciones (de tipo formal) que se establecen en el decreto caen nuevamente en la categoría “Lo Formulado No Se Implementa”; ya que se encuentra que, como consecuencia del cambio de administración, este comité no siguió sesionando:

“coincidimos con el cambio de administración cuando llegan nuevas autoridades, nuevos diagnósticos, nuevas miradas, nuevos focos etc., por lo tanto, ni los comités directivos regionales ni el comité interministerial siguieron sesionando” (M.G)

Por otro lado, este Ministerio implementa el Programa Elige Vida Sana, el cual desarrolla una intervención tridimensional enfocado en una intervención nutricional, que se apoya en actividad física y psicológica, orientada a instaurar estilos de vida saludables en la población beneficiaria del sistema público, que cumple con los criterios de inclusión del programa (de 0 a menores de 65 años, incluyendo a la embarazada). El propósito de este Programa es contribuir a disminuir enfermedades cardiovasculares y Diabetes Mellitus tipo II en la población chilena, a través de una intervención en los hábitos de alimentación y la condición física dirigida a niños, niñas, adolescentes, adultos y mujeres embarazadas (Minsal, 2019). Este propósito se aleja de los propósitos establecidos por los programas que implementa el IND⁷, por lo que se evidencia que no se presenta la dimensión de coherencia a nivel de diseño programático entre Ministerio y el Ministerio del Deporte, la cual se vincula a la relación con los objetivos buscados (incluyendo resultados e impactos) y la capacidad de que estos sean sinérgicos entre distintos servicios y Ministerios (Martínez, 2010).

En lo que respecta al trabajo intersectorial de este Ministerio, aunque desde Nivel Central se señala como indicación la vinculación que deberían ejercer los equipos regionales con otros sectores (como deporte), esta coordinación no se ejecuta en la práctica:

“No, está como el discurso típico de la intersectorialidad, pero en términos estratégicos de evaluación de eso, no existe, se menciona por supuesto, como típico, una orientación muy general pero no hay una bajada más operativa, como se hace, con quien se hace, quienes son los nexos, cuáles son los vínculos, cuáles son las metas esperadas que podría ser más útil, uno podría decir, te vinculaste con cuantos, instituciones del intersector y con qué fin, cual es el producto de esa vinculación. eso no existe ni a nivel local ni central. (S.L)

“Eh... lo que pasa es que está... está indicada la... la... el trabajo intersectorial, pero a los equipos locales. Entonces el... el equipo que hace la actividad física o... perdón el programa son los que tienen que reunirse con la municipalidad, con el min... con el departamento de educación. Entonces nosotras desde arriba, digamos, no tenemos una relación directa (...) tenemos comunicación con el “Elige Vivir Sano” pero bien ocasional. Pero no... no como un trabajo en conjunto” (N.M)

⁷ El propósito del Programa de Deporte de Participación Social es “Incrementar la adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte por parte de la población de 15 a 80 años de edad”, mientras que el propósito del Programa Crecer en Movimiento es “mejorar la condición física de niños, niñas y adolescentes” (IND, 2019).

Por lo tanto, las acciones de vinculación intersectoriales encontradas en este Ministerio son dispersas y responden principalmente a las iniciativas de los equipos regionales, de la misma manera que ocurre en el Ministerio del Deporte, lo que se corresponden con la dimensión de coordinación negativa (Peters, 1998):

“Ese es uno de los problemas, no existen protocolos más centralizados cuáles son los caminos etc, cada uno va a golpear a la puerta a la institución más disponible, (...) entonces no, es muy independiente. si la gente es proactiva y busca el espacio va conocer a su comuna, los recursos que tiene, a lo mejor más participativo para edificar estos recursos y después se hace la gestión, solitos los equipos (...) efectivamente falta un marco mucho más normal, que permita entender que aquí no voy a pedirle por favor que me preste el espacio, sino que aquí estamos todos en una cosa común con los recursos que pueden tener.” (S.L)

Aunque desde el “sector deportes” se visualiza la importancia de vincularse con este sector (y pese estar “anotado” en la Política), la ausencia de voluntad política para generar acuerdos sustanciales, y los cambios de prioridades producto de la rotación de las autoridades han impedido que el trabajo se sostenga en el tiempo:

“En el caso de salud es un poco lo mismo, los temas relevantes para ellos son otros, independiente que tienen una división de política saludable donde hay un departamento de promoción en salud que es donde pertenece (...), en algún minuto trabajamos mucho con ellos en la proyección que iba a ser comunal (M.G).

“la única comunicación ha sido la reunión que tuvimos eh... en conjunto con el departamento promoción de salud del ministerio... y es que estuvo el Ministerio de Deportes. Y de ahí... pucha, esa reunión quedó hasta ahí nada más y no siguió los convenios” (N.M)

Las principales vinculaciones entre ambos sectores se deben específicamente a la utilización de recintos para poder implementar la oferta deportiva de cada Ministerio en particular, sin contemplar complementos y/o coordinación entre ambos servicios, pese a que algunas actividades se desarrollan en los mismos recintos. Esta estrategia de utilización de los centros deportivos tiene un alto nivel político, ya que los “Centros Elige Vivir Sano” se corresponden con una medida presidencial del plan de Gobierno de Sebastián Piñera (Gobierno de Chile, 2020), por lo que estas estrategias dicen relación con vincular las acciones a los énfasis presidenciales más que con coordinar la oferta en sí misma.

“y lo otro es la coordinación para el uso de Centros de Elige Vivir Sano, donde ahí la idea era coordinar más a nivel de centro de salud, en salud y que pudiese estar ese espacio disponible, todo

lo que se da en la región, no hay una agenda que incorpore la dimensión 3 del propósito 2 de la política donde salud tiene un compromiso (M.G)

“En algunas comunas se han implementado Centros deportivos de Elige Vivir Sano, ahí hay un énfasis obviamente más visible, hay toda una parafernalia social pero diría que ha habido algunas comunas que han hecho gestión para poder utilizar esos espacios, pero del punto de infraestructura, más allá de eso no he visto que haya mucho más (...) pero yo diría que lo observado en lo que uno ve, la mayoría de las cosas están en el ámbito de la utilización de la infraestructura presente, no otros tipos de recursos ni humanos, para establecer un programa conjunto, no, eso no” (S.L)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

La relación entre ambos servicios se fundamenta bajo la preocupación de ambos sobre la calidad de vida de la población (Mindep, 2016). Sin embargo, los datos levantados desde el discurso de los entrevistados dan cuenta que existe poca o ninguna coordinación sostenida con el Ministerio del Deporte, producto de los cambios que se producen con los cambios de gobierno:

“En Vivienda no te puedo decir mucho, la verdad de las cosas no lo sé, tuvimos un trabajo maravilloso... tuvimos mesas regionales en todas las regiones del país y todos tenían deporte en los barrios que se planificaba en conjunto. Las mesas en esta administración no han funcionado, hasta ahora hace muy poco y desconozco las prioridades, nosotros teníamos el programa de deportes teníamos parques donde la idea era que influyéramos en el equipamiento y diseño de los parques, desde los intereses que nosotros tenemos y a la vez le diéramos vida a los parques con esta oferta que podemos llevar en el programa espacio público, pero eso se fue desdibujando” (G.M)

Otra vez se encuentra la dimensión de análisis donde “Lo Formulado No Se Implementa”, en relación directa de los cambios de prioridades en la ejecución y la desestima que se produce en la dirección de los servicios públicos a la hora del cambio de administración (Sistema de Botín):

“Pero si tú me preguntai eh... hoy día hay... la institucionalidad no acompaña un correcto desarrollo de la intersectorialidad, porque existen egos distintos, porque existen... hay temas políticos, hay temas... un montón de cuestiones. Entonces, hoy día a Chile le falta mucho” (A.M)

La descoordinación con este servicio es tan grande, que se evidencia, incluso, el desconocimiento de la existencia de la Política Nacional de Deportes por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

“Política nacional de deportes ¿Esa política ya está publicada? (Sí) Perfecto.... ¿Y cuándo fue publicada?”

