

# EL OCIO Y EL TIEMPO LIBRE: ¿AUSENCIA EN LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO?

**Edith Cortés Romero\***  
**Joel Pedraza Mandujano\*\***

---

*Resumen:* El presente trabajo se inscribe en las líneas de investigación de la Red de Investigadores sobre Deporte, Cultura Física, Ocio y Recreación, que tiene como propósito establecer un diálogo entre diversos especialistas interesados en estudiar el eje temático “Deporte, cultura y sociedad”. La pregunta que motiva esta investigación es: ¿de qué manera las políticas públicas retoman la idea de ocio en la vida cotidiana mexicana? Las políticas públicas se generan en un marco de procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales, en tanto estrategias de actuación. En este sentido, la pregunta conlleva a cuestionarnos si las políticas públicas en México le prestan atención al ocio y al tiempo libre y cómo es retomado en los Planes Estatales de Desarrollo.

*Palabras clave:* ocio, tiempo libre, deporte, recreación, políticas públicas.

## *Leisure and Free Time: Absence in State Development Plans?*

*Abstract:* the present work is part of the research topics of Sport, Physical Culture, Leisure and Recreation Researchers Network, which aims to dialogue between specialists interested in studying and reflecting on “Sport, Culture and Society” as a thematic axis. The question that arises this work is: how does public policies takes on leisure in Mexican daily life? Public policies are generated within a framework of procedures, institutions, and government organizations, as action strategies. In this sense, sport leads us to question whether public policies in Mexico pay attention to it and how they are taken up in the State Development Plans.

*Keywords:* leisure, free time, sport, recreation, public policies.

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas en México se entienden como las acciones tomadas desde el gobierno para dar respuesta a las demandas de la

sociedad. Éstas se desarrollan para gobernar por medio de la creación de planes, diseñados por proyectos y estrategias por medio de leyes basadas en la detección de problemas. Es decir, las políticas públicas son programas que un gobierno desarrolla en función de un problema, lo cual se observa como un asunto público que implica un proceso decisional y que implica también un plazo de tiempo determinado. De tal manera que las políticas públicas

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM. Correo electrónico: ecortes26@hotmail.com

\*\* Profesor de la Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM). Correo electrónico: joel.pedraza@uiem.edu.mx

tienen que ver con el acceso a servicios y bienes, que resultan de un plan de desarrollo y que idealmente se llevan a cabo en alianza con los sectores públicos, privados y la sociedad civil.

Por lo anterior surge la pregunta guía de este documento: ¿de qué manera las políticas públicas retoman la idea de ocio en la vida cotidiana mexicana? Para dar algunas respuestas, el texto lo dividimos en tres partes: en la primera se explica el tema de las políticas públicas y los planes de acción para llevarlas a cabo; en la segunda parte se aborda el tema del ocio y la manera en que ha sido entendido en México, específicamente en políticas públicas. Finalmente, se presenta la relación, la no relación o el tipo de relación entre las políticas públicas y el ocio a partir de lo que se plasma en 29 Planes Estatales de Desarrollo (PED) de los estados de la República Mexicana.<sup>1</sup>

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Pallares (1998) retoma a Peters (1982) para definir las políticas públicas como un conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que van dirigidas a tener una determinada influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Así, una política pública puede entenderse como parte de un proceso decisonal en un transcurso de tiempo, sea

ésta una acción o inacción, por una cuestión deliberada o por un error involuntario. Además, una política pública debe haber sido generada en el marco de procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales, en tanto estrategias de actuación.

Pallares (1998) enfatiza que los instrumentos de acción de las políticas públicas son las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión (véase el cuadro 1).

La formulación de las políticas públicas implica el establecimiento de la agenda política, en tanto se tiene la posibilidad de actuar sobre esa situación problemática o de demandas sociales. La pregunta es: ¿por qué determinados hechos se consideran que deben ser tratados a través de una política y otros no? (Pallares, 1998). La respuesta al cuestionamiento es que se pasa a la definición de los problemas, estableciendo sus componentes, sus probables causas y las consecuencias, lo cual implica la previsión; es decir, dado que la opción que se elija afectará el futuro, el tratamiento de los problemas debe incluir el diseño de escenarios alternos. Al tener estos elementos claros se establecen los objetivos de las políticas públicas (incluye los recursos, el contenido y los indicadores, las organizaciones encargadas de implementarlos). Por último, se pone en práctica la política pública, se le implementa y se le da seguimiento para evaluar los alcances.