Lo anterior da cuenta de que el tipo de coordinaciones sostenidas con este servicio corresponden a la categoría de “coordinación negativa” (Peters, 1998), en el sentido que ambas instituciones se gestionan independientes entre sí, no vinculando actividades de forma coordinada, ni siquiera acusando conocimiento de la existencia e implementación de una Política Nacional de Deportes.

"Quiero mi barrio" partió el año 2006, es el programa más antiguo de esto y normalmente lo que ha hecho es que a nivel central se han hecho convenios, convenios con la corporación nacional forestal para forestar, convenios con deportes, que yo no los conozco en detalle, pero tenemos por ahí un listado habría que ver si exis... si exis... yo por ahí puedo conseguirme un convenio para ver si está vigente y que es lo que... en qué consistía ese convenio". (A.M)

La estrategia de intervención fundamental de este Ministerio se basa en la descentralización de las acciones que priorizan la autonomía y pertinencia de las Direcciones Regionales, por tanto, Nivel Central asume el rol de proveer convenios y soporte para entregarles más oportunidades al desempeño que pueda tener cada región, en función de las particularidades y de la lógica habitacional y poblacional de cada localidad en particular. Sin embargo, es este tipo de trabajo el que también aleja las posibilidades de vincular las acciones “de forma intencionada” con el Ministerio de Deportes desde Nivel Central, para poder otorgarle coherencia estratégica a las acciones implementadas de la mano de una visión país entre ambos Ministerios y el poder ejecutivo, por lo que tampoco se encuentra desde la vinculación con este Ministerio la dimensión de coherencia requerida para establecer un trabajo “integral”.

En este sentido, ocurre justamente lo que señala Evrim (2019) cuando menciona que una de las dificultades para la coordinación es la descentralización sin inducción de visión estratégica centralizada, lo que puede producir una desorganización de las acciones e ineficiencias en la dispersión de los territorios. En efecto, es cada Dirección Regional la que decide qué convenios son más o menos pertinentes para solucionar los problemas de cada localidad, por lo tanto, la uniformidad de las acciones se pierde en la dispersión territorial, lo que puede ser bueno en términos locales, pero desorganizado en términos nacionales:

“Son las regiones las que manejan cada uno de los territorios, porque en Arica hay 4 barrios, en la Región Metropolitana hay 30 barrios, pero no somos nosotros a nivel central, sino la región la que

trabaja directamente para concretar eso. Y muchas veces como nosotros lográbamos firmar un convenio, las regiones se amparaban a ese convenio y lograba decirles "Señor, de acuerdo a este convenio, por favor trabajemos en actividades" o "En virtud del convenio CONAF por favor pásame 100 árboles porque yo en este barrio quiero hacer esta cosa". (A.M).

"Entonces, hoy día a Chile le falta mucho pa' efectos de decir eh... si yo estoy en el territorio ¿Cómo logro obligar a otro ministerio a que haga eso?...Que no sea por buena voluntad o porque yo tengo buena relación con la otra autoridad. Em... entonces falta mucho esa situación y hay... lo que hay hoy día son más bien convenios de... de... son convenios de buena voluntad eh... y donde... durante el desarrollo del "Quiero mi barrio" que ha pasado por Bachelet, Piñera, Bachelet, Piñera, o sea por todos los por dos lados." (A.M)

Ministerio de Educación

Este Ministerio menciona en la Política con el objetivo de trabajar en un conjunto de iniciativas que tengan como propósito apoyar la implementación del currículo en Educación Física y promover la incorporación de recreos activos, pausas activas y juegos. Sin embargo, desde el Ministerio de Deporte se mencionan que no se alcanza a generar un trabajo de forma estructurada y coherente con los fines buscados, ya que no se posee la influencia política necesaria para poder dirigir estratégicamente a este sector:

"El sector de educación es clave pero no somos lo suficientemente influyentes dentro del sector educación como quisiéramos y ahí un poco también porque las razones que te estoy dando antes, porque no se toman acuerdos, donde se expresen voluntades y se tomen decisiones que en el fondo significa que el ministro dice "aquí se cuadran todos con este objetivo, vamos a mejorar las clases de actividad física, vamos a capacitar a los profesores y esa es la instrucción que baja" (M.G)

Se evidencia una vez más que el Ministerio del Deporte aunque está formalmente llamado a gobernar el campo de la política pública ligado al deporte y la actividad física (Ley 20.686, 2013) no posee los recursos y apoyo necesario poder coordinar a los otros organismos estatales que tienen más fuerza y presencia institucional, lo que imposibilita la integralidad en el trabajo intersectorial (Repetto, 2020).

Estas descoordinaciones con el Ministerio del Deporte también se detectan desde el Ministerio de Educación:

"En este momento con deportes (...), nunca se llegó a decidir entre todos los estamentos públicos vamos a abordar a 500 a mil. no vamos a toparnos en un colegio, nunca se llegó a definir un criterio" (V.P).

Esta descoordinación entre ambos Ministerios (o “coordinación negativa”) es una de las causantes principales de que muchas veces en los establecimientos educacionales se encuentran múltiples intervenciones provenientes de instituciones distintas, cada una de las cuales no se coordinan de forma previa para evitar saturar a los establecimientos y/o a las y los beneficiarias/os (lo que usualmente se conoce como “sobre-intervención”). En efecto, rastros de estos se recogen desde el Ministerio del Deporte, donde la implementación de las actividades responde a intervenciones aisladas y descoordinadas entre sí, llegando incluso al punto en que las instituciones tienen que competir por beneficiarios (Gutiérrez, 2020).

Con respecto a cómo se ha vinculado el sector educación con el sector deportes, se encuentra que el Ministerio de Educación responde más bien a una lógica “espontánea” de cambios presupuestarios que habilitaron la compra de material e implementos deportivos para apoyar a los establecimientos educacionales públicos, pero no a un proceso decisional previo que fundamente una dirección o intencionalidad estratégica coordinada con el Ministerio del Deporte, por lo tanto, se evidencia una ausencia de la dimensión de “coherencia”, al igual que en los 2 sectores estratégicos anteriores, donde no se vinculan las intervenciones relacionadas al deporte y la actividad física de forma estratégica.

“Primero, de un año para otro empezaron a dar recurso, y en el 2014 también a la Nueva Educación Pública, se asignó recursos. y por ejemplo desde este año bueno por toda la pandemia estamos en pleno proceso para entregar los recursos que se van ejecutar en el 2021, esto produjo una opción en los recursos de talleres con implementos deportivos” (V.P)

“No hay, coordinaciones por ejemplo, tanto en el ámbito deportivo recreativo. Lo otro es que se coordinara, por ejemplo, con los talleres municipales de deportes eh... tampoco hay una coordinación, o que... eh... coordinara por ejemplo curricularmente la asignatura de educación física o el taller con matemáticas, con lenguaje, asignatura o algún taller” (V.P)

Ausencia de una Política de Estado

Las dimensiones de análisis anteriormente descritas (las variables intervinientes en el proceso de implementación de la Política, la distancia entre el diseño y la implementación, y la descoordinación generalizada con los actores estratégicos del sector público) producen como correlato, la incapacidad de posicionar a la Política

Nacional de Actividad Física y Deportes como una política de Estado que trascienda a la temporalidad de los gobiernos. Al respecto, Guardamagna y Cueto (2013), mencionan que una “política de Estado” hace referencia a un tipo particular de política, distinta de una política de gobierno, la cual va más allá de la temporalidad de una gestión, enfocando la resolución a problemas públicos basado en un consenso social respecto a la importancia de la temática fundando en intereses generalizados que le entrega continuidad a la intervención pública entre las distintas administraciones. En este sentido, las dimensiones claves para poder hablar de una “política de Estado” dicen relación con “consenso” (políticos y sociales respecto a la necesidad de considerar una solución pública a un problema público) y “continuidad” (respecto de las intervenciones para solventarlo), aunque no necesariamente se dan ambas de forma simultánea (Guardamagna y Cueto, 2012).

Por el contrario, una “política de gobierno” es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta, por lo tanto, este tipo de políticas duran mientras esté vigente el gobierno que la concibió, por lo que son políticas que normalmente no tienen continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo, y que no tiene por qué tener continuidad con políticas anteriores, ni buscar o sostener un consenso para su implementación (Guardamagna y Cueto (2013).

En este sentido, la Política Nacional de Actividad Física y Deportes no se ha podido establecer como una política de Estado, principalmente debido a que la intromisión del poder político en la implementación del área técnica interrumpe y modifica de forma continua a las intervenciones, imposibilitando el posicionamiento de la dimensión de “continuidad” de las acciones. Por otro lado, cada Ministerio que utiliza a la actividad física como variable de intervención (como Educación, Salud y Deportes) lo hace fundamentado en distintas problemáticas (apoyo a la educación pública, disminuir enfermedades cardiovasculares y disminuir la inactividad física, respectivamente), por lo que tampoco se satisface la dimensión de “consenso” respecto al problema público a solucionar, por lo tanto, no se cumplen los dos criterios que conforman a las política de Estado (Guardamagna y Cueto 2012;2013).

Adicionalmente, la intromisión del poder político al área de implementación no sólo ocurre en el Ministerio del Deporte, sino que también se detecta en los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda y Urbanismo.

“Son políticas de gobierno... Nosotros en todo ámbito dentro del Ministerio de Educación, no sé en el Ministerio del Deporte, vemos que el primer año del gobierno es terminar de ejecutar lo que hacía el gobierno anterior. El segundo año es más menos empezar a idear... lo realmente, lo que quiere hacer el gobierno. El tercero se implementa. El cuarto ya se vienen las elecciones, y al quinto año que sería el primero del próximo gobierno se cambia todo ¿Ya? Y... Por tanto, a veces nosotros tenemos los recursos, otras veces no, ustedes son "Escuelas Integrales" después son "Crecer en Movimiento". (V.P).

“Este programa se enmarca dentro de los esfuerzos de los distintos gobiernos, en el tema del elige vivir sano, para el control o la promoción de los hábitos saludables, ya, pero como parte de este sistema de elige vivir sano es más reciente po, pero el programa tiene una historia bastante más larga, por lo menos 10 años, partió con otros nombres-, vida chile, habían como varios nombres que fueron mutando en el tiempo y ahora claro está dentro de esta política que es parte de varios programas de gobierno pero actualmente en el Sistema Elige Vivir Sano” (S.L).

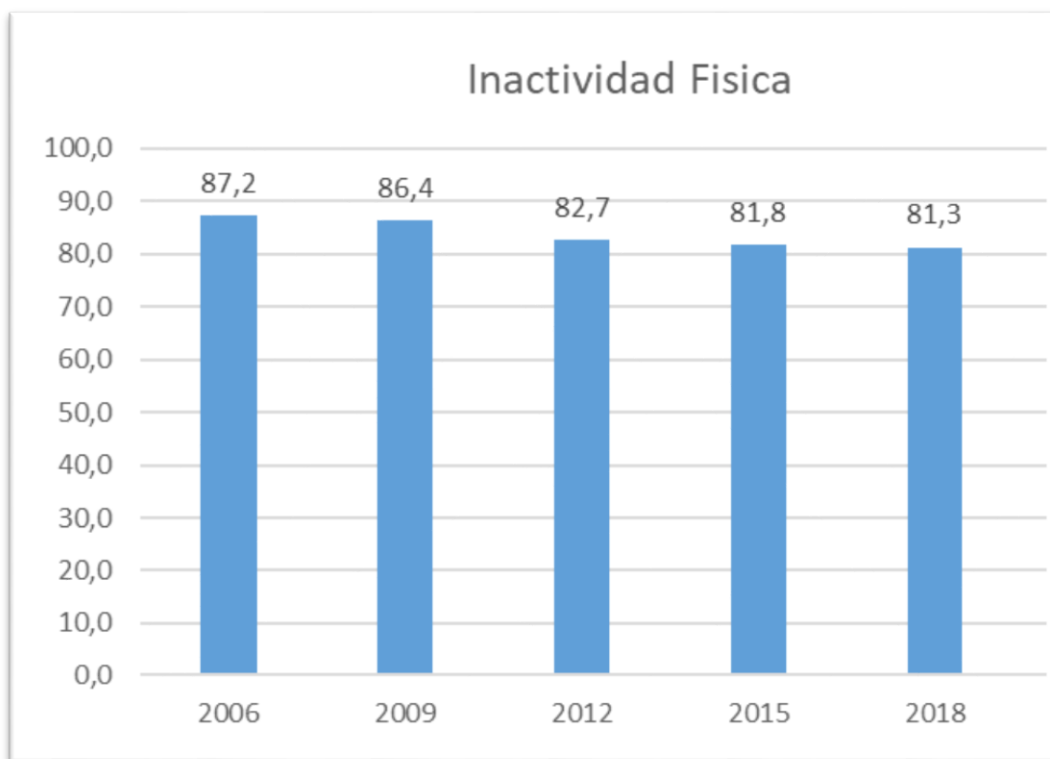
Este hecho hace que se prioricen decisiones de orden político por sobre criterios técnicos que entreguen continuidad a las intervenciones públicas, por lo que los énfasis y direcciones que toman los programas en la medida en que cambian los gobiernos y los cargos, pasan por alto varias dimensiones señaladas a nivel diseño. Este hecho es coherente con lo que señala Echebarría (2005) cuando menciona que la debilidad burocrática de nuestra región es una de las causas el fracaso de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal, característica que se contrapone directamente con los denominados “tigres asiáticos”, en los que un Estado fuerte y autónomo, apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática, se considera un factor clave de su éxito. En este sentido, el grado en que una burocracia se asocia más al ideal Weberiano técnico-racional o al recurso privado de los partidos políticos (como en nuestra región) es que también se relaciona a la calidad de las políticas públicas de dicha burocracia (Echebarría, 2005), por lo que la Política Nacional de Actividad Física ve disminuida la calidad de su implementación y la característica de “continuidad”, en la medida en que el “sistema de botín” se produce y reproduce en el Ministerio del Deporte.