Con base en Jiménez (2013), acometemos el tema de las políticas públicas desde cuatro enfoques:

<sup>1</sup> Se revisaron 29 planes estatales de Desarrollo debido a que, al momento de la elaboración del presente artículo, los estados de Coahuila, Estado de México y Nayarit estaban en proceso de formular sus respectivos planes.

**Cuadro 1. Modelo de políticas públicas.**

<b>Instrumentos</b>	<b>Acción</b>
Normas jurídicas	Recursos propios del Estado
Servicios de personal	Infraestructura humana, organizativa y material para su elaboración y desarrollo
Recursos materiales	Medios de financiación
Persuasión	Gobierno que legitima las políticas públicas y responden a intereses generales de la sociedad

Fuente: elaboración con base en Pallares (1998).

- 1) Desde las políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos en tanto proceso de concertación entre el Estado y la sociedad civil. Es mirar los derechos humanos en la materialización, y la garantía de los derechos y libertades consagrados en las normas jurídicas.
- 2) Otra vertiente es el tema de la legalidad y las políticas públicas; refiere la relación entre la política y el derecho; es decir, “hace del mandar un derecho y de la obediencia un deber, legitimando de esta manera al poder político” (Jiménez, 2013: 77).
- 3) El gobierno son jueces de las políticas públicas en tanto formulación, ejecución y control. La judicialización de las políticas públicas en tanto no puede contradecir los principios y derechos en la Constitución, el papel de los tribunales y los jueces en los procesos de políticas públicas pueden oponerse

a que las cortes diseñen políticas públicas, que las cortes presentan diferentes grados de participación en el diseño de políticas públicas, y se limita la injerencia de las cortes en aspectos que no son económicos por no tener conocimiento técnico en esta materia.

- 4) Y por último la política pública referida desde la norma jurídica, entendida como programas de acción gubernamental, en la que la norma son las proposiciones que prescriben o prohíben conductas, que implica derechos y obligaciones, en la que los principios son libertad, igualdad y fraternidad y, los derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos como la autodeterminación, el desarrollo, el medio ambiente y la paz.

De ahí que Jiménez concluya que las políticas públicas son: “entendidas como programas de acción gubernamental que busca la concreción de los

derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, y que, desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices” (Jiménez, 2013: 86). Complementando y de acuerdo con Uvalle: “las políticas públicas son un medio de intervención gubernamental que, bajo un esquema de cooperación y coordinación con los agentes productivos y sociales, es posible elaborar para cumplir con las metas colectivas que se definen en un plan de desarrollo” (Jiménez, 2013: 22).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) está basado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

[...] los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

De tal manera, los Planes Estatales de Desarrollo se alinean al PND, y la guía para su elaboración se basa en la Ley de Planeación: mediante la planeación se fijarán objetivos, metas y estrategias, así como los criterios de estudios de factibilidad, y se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución.

En su artículo 20, la ley señala que debe haber una consulta a los diversos grupos sociales para que la población exprese sus opiniones.

Tenemos entonces que un plan de desarrollo se entiende como una herramienta que ordena lo que la sociedad necesita, lo que el gobierno define y lo que los ciudadanos esperan del poder público, que se cumple con la oferta de políticas públicas que fueron consultadas en foros de la vida asociada (Uvalle, 2013). El valor gubernamental de un plan representa un proceso de conducción de la clase política y de los administradores del Estado, que aseguran el cumplimiento de metas colectivas a partir de políticas públicas.

Un plan de desarrollo requiere de una administración pública que pueda dirigir y ejecutar los objetivos y metas de acción gubernamental, con base en la visión de las políticas públicas, las cuales son ejecutadas por la administración pública. Recordando la pregunta que planteamos al principio: ¿de qué manera las políticas públicas retoman la idea de ocio en la vida cotidiana mexicana?, podemos decir al respecto que el ocio no se menciona en el PND de manera explícita; en todo caso, el ocio se encuentra implícito en el deporte y en la cultura física.