Lamentablemente, esta ausencia de una política de Estado vinculada al fomento del deporte es al mismo producida y productora, ya que ésta refuerza a las mismas

variables que la produjeron. En otras palabras, como consecuencia de que los equipos a cargo de los distintos programas que fomentan a la actividad física y el deporte no se han podido coordinar de manera coherente con una estrategia de intervención a largo plazo (dimensión de “coherencia”; Repetto 2010) , entonces la Política vigente no se ha podido posicionar de forma que trascienda a los equipos y las administraciones (en tanto Política de Estado), pero al mismo tiempo, como no existe un marco de referencia para los equipos que implementan (Política de Estado), entonces las relaciones entre cada equipo que implementa continúan descoordinadas.

Este hecho, es decir la ausencia de una política de Estado que trascienda a los gobiernos y sea capaz de coordinar las acciones públicas en materia de actividad física sistemática de forma coherente y coordinada entre sí, podría ayudar a explicar los altos índices de inactividad física en nuestro país, que de hecho, van al alza (Celis-Morales et al., 2019), en efecto, la última Encuesta Nacional sobre Hábitos de Actividad Física y Deporte en la población adulta señala que sólo 8 de cada 10 adultos en Chile no realiza actividad física según las recomendaciones mínimas de la OMS (Mindep, 2018), resultados que son consistentes con los registros históricos que ha levantado el Ministerio del Deporte desde 2006, que señalan altísimos niveles de inactividad física en nuestro país, los cuales han disminuido solamente un 6% en 12 años:

Figura 4: Variación de la Inactividad Física 2006–2018 en Chile (en porcentaje)



Fuente: Ministerio del Deporte, 2018.

Este poco posicionamiento que ha tenido la Política de Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025 como política de Estado, replica también lo ocurrido la Política Nacional de Actividad Física y Deportes de 2002:

“hay que ir un poco de historia (...) la primera política que fue el 2002, mira po, era esta cuestioncita y tenía 4 objetivos que eran como los objetivos más claros de un trabajo que debía realizarse a nivel de Estado para poder, para poder eh... conseguir objetivos de mediano y largo plazo ahora yo me hago una pregunta con eso (...) yo me pregunto por qué desde el 2002 al 2020 mantenemos las mismas cifras de sedentarismo, las mismas cifras de obesidad, o sea quizás se ha movido quizás 5 puntos porcentuales hacia arriba o hacia abajo, pero tu decís que en 20 años seguimos igual, es porque los objetivos no se plantearon bien o el trabajo no se realizó de manera adecuada” (D.B)

Por lo tanto, la imposibilidad que han tenido las Políticas Nacionales de Actividad Física y Deportes para actuar como marco de referencia que otorgue coherencia y continuidad a las intervenciones de los distintos equipos y ministerios, a la vez que facilite su coordinación en los territorios, ayudaría a explicar las mejoras marginales que han tenido en la última década los índices de actividad física en nuestro país,

los cuales consideran un aumento de menos de un punto porcentual por año aproximadamente (Salinas, 2020).

Este hecho (la ausencia de una política de Estado que fomente al deporte social) contrasta directamente con las políticas centradas en el deporte competitivo, donde el “Plan Olímpico” sí ha podido consolidarse como una política de Estado, trascendiendo a los gobiernos de turno:

“El plan olímpico, si uno empieza a ver los medalleros, es una política de Estado que lleva prácticamente 10 años y paso a ser una política de Estado porque partió quizás como una política de gobierno, pero se mantuvo en el tiempo. en los últimos juegos (...), consiguieron cantidad importante de medallas y posicionamiento para el país, bueno ahí tú dices esta política que se estructuro que empezó el 2010 y que después de 10-9 años trae resultados. em, te muestra que cuando las cosas se hacen de manera profunda sistemática y con objetivo a largo plazo, dan resultado y aparentemente por eso decía una opinión personal de D.B. es que aparentemente, cuando vienen los gobiernos de turno se generan nuevos programas” (D.B)

Las diferencias que han tenido ambos tipos de deporte (el deporte “social” con el “competitivo”) se deben principalmente a los diferentes énfasis presupuestarios entre uno y otro, donde consistentemente el deporte de alto rendimiento se ha llevado más presupuesto que el fomento al deporte social o masivo (figura 4). Este hecho tendría su origen en los factores de arrastre mediáticos y publicitarios que tiene el deporte competitivo por sobre el deporte social, por lo que frecuentemente es utilizado por las autoridades políticas para mostrar sus gestiones y a sí mismas:

“todo ese compromiso que se hizo en algún minuto con los deportistas que una vez armamos un desayuno donde estuvo la ministra, la subsecretaria y le presentamos la... los desafíos, digamos, que la política tenía en materia de rendimiento y cómo ellos tenían un rol ahí también, o sea, después chao. Por cuestiones políticas ¿cachai? Porque también se mueve la cosa por... por... por tu posición política, yo deportista si estoy en favor de... de este eh... gobierno, me voy a comprometer más o me voy a comprometer menos si es que es más distante.” (M.G)

Conclusiones y Propositiones

Como producto de las variables intervinientes en el proceso de implementación de la Política Nacional, así como de la incapacidad del Ministerio del Deporte de coordinar a los distintos Ministerios y servicios públicos que utilizan a la actividad física como variable de intervención social, no se ha podido posicionar una política de Estado que actué como referente estratégico orientador de las distintas intervenciones públicas y que les entregue coherencia en función de la integralidad intersectorial con la que deberían funcionar. Este hecho señala bajas eficacias entre cada programa social en particular y en el cumplimiento de los objetivos de la Política, por cuanto no existe coordinación ni coherencia entre los sectores estratégicos, lo que al mismo tiempo señala una pérdida de eficiencia en el gasto público por cuanto ningún programa social se complementa con ningún otro. Este hecho es coherente con lo señalado por Lahera (2005) cuando menciona que el mayor déficit en nuestra región es de una mala implementación de políticas públicas, y no de un mal diseño, en efecto, la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025 es una muy política que emerge de un proceso de levantamiento ciudadano y consultivo extenso y profundo a lo algo del territorio nacional, pero que no se ha podido implementar de manera adecuada.

“la última política, que está vigente que es la 2016-2025 y creo que esta te sirve mucho para tu trabajo porque declara en la política como debe ser el trabajo intersectorial, situación a mi juicio tampoco se hace” (D.B)

La descoordinación que ocurre entre los distintos sectores con el sector deporte y la ausencia del posicionamiento de una política de Estado que fomente al deporte social, señala que la intervención del Estado sobre esta materia no está teniendo un efecto significativo. En efecto, el continuo énfasis que se hace sobre el deporte competitivo, tanto de forma presupuestaria, como de gestión (el “Plan Olímpico” cumple con los criterios de “continuidad” y “consenso” entre las administraciones, por lo que podría ser considerado como política de Estado; Guardamagna y Cueto, 2013), podría deberse más bien a un componente político, que técnico, por cuanto

no existe una relación muy clara entre el éxito deportivo de un país y sus beneficios sobre el fomento del deporte social.

Tabla 4: Comparación entre el Medallero Panamericano 2019 y el porcentaje de inactividad física en adolescentes 2019 en distintos países americanos.

Juegos Panamericanos de Perú 2019						Adolescentes Que No Hacen Suficiente Actividad Física En América Latina
País	Medallas de Oro	Medallas de Plata	Medallas de Bronce	Total	Ranking	
Brasil	124	99	85	308	1	83,6
Estados Unidos	58	62	65	185	2	-
México	55	58	45	158	3	83,2
Colombia	47	36	50	133	4	83,9
Argentina	26	38	43	107	5	84,8
Canadá	17	21	22	60	6	-
Cuba	13	10	16	39	7	-
Chile	11	12	11	34	8	87,6
Ecuador	2	10	21	33	9	86,5
Perú	5	3	7	15	11	84,6

Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados por "Lima 2019" y la Organización Mundial de la Salud (2019)

El análisis de la tabla anterior ejemplifica que no existe una relación directa entre inversión en alto rendimiento y el fomento al deporte social, como se ve, el campeón absoluto de los Juegos Panamericanos 2019 fue Brasil, sin embargo, casi el 85% de su población adolescente no cumple los requisitos mínimos estipulados por la Organización Mundial de la Salud, y lo mismo ocurre para el resto de los países latinoamericanos posicionados en el medallero, todos cuales presentan sobre un 80% de inactividad física en sus adolescentes. Por lo tanto, la inversión para mejorar el deporte social, requieren de otro tipo de enfoque para la inversión pública, que no se relacione al fomento al deporte competitivo como estrategia de intervención.

En este sentido, las leves mejoras en la práctica de actividad física, así como la ausencia de una política de Estado ligada al fomento de la actividad física levanta

interrogantes sobre el real posicionamiento de una “cultura deportiva” en el país por parte del Ministerio del Deporte (recordemos que su Misión Institucional es el: “posicionamiento de una cultura deportiva en el país”; Dipres, 2019). Al respecto, Salinas (2020) señala que la cultura deportiva chilena no ha tenido grandes cambios en los últimos años, donde somos un país al que le interesa y sabe que el deporte y la actividad física regular hace bien, pero se prefiere que otros los hagan, o verlo por la televisión o alguno otro medio digital. Por lo tanto ¿en qué medida el Ministerio del Deporte cumple con su objetivo institucional de posicionar una cultura deportiva en el país a la luz de los bajos índices de práctica de actividad física? Sería una pregunta interesante de responder en futuras investigaciones.

En términos conclusivos de esta investigación, y para responder a la pregunta de investigación: ¿Qué tipo de vinculación intersectorial se genera entre los principales actores estratégicos del sector público y el Ministerio del Deporte durante la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025? se puede concluir que si bien existe vinculación intersectorial con los sectores estratégicos del sector público, estas relaciones son de tipo instrumental y funcionales a los intereses que tiene cada servicios e institución en particular, basados principalmente en coordinaciones de tipo informal, y producto de la iniciativa de los equipos y las personas que implementan las distintas acciones. Esto se debe principalmente a que los cambios de administraciones perjudican la implementación de lo estipulado a nivel de formulación, por lo que muchas de las acciones detalladas a nivel de diseño no se llevan a la práctica.

Respecto al objetivo específico N°1, no se pudo identificar referentes estratégicos que orienten las intervenciones en materia de actividad física porque no existen o no se han posicionado, en este sentido, la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016-2025 no se ha podido actuar como referente para los sectores estratégicos del sector público, ni logra entregar continuidad y/o el consenso a las acciones que se desprenden de su implementación, para poder posicionarse como política de Estado, por lo que no existe coherencia en este sector público.

Por otro lado, respecto al objetivo específico N°2, el Ministerio de Deportes no actúa como el agente coordinador de las acciones vinculadas al deporte y la actividad física como mandata la Ley 20.686 que crea dicho Ministerio, debido a que se encuentra profundamente intervenido políticamente, lo que le ha hecho perder “peso político” para ser influyentes en la toma de decisión de otros servicios públicos, hecho termina desmotivando a los equipos y posicionando gente poco competente a cargo de dirigir la institución. Adicionalmente, este hecho produce que las acciones que implementa el Ministerio del Deporte no sean consistentes en el tiempo ni logren el consenso adecuado para poder posicionarse de forma trascendente a las administraciones de turno.

Finalmente, con respecto al objetivo específico n°3, al no encontrarse ni coherencia ni coordinación en las intervenciones de los distintos actores en materia de deporte, no se puede concluir que existe integralidad en las acciones intersectoriales vinculadas al deporte. Esto se debe a que los distintos servicios no se vinculan de manera consistente, ni coordinan formalmente sus esfuerzos en línea estratégicas consistentes en el tiempo, en efecto, aunque se encuentran coordinaciones estipuladas formalmente a nivel de diseño, muchas veces éstas no concretan de manera adecuada, por lo que las coordinaciones entre los sectores estratégicos del sector público y el Ministerio del Deporte quedan relegadas a la tipo de “coordinaciones negativas”.

Para poder mejorar las relaciones intersectoriales en el proceso de implementación de la Política Nacional de Actividad Física 2016-2025 se recomienda:

1. Avanzar en acuerdos y convenios entre instituciones públicas que determinen nuevas coordinaciones de tipo formal, detallando compromisos y contrapartes para mejorar la implementación de los equipos en las regiones en el terreno, y velar por su cumplimiento desde nivel central.
2. Abrir el Ministerio del Deporte a la participación de la sociedad civil y publicar los avances en el proceso de implementación de la Política, de esta forma se podrá tener un agente externo que demande y cuestione sobre los resultados

del Ministerio, al mismo tiempo, esta acción podría prevenir o denunciar la intervención del poder político en la institución.

3. Posicionar la intromisión del poder político en el Ministerio del Deporte como un tema relevante para discutir dentro de la institución, de forma tal que tanto los funcionarios como las asociaciones de funcionarios puedan organizarse de forma colectiva para hacer frente al “sistema de botín” y posicionar mecanismos meritocráticos que combatan este sistema, para entrar a la institución y/o dirigir a los equipos.

Como debilidad principal de esta investigación, se encuentra que el levantamiento de datos se hizo de manera lineal y no “circular”, por lo que no se pudo encontrar a tiempo la variable interviniente “clientelismo político”, para poder haber dirigido las entrevistas hacia la investigación de dicha dimensión de manera más profunda, lo que habría permitido examinarla mejor y en mayor profundidad. Sin embargo, esta dimensión fue lo suficientemente fuerte y transversal, para que apareciera también en las entrevistas con los otros servicios públicos (Ministerio de Educación, de Vivienda y Urbanismo y Salud), por lo que de todas formas se pudo testificar sobre la ocurrencia de este fenómeno de forma transversal en la institucionalidad pública chilena.