En el PND 2013-2018 se aborda el deporte como esencial para contar con una sociedad saludable; en el eje “México con educación de calidad”, en el objetivo 3.4 se hace referencia a promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de la salud.

Un México con Educación de Calidad no se puede entender sin la cultura y el deporte. La cultura coadyuva a la formación de una ciudadanía capaz de desarrollar plenamente su potencial intelectual. El deporte, además de ser esencial para contar con una sociedad saludable, es un vehículo de cohesión social. El impulso a la cultura y el deporte constituye un fin en sí mismo, con implicaciones positivas en todos los aspectos de la sociedad (PND, 2013-2018: 60).

Y de manera más específica refiere la existencia de la escasa actividad física en los ciudadanos, y para que exista un cambio se necesita desarrollar el talento deportivo en la juventud a efecto de promover la cultura de la salud; es decir, al promover las actividades físicas existirá un ahorro en salud pública.<sup>2</sup>

En tal sentido, en el plan de acción del PND 2013-2018 se señala que se requiere de: “una política que articule la educación, la cultura y el deporte con el conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación” (PND, 2013-2018: 67). De ahí que se busca promover el deporte de manera incluyente para impulsar la cultura de la salud, fomentando en la población la práctica de actividades físicas y deportivas, con asesoría de personal capacitado.

<sup>2</sup> De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cada peso que se invierte en actividades físicas se traduce en un ahorro de 3.20 pesos de gasto médico en el futuro.

En el artículo 5 de la Ley General de Cultura Física y Deporte (2013) encontramos la referencia a la recreación física, como aquella actividad con fines lúdicos que permite la utilización del tiempo libre; y al deporte social, como aquel que debe promover, fomentar y estimular a que las personas participen en actividades deportivas con finalidades de recreación, educación y salud.

Como se puede apreciar, en nuestro país la cuestión de las políticas públicas y el tema del ocio están referidas al deporte y a la actividad física, interrelacionados con diversas áreas: salud, educación y seguridad, asumiendo que el deporte tiene sinergias con el turismo y puede estimular la mejora de las infraestructuras y el establecimiento de nuevas alianzas para financiar las instalaciones deportivas y de ocio.

## EL OCIO

Por lo que respecta al ocio, es un tema que implica una revisión desde su concepción; de ahí que se retoma el texto producto del II Simposium Nacional de Investigación en Ocio y Recreación, convocado por el Centro Intradisciplinar para la Investigación del Ocio (CIIO) y que tuvo como tema central el estado del arte de la investigación del ocio y la recreación y América Latina (2011).

El término *ocio* tiene un problema de definición en el campo disciplinar; por consecuencia, también lo tienen conceptos como *estudio del ocio*, *estudio del tiempo libre* o *estudio de la recreación*. El tiempo libre viene en

oposición al tiempo del trabajo, con dos opciones: un tiempo libre de obligaciones laborales y de estudio, y un tiempo libre para el desarrollo del hombre, con una actitud activa (Pérez, 2000). Generalmente, en México, el ocio y el tiempo libre van relacionados: disponer de tiempo libre implica realizar acciones de ocio o acciones económicamente improductivas, por lo que adquieren cierto grado de estigmatización; la recreación es una actividad que se lleva a cabo durante el ocio de manera individual o colectiva, y la recreación se encuentra englobada en el tiempo libre.

Por su parte, Martínez y Peralta (2011) señalan dos miradas de influencia sobre el ocio para el caso de América Latina: la primera, la visión norteamericana de la recreación, que está ligada a la educación física y a la recreación con la perspectiva de Richard Krauss. Visión que retoman los educadores físicos en tanto la parte lúdica, refiriéndose a las áreas de expresión de la recreación y la propuesta sobre los servicios recreativos de Krauss; la segunda, por otro lado, es la visión europea del ocio, que está sujeta a las instituciones que miran el ocio como eje central en sus planes académicos. “Esta postura tuvo especial énfasis ya que introdujo no sólo una visión de ocio distinta, sino además la incorporación de la ‘animación sociocultural’ y las ‘ludotecas’ como elementos constitutivos del mismo fenómeno” (Martínez y Peralta, 2011: 45).