Este hecho levanta una alerta y abre la discusión para los funcionarios y directivos públicos del mañana, de cómo nuestras instituciones públicas pueden sacudirse la carga histórica con que han venido funcionando (profundamente intervenidas por el poder político), para cuestionar y encontrar nuevas estrategias para mejorar la eficacia y la eficiencia de las acciones que se implementan, amparados en criterios técnicos y meritocráticos.

Bibliografía

Acuña, C. (2010). Los Desafíos De La Coordinación y La Integralidad De Las Políticas Y Gestión Pública En América Latina. Proyecto de Modernización del Estado: Buenos Aires. Argentina.

Basu, K. (1997), On Misunderstanding Government: an Analysis of the Art of Policy Advise. *Economics and Politics*. 9 (3).

Boston, J. (1992) “The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience”, en *Governance: An international journal of policy and administration*. 5, (1).

Celis-Morales, A., Rodríguez-Rodríguez, F., Martínez-Sanguinetti, M., Leiva, A., Troncoso, C., Vilagrán, M., Salas-Bravo, C., Díaz-Martínez, X., Cigarroa, I., Concha-Cisternas, Y., Alvarez, C., Beltrán, A., Vásquez-Gomez, J., Pavez-Adasme G., Luarte, C., Molina E., Yañez-Silva, A., Garrido-Méndez, A., Matus, C. y Petermann-Rocha-F. (2019). Prevalencia de inactividad física en Latinoamérica ¿Logrará Chile y el Cono Sur reducir en un 10% los niveles de inactividad física para el año 2025. *Revista Médica Clínica Las Condes*. 30 (3). 236-239.

Cunill-Grau, N. (2014). Resistencias a la Colaboración Interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 14 (23). 7-32

Decreto N°31. Aprueba Política Nacional De Actividad Física y Deporte 2016-2025 y Crea Comité Interministerial de la Actividad Física y El Deporte. 11 de abril de 2016.

Diario El Pingüino. (2019). En solo 19 meses IND ha tenido 5 directores regionales: uno solo por Alta Dirección Pública. Disponible en: [https://elpinguino.com/noticia/2019/12/18/en-solo-19-meses-ind-ha-tenido-5-directores-regionales-uno-solo-por-alta-direccion-publica---](https://elpinguino.com/noticia/2019/12/18/en-solo-19-meses-ind-ha-tenido-5-directores-regionales-uno-solo-por-alta-direccion-publica-)

Diario La Tercera (2020). Izkia Siches Realiza Duras Críticas a Gestión de Minsal Tras Reunirse con Blumel: “Yo no sé en qué país viven las autoridades del país”. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/izkia-siches-realiza-duras-criticas-a-gestion-del-minsal-tras-reunirse-con-blumel-yo-no-se-en-que-pais-viven-las-autoridades-de-salud/ZOJIMUJLBRAYHCP5NTTTSIQU24Q/>

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruíz, M. (2013). La Entrevista, Recurso Flexible y Dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2 (7), 162-167.

Dirección de Presupuestos de Chile (2017). Informe Final De Evaluación Programas Gubernamentales (Epg) Programas De Deporte: I) Deporte y Participación Social (Dps), li) Escuelas Deportivas Integrales (Edi), liii) Fondo Nacional Para El Fomento Del Deporte (Fondeporte), Iiv) Liderazgo Deportivo Nacional (Ldn), V) Sistema Nacional De Competencias Deportivas (SnCd). Ministerio Del Deporte Instituto Nacional Del Deporte. Recuperado De: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-163113_informe_final.pdf

Dirección de Presupuestos de Chile (2019). Ficha de Definiciones Estratégicas 2019-2022 (Formulario A0), Ministerio del Deporte. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-179414_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos de Chile (2019). Información de Gestión. Proyecto de Ley de Presupuestos 2019, Ministerio del Deporte, Instituto Nacional de Deportes. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-179924_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos de Chile. (2015). Ficha De Definiciones Estratégicas Año 2015-2018. Instituto Nacional de Deportes. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-86484_doc_pdf.pdf

Evrin, T. (2019). Descentralization and governance capacity. The case of Turkey. Belgium. Katholieke Universiteit Leuven.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2015). Documento Conceptual: Intersectorialidad. Recuperado de: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/promocion-salud-intersectorialidad-concurso-2017.pdf>

Franco, R. y Lanzaro, J. (2006). Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina. Buenos Aires, Argentina. Miño y Dávila.

Glaser, B. & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory. Chicago: Aldine Press.

Guardamagna, M. y Cueto, W. (2012) ¿Hay Políticas de Estado en la Argentina?. Aproximaciones a un Concepto. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. 18 (1). 7-26

Guardamagna, M y Cueto, W. (2013). Políticas de Estado en Democracia: La Relación Estado/Sociedad Como Ámbito de Construcción De La Política. Si Somos Americanos, 13 (2).

Gutiérrez, E. (2020). Entrevista Personal, jueves 31 de marzo.

Gobierno de Chile. (2020). Gobierno anunció 30 centros Elige Vivir Sano para 2022. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-anuncio-30-centros-elige-vivir-sano-para-2022/>

Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista (2010) "Metodología de la Investigación" (5ª Edición) (México, D.F.: Mc Graw Hill).

Instituto Nacional de Deportes. (2018). Resolución Exenta 3083. Deroga Resolución Exenta N°106, De 201b; Delega Funciones que Indica en los Cargos y Jefaturas que se Señalan y Delega las Facultades que Indica.

Instituto Nacional de Deportes. (2020). Programa Chile Se Mueve. Disponible en: <https://www.ind.cl/programa-chile-se-mueve/>

Lahera, E. (2004). Del Dicho al Hecho: ¿Cómo Implementar Las Políticas?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 35 (1). Caracas.

Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. Comisión Económica para América Latina Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31352/S9910713_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ley N° 20.686. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de agosto de 2013.

Licha, I. y Molina, C. (2006). Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar. Washington D.C. Banco interamericano de Desarrollo.

Lima 2019 (2019). Conteo de Medallas. Disponible en: <https://www.lima2019.pe/medallero-parapanamericanos>

Martínez, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. Proyecto de Modernización del Estado: Buenos Aires. Argentina.

Mackenzie, T., Buitrago, M., Giraldo, P. y Parra, J. (2014). Factores que explican la relación principal-agente en seis empresas de la ciudad de Manizales. *Equidad & Desarrollo* (22), 137-163.

Merton, R. (1999): La Estructura Burocrática y la Personalidad, en Shafritz, J. y Hyde, A. Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México

Miller, Gary (2005). "The political evolution of Principal-Agent models". Annual Review of Political Science 8(1): 203-225.

Ministerio del Deporte (2015). Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deportes en la Población de 18 años y más. Alcalá. Recuperado de: <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/1203>

Ministerio del Deporte. (2016). Plan Estratégico Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025. Recuperado de: <http://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/3594/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Nacional%20de%20Actividad%20F%C3%ADsica%20y%20Deporte%202016-2025.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Desarrollo Social (2018). Ficha de Seguimiento de Programas Sociales 2018. Programa Elige Vida Sana (Ex Vida Sana). Recuperado de: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/59471/2019/3>

Ministerio de Desarrollo Social (2018). Ficha de Seguimiento de Programas Sociales 2018. Escuelas Deportivas Integrales. Recuperado de: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/59387/2019/3>

Ministerio de Desarrollo Social (2018). Ficha de Seguimiento de Programas Sociales 2018. Deporte y Participación Social. Recuperado de: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/60182/2019/3>

Ministerio del Deporte (2018). Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte 2018 en Población de 18 años y más. Santiago de Chile.

Ministerio del Deporte. (2016): Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025. Recuperado de: <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/380#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Actividad,actividad%20f%C3%ADsica%20y%20el%20deporte.>

Organización de las Naciones Unidas (2019). Un 80% de los adolescentes no hace suficiente actividad física. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1465711#:~:text=La%20situaci%C3%B3n%20en%20Latinoam%C3%A9rica,es%20del%2079%2C9%25>.

Roffer, E. (2008). Principales desafíos en torno a la coordinación de los programas sociales: el caso argentino. Obtenida el 5 de julio 2010, de <http://www.clad.org/congresos/congresos-antteriores/xii-buenos-aires-2008>

Peters, G. (1998). Maniging Horizontal Goverment: The Politics of Co-ordination. Public Administration. 76 (1). 295-311.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. Proyecto de Modernización del Estado: Buenos Aires. Argentina.

Repetto, F. (2020). Información Sobre Integralidad [Correo Electrónico]

Salinas, B. (2020). La Cultura Deportiva en Chile, Meta-Análisis Sobre Hábitos de Actividad Física y Deporte 2006-2018. Revista Iberoamericana de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte. 9 (1), 64-74.

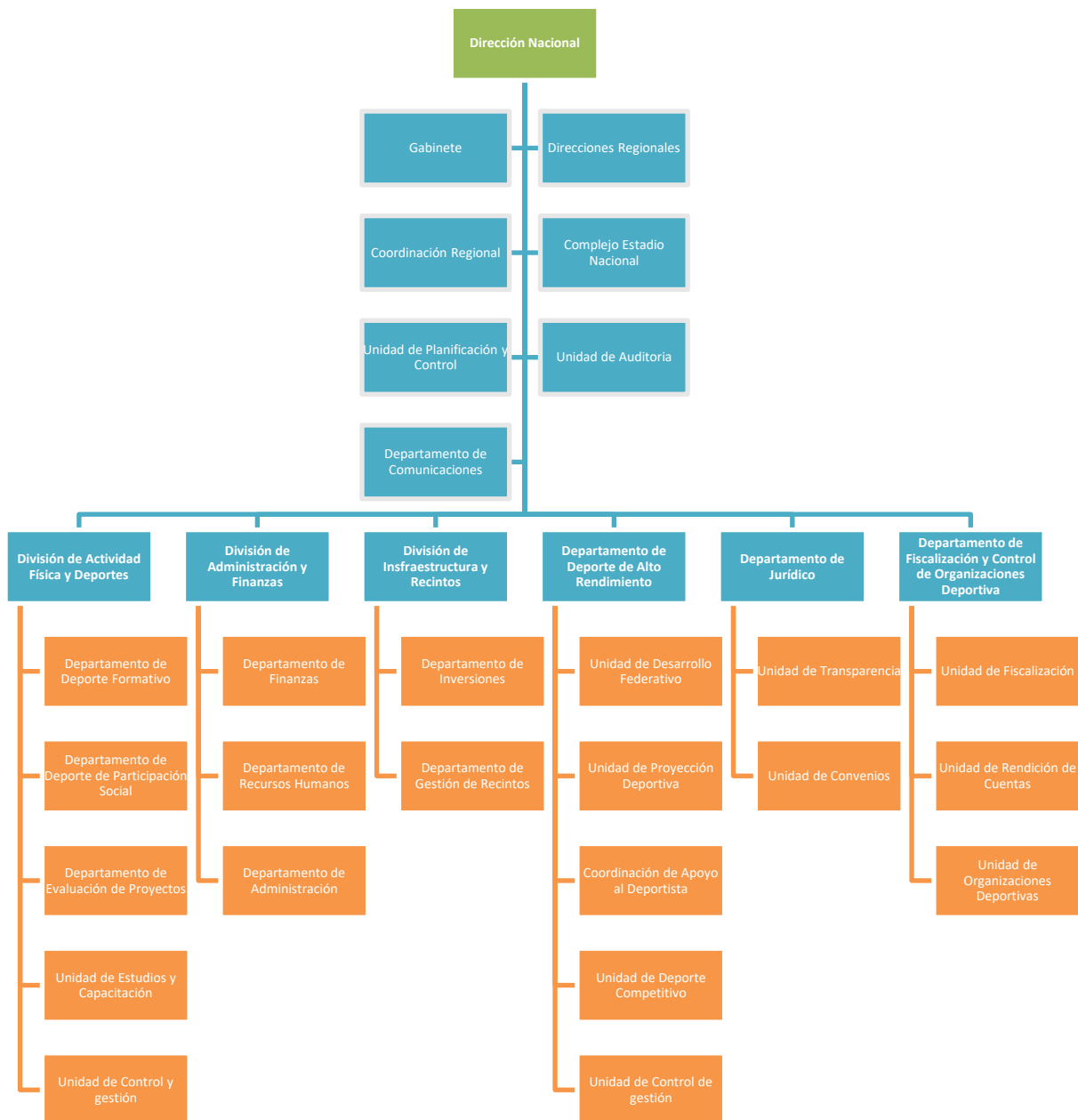
World Health Organization. (2020). WHO Guideliness on Physical Activity and Sedentary Behaviour. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015128>

Anexo 1: Programas sociales que se vinculan a la práctica de actividad física

Nombre Programa	Institución	Propósito
EXTENSIÓN HORARIA	INTEGRA	Niños y niñas menores de cinco años, matriculados en un Jardín Infantil o Sala Cuna Convencional de Integra, que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica cuentan con alternativas de cuidado y atención posterior al término de la jornada habitual.
PROGRAMA VACAIONES EN MI JARDIN	INTEGRA	Niños y niñas menores de cinco años que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad cuentan con alternativas de cuidado y atención posterior al término del año lectivo o estival
PROGRAMA EDUCATIVO ALTERNATIVO DE ATENCIÓN DEL PÁRVULO	JUNJI	Contribuir a la atención educativa de niños y niñas entre 0 y 5 años 11 meses para el desarrollo pleno de sus potencialidades en un contexto de respeto a la diversidad y su realidad cultural, a sus necesidades y características socioculturales.
CRECER EN MOVIMIENTO	IND-MINDEP	Niños, niñas y adolescentes de los niveles parvulario, básico y medio de establecimientos educacionales municipalizados y particulares subvencionados con gratuidad, mejoran la condición física de base a través de la práctica sistemática del juego, la actividad física y deporte
4 A 7	SERNAMEG	Mujeres pertenecientes a los quintiles I,II y III, entre 18 y 65 años de edad responsables de niños/as de 6 a 13 años, se incorporan, mantienen y desarrollan en el mundo del trabajo
PLAN NACIONAL DE ACTIVIDAD FÍSICA ESCOLAR	MINEDUC	Aumentar y mejorar los tiempos en que los estudiantes realizan actividad física en la jornada escolar
CAMPAMENTOS RECREATIVOS PARA ESCOLARES	JUNAEB	Aumentar el acceso de los estudiantes en situación de vulnerabilidad matriculados en establecimientos subvencionados por el Estado, a espacios de recreación, la cultura y las artes, potenciando la convivencia escolar.
ESCUELAS SALUDABLES PARA EL APRENDIZAJE	JUNAEB	Promover en los establecimientos educacionales y su comunidad educativa que presenten índices de vulnerabilidad, estilos de vida saludable enfocados a las tres condicionantes: actividad física, alimentación saludable y salud bucal.
CENTRO PARA HIJOS DE CUIDADORES PRINCIPALES TEMPOREROS(CHCC)	MIDESO	Apoyar el cuidado y el desarrollo en niños y niñas entre 6 y 12 años realizando actividades recreativas, lúdicas y deportivas y recepción de alimentos, mientras sus cuidadores principales realizan labores de temporada.
PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE	MINDEP	Incorporar conductas físicamente activas en la población mayor de cinco años.
MAS ADULTOS MAYORES AUTOVALENTES	MINSAL	Prolongar la autovalencia del adulto mayor de 65 años y más a través de una intervención promocional preventiva.