Ahora, según Miranda (2006), el ocio se caracteriza a partir de tres enfoques:

[...] el individual, cuyas características son el descanso, la recreación y desarrollo personal; sus actividades adquieren diversas funciones como la terapéutica, el desarrollo educativo y humano. Muchas de las actividades de ocio se realizan en sociedad, aunque adquieren el carácter simbólico, es decir, según ciertos sectores, reafirman su posición social frente a otros grupos. El tercer enfoque que se presenta es el económico. Las actividades de ocio son llevadas a cabo por las personas que tienen excedentes monetarios o poder adquisitivo holgado; ante esta demanda prolifera la industria del ocio; el ocio se ha convertido en negocio, en consumo (Miranda, 2006: 302).

De acuerdo con Suárez (2011), “La recreación es una práctica social realizada en tiempo y espacio de la vida cotidiana del sujeto, con el propósito de conferir un sentido desrutinizador, y a la vez, construir témporo-espacialmente en un escenario que propicie la manifestación de sus capacidades de desarrollo, de modo individual o colectivo” (Suárez citada en Peralta, 2011: 180). De igual manera se vincula con Gomes (2007) al decir que:

[...] el ocio es constituido conforme a las peculiaridades del contexto histórico y social en el cual se desenvuelve e implica una “producción cultural”, en el sentido de reproducción, reconstrucción y transformación de diversos contenidos culturales vivenciados por las personas, grupos e instituciones. Estas acciones son construidas en un

tiempo/espacio de producción humana, dialogan y sufren influencias de las demás esferas de la vida en sociedad, y nos permiten resignificar continuamente la cultura (Gomes citado en Peralta, 2011: 181).

Como mencionamos previamente, en México ocio y tiempo libre suelen tomarse como sinónimos, que engloban a su vez la recreación, la cual se liga a la educación física; por ello se vuelve un referente lo que señala la ley. En el artículo 5 de la Ley de Cultura Física y Deporte, se plasman los siguientes conceptos sobre el deporte:

- 1) Educación Física: el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura física;
- 2) Cultura Física: conjunto de bienes, conocimientos, ideas, valores y elementos materiales que el hombre ha producido con relación al movimiento y uso de su cuerpo;
- a) Actividad Física: actos motores propios del ser humano, realizados como parte de sus actividades cotidianas;
- 3) Recreación Física: actividad física con fines lúdicos que permiten la utilización positiva del tiempo libre;
- 4) Deporte: actividad física, organizada y reglamentada, que tiene por finalidad preservar y mejorar la salud física y mental, el desarrollo social, ético e intelectual, con el logro de resultados en competiciones;
- 5) Deporte Social: el deporte que promueve, fomenta y estimula el

que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación;

- 6) Deporte de Rendimiento: el deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas puedan mejorar su nivel de calidad deportiva como aficionados, pudiendo integrarse al deporte de alto rendimiento, o en su caso, sujetarse adecuadamente a una relación laboral por la práctica del deporte;
- 7) Activación Física: ejercicio o movimiento del cuerpo humano que se realiza para mejorar la aptitud y la salud física y mental de las personas.

Referirnos al deporte social conlleva a cuestionarnos si las políticas públicas en México prestan atención a dicha actividad y cómo son retomadas en los PED. En 1950 es cuando el deporte fue retomado por un organismo gubernamental, el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve) y fue en la administración de Luis Echeverría (1970-1976) que se decretó la creación del Instituto Nacional del Deporte (Inde), con el propósito de atender y fomentar la práctica deportiva. En 1981 es sustituido el Inde por la Subsecretaría del Deporte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), creándose el Consejo Nacional del Deporte como un organismo consultivo de la secretaría. Asimismo,

en la década de los noventa el gobierno empezó a intervenir en el fomento al deporte, no sólo el de competición, sino también en el llamado *deporte social*.

Por lo que respecta al deporte y a la salud, se parte del presupuesto de que invertir en el deporte implica un ahorro en la salud pública. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través del Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico (Moprade), 56% de la población mexicana de 18 años, y más ubicados en áreas urbanas, es inactiva físicamente, cifra ligeramente más alta que la de noviembre de 2014 (54.6%). En 2015, del total de la población inactiva, 58.2% son mujeres y 41.8% hombres; mientras que, por el contrario, del total de la población que es activa físicamente, 54.2% son hombres y 45.8% mujeres. México es el primer lugar con problemas de obesidad infantil y adulta.

#### ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO DEL OCIO Y TIEMPO LIBRE EN LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO

Como se mencionó previamente, se revisaron 29 PED con el objetivo de ubicar el manejo que se le da al ocio, al tiempo libre y al deporte social, y relacionarlos con las políticas públicas. Se utilizó el *software* de análisis cualitativo *Atlas-ti*, con la intención de presentar de manera esquemática la conformación de familias semánticas de códigos, en primer lugar, y más importante, las relaciones entre códigos.

Para el análisis se generaron 46 códigos divididos en seis familias; los códigos se crearon desde dos actividades primarias: por un lado, la revisión de lecturas sobre ocio y tiempo libre arrojó algunas palabras clave como: “artes”, “baile”, “cultura”, “educación”, “empleo”, “eventos culturales”, “jóvenes”, “museos”, “música”, “niños”, “ocio”, “parques y jardines”, “recreación”, “teatro”, “tiempo libre” y “turismo”. Por otro lado, surgieron dos tipos de códigos al momento de la codificación misma: en primer lugar, códigos que sospechábamos que podrían estar pero necesitábamos comprobar su presencia (códigos como: “administración del deporte”, “bienestar social”, “cultura y activación física”, “deporte”, “deporte social”, “empleo” e “infraestructura”), y en segundo lugar, códigos que no esperábamos que aparecieran pero que fueron siendo recurrentes en los PED, encontrando de esta manera códigos como: “ciclovía”, “clúster cultural”, “cohesión social”, “economía”, “embarazos”, “en proceso”, “equidad”, “gastronomía”, “grupos vulnerables”, “identidad”, “indígenas”, “movilidad”, “patrimonio cultural”, “playas”, “pobreza”, “profesionalización”, “programa de gestión cultural”, “programa de gestión turística”, “programas de gestión de la juventud”, “salud pública”, “sedentarismo”, “tecnología” y “tipos de turismo”.

Como se puede observar, desde la literatura, el ocio y tiempo libre están relacionados con grupos sociales, con niños y jóvenes, y en actividades lúdicas, lo que coincide con los discursos estatales de la generación de actividades

culturales desde las instituciones para ocupar los tiempos de ocio. Mientras que en el segundo tipo de códigos aparecen actividades económicas como turismo, gastronomía y movilidad; siendo formas de administración del ocio y tiempo libre es importante ver cómo, para el segundo caso, aparecen códigos como “programa de gestión cultural”, “programa de gestión turística” y “programas de gestión de la juventud”, los cuales reflejan de manera implícita la asociación entre juventud, cultura y turismo, es decir, los jóvenes tienen la capacidad de movilidad con fines lúdicos y de derrama económica.

Para la codificación se revisaron los 29 PED, resaltando la relación que guardan los códigos entre sí, sin importar las familias semánticas a las que pertenecen. El uso del *software* de análisis cualitativo ayuda a mostrar la manera en que pudieran existir coincidencias en códigos que parecieran alejados, y posteriormente de las familias, que ejemplificamos con dos casos: aunque turismo y tiempo libre aparecen en todos los PED, estos temas no están relacionados directamente, pero sí lo están por medio del empleo y de la economía; por otro lado, el tiempo libre no aparece en ninguna ocasión cuando se habla de seguridad pública o de desarrollo tecnológico, lo cual habla aún de un encasillamiento en actividades lúdicas en la salud y un encasillamiento incipientemente en la economía.