VIDA SANA	MINSAL	Disminuir 3 de los factores de riesgo de desarrollar Diabetes Mellitus tipo 2 y enfermedades cardiovasculares producto de una dieta inadecuada, condición física deficiente y Sobrepeso/Obesidad en niños, niñas, adultos y mujeres post-parto de 2 a 64 años, beneficiarios de FONASA
PLANES DE PROMOCION DE LA SALUD PARA MUNICIPIOS SALUDABLES	MINSAL	Personas que residen en comunas con alta prevalencia de sedentarismo y mal nutrición por exceso, acceden a entornos saludables para facilitar su práctica de actividad física y mejorar su alimentación.
4 A 7	SERNAMEG	Mujeres pertenecientes a los quintiles I, II y III, entre 18 y 65 años de edad responsables de niños/as de 6 a 13 años, se incorporan, mantienen y desarrollan en el mundo del trabajo
PLAN NACIONAL DE ACTIVIDAD FÍSICA ESCOLAR	MINEDUC	Aumentar y mejorar los tiempos en que los estudiantes realizan actividad física en la jornada escolar.
ESCUELAS SALUDABLES PARA EL APRENDIZAJE	JUNAEB	Promover en los establecimientos educacionales y su comunidad educativa que presenten índices de vulnerabilidad, estilos de vida saludable enfocados a las tres condicionantes: actividad física, alimentación saludable y salud bucal.
PLANES DEPORTIVOS COMUNALES	MINDEP	Las comunas disponen de un Plan Deportivo Comunal, que entregue respuesta a los intereses, demandas y particularidades de cada territorio, y en coherencia con los lineamientos estratégicos de la Política Nacional y el Modelo de Desarrollo de la Actividad Física y Deporte
PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE	MINDEP	Incorporar conductas físicamente activas en la población mayor de cinco años.

Anexo 2: Organigrama IND fundado por la Resolución Exenta 3083.



Fuente: Elaboración Propia

Anexo 3: Ley de Presupuestos Capítulos 1 y 2 Instituto Nacional de Deportes 2019

Subt.	Item	Asig.	Descripción	Glosa	Moneda Nacional Miles de \$
			INGRESOS		119.914.130
05			TRANSFERENCIAS CORRIENTES		15.330.868
	03		De Otras Entidades Públicas		15.330.868
		008	Polla Chilena de Beneficencia		15.330.868
06			RENTAS DE LA PROPIEDAD		5.325
07			INGRESOS DE OPERACIÓN		2.562.899
08			OTROS INGRESOS CORRIENTES		603.463
	01		Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		345.228
	99		Otros		258.235
09			APORTE FISCAL		100.094.227
	01		Libre		100.094.227
10			VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		11.298
	03		Vehículos		11.298
12			RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS		1.306.050
	10		Ingresos por Percibir		1.306.050
			GASTOS		119.914.130
21			GASTOS EN PERSONAL	04	21.381.104
22			BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	05	3.521.527
23			PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		42.150
	03		Prestaciones Sociales del Empleador		42.150
24			TRANSFERENCIAS CORRIENTES	06	69.624.313
	01		Al Sector Privado		53.864.898
		337	Fortalecimiento del Deporte de Rendimiento Convencional y Paralímpico	07	20.040.952
		338	Art.5° Letra e) D.L. 1.298 y Ley 19.135		6.280
		340	Art.1° Ley 19.135 C.O.CH.		276.737
		341	Art. 1° Ley 19.135 Fed. D. Nacional		1.798.792
		345	Art. Unico Ley N° 19.909		176.775
		354	ADO - Chile		531.430
		358	Deporte Participación Privado	08	62.738
		359	Sistema Nacional de Competencias Deportivas	07,09	12.590.266
		361	Programa de Normalización de Infraestructura Deportiva	07,10	870.021
		362	Crecer en Movimiento	08	242.014
		365	Sistema Nacional de Capacitación y Acreditación Deportiva	07	378.480

		368	Gestión de Recintos Deportivos	07,10,11	7.988.779
		381	Asistencia a la Carrera Deportiva	12	3.879.864
		382	Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2023	13	5.021.770
	03		A Otras Entidades Públicas	14	15.759.415
		057	Deporte Participación Público	07,08	8.325.488
		058	Programa de Saneamiento de Títulos de Propiedad Deportiva		224.869
		061	Crecer en Movimiento	07,08	7.209.058
25			INTEGROS AL FISCO		552.508
	01		Impuestos		552.508
29			ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		430.380
	03		Vehículos		35.020
	04		Mobiliario y Otros		19.488
	05		Máquinas y Equipos		13.661
	06		Equipos Informáticos		70.721
	07		Programas Informáticos		291.490
31			INICIATIVAS DE INVERSIÓN		9.805.444
	02		Proyectos		9.805.444
33			TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	06,15	14.555.704
	01		Al Sector Privado		150.682
		001	Aportes al Sector Privado		150.682
	03		A Otras Entidades Públicas	14	14.405.022
		002	Aportes para Inversiones en Infraestructura Deportiva	16	14.405.022
34			SERVICIO DE LA DEUDA		1.000
	07		Deuda Flotante		1.000
Capítulo 02					
			INGRESOS		4.615.344
05			TRANSFERENCIAS CORRIENTES		5.150
	01		Del Sector Privado		5.150
08			OTROS INGRESOS CORRIENTES		164.800
	99		Otros		164.800
09			APORTE FISCAL		4.445.394
	01		Libre		4.445.394
			GASTOS		4.615.344
22			BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO		233.657
24			TRANSFERENCIAS CORRIENTES	02,03	4.381.687
	01		Al Sector Privado		2.377.970
		346	Formación para el Deporte		695.174
		347	Deporte Recreativo		707.497
		348	Deporte de Competición		947.505
		349	Ciencias del Deporte		27.794

	03		A Otras Entidades Públicas	04	2.003.717
		042	Ciencias del Deporte		132.311
		050	Formación para el Deporte		706.401
		051	Deporte Recreativo		521.577
		052	Deporte de Competición		643.428