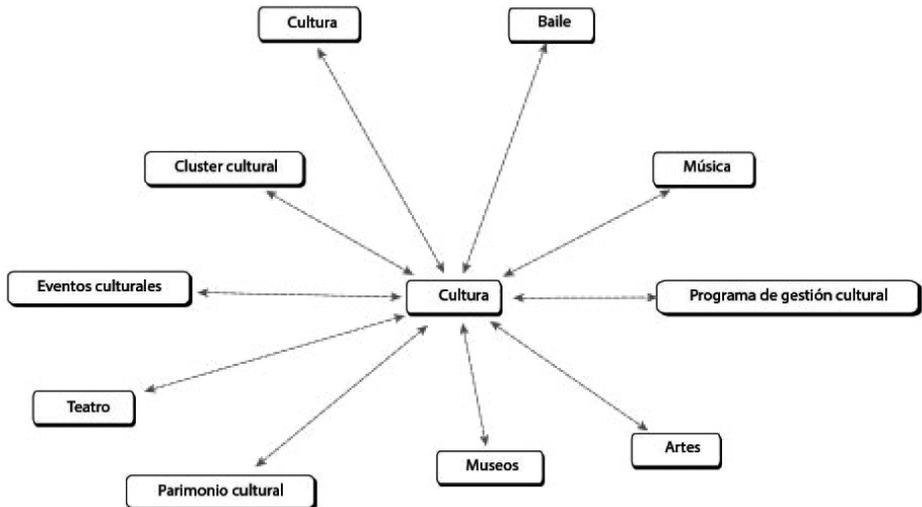
De esta forma, presentamos los códigos asociados a cada una de las seis familias semánticas, pero cabe señalar que estas familias semánticas

no son excluyentes, sino complementarias, y pudieran compartir códigos entre sí. Estas familias semánticas ayudan a agrupar códigos por campo de mención en los PED y a visualizar relaciones con otras familias y/o áreas de políticas públicas en los programas estatales de Desarrollo.

La familia de Cultura (figura 1) está conformada por códigos encontrados en los PED referentes a temas como patrimonio, actividades culturales —como artes, teatro o baile—; sin embargo, es notoria la manera paternalista en que es concebida la “Cultura” que, desde un punto de vista estatal, marca la pauta sobre las ofertas y discursos culturales que se ofrecerán a la población en los años de administración. Es importante mencionar que no aparece la recuperación de expresiones culturales de la sociedad hacia la cultura institucionalizada; la oferta, en este caso, es unidireccional, del Estado hacia la ciudadanía.

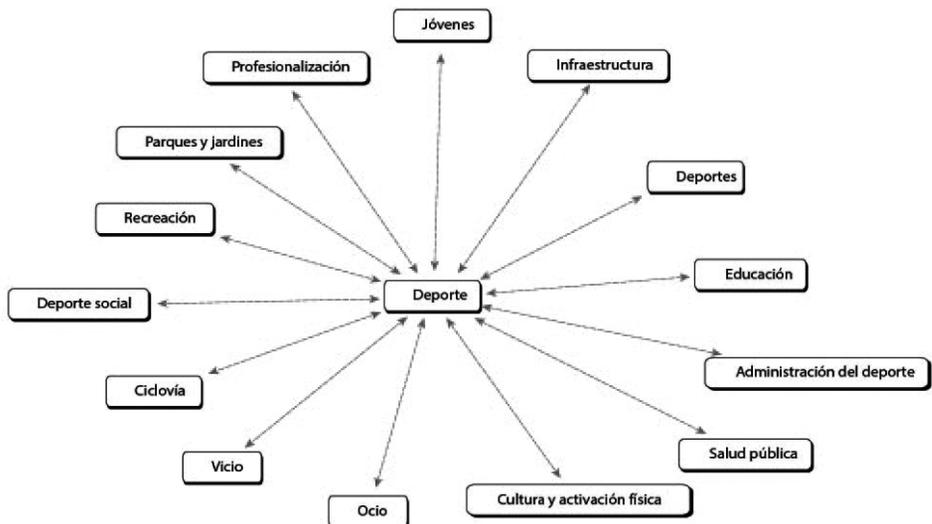
Para la construcción de la familia Deporte (figura 2) y sus componentes, se omitió la información referente a deporte de alto rendimiento bajo el argumento de que esa actividad deja de realizarse en tiempo libre para convertirse en la actividad principal. En este sentido, hay códigos cuya relación es lógica —como cultura física, ciclovía o administración del deporte—; no obstante, aunque el deporte se relaciona con educación, esta relación es unilateral ya que no tiene correspondencia en el apartado mutuo como se verá más adelante. La infraestructura permea diversas familias más en el sentido de necesidad de contar con

**Figura 1. Familia de códigos relacionados con “Cultura”.**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 2. Familia de códigos relacionados con “Deporte”.**



Fuente: Elaboración propia.

instalaciones; sin embargo, la profesionalización del personal en ámbitos deportivos va de la mano. Al igual que como pasa con la educación, el deporte aparece como opción preventiva dentro de la salud pública, pero el apartado de la salud pública en los PED no menciona al deporte en sus estrategias.

El código de “Economía” (figura 3) fue apareciendo de manera gradual en la búsqueda de ocio y tiempo libre, no obstante su relación no es directa necesariamente. El turismo funge como puente entre economía y tiempo libre y en la gran mayoría de los PED se ve como una oportunidad de ingreso; de ahí la importancia de esta actividad en ese sector. El turismo lleva inherente la generación de empleos que, aunque no forman parte del tiempo libre, sí lo hacen en la familia de Economía.

La familia de “Gestiones y Programas” (figura 4) tiene un objetivo meramente instrumental y corrobora lo demagógico a que llegan los PED como instrumento; aparece en pocas ocasiones en los programas estatales de Desarrollo, pero habla de la actividad de generar programas que no están fundamentados en estudios reales sobre necesidades sociales y, al contrario, se alimenta la burocracia e la institucionalización de las actividades culturales, deportivas o juveniles.

La familia “Infraestructura” (figura 5) está relacionada en el resto de las familias por lo transversal de su necesidad para que éstas puedan llevarse a cabo; empero, es importante hacer notar que mientras para el tu-

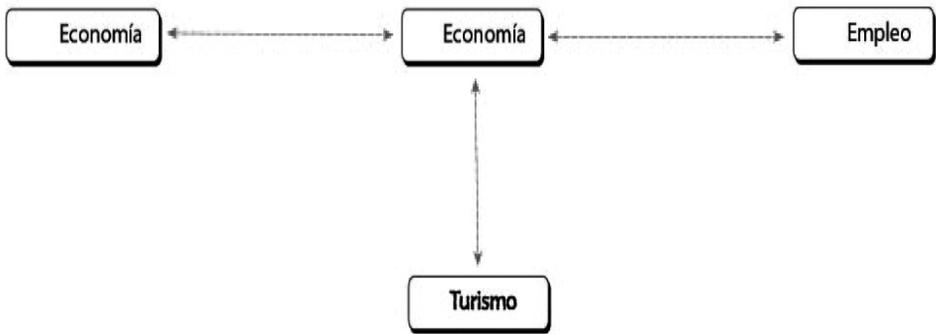
rismo la infraestructura se ve como una inversión, para los casos de deporte y cultura es más un gasto que no necesariamente tiene beneficios económicos para la entidad, dando pauta lo anterior para pensar en la diferencia de prioridades al momento de aprobar, o no, construcciones relacionadas con el deporte, la cultura o el turismo.

Finalmente, el turismo (figura 6) es la manera económica de ver el tiempo libre y ocio, pensando en que la gente invierte ese lapso en la visita de destinos turísticos. En este caso, los PED de los estados con playas incrementan su mención al respecto y entidades como Oaxaca y Chiapas lo combinan con la historia, la gastronomía y la identidad. En congruencia, el Consejo Mexicano de Turismo Deportivo (Cometud) refiere el turismo deportivo como a toda persona que viaja para participar activa o pasivamente en cualquier tipo de disciplina deportiva, ya sea competitiva o recreativa, aprovechando la infraestructura turística, deportiva y cultural con la que cuenta la ciudad sede.

En la red de familias de códigos con códigos coincidentes (figura 7) se puede observar el modo como la cultura y la economía están desvinculadas directamente, pero la infraestructura, la educación, el deporte y el turismo fungen como puentes entre ambos.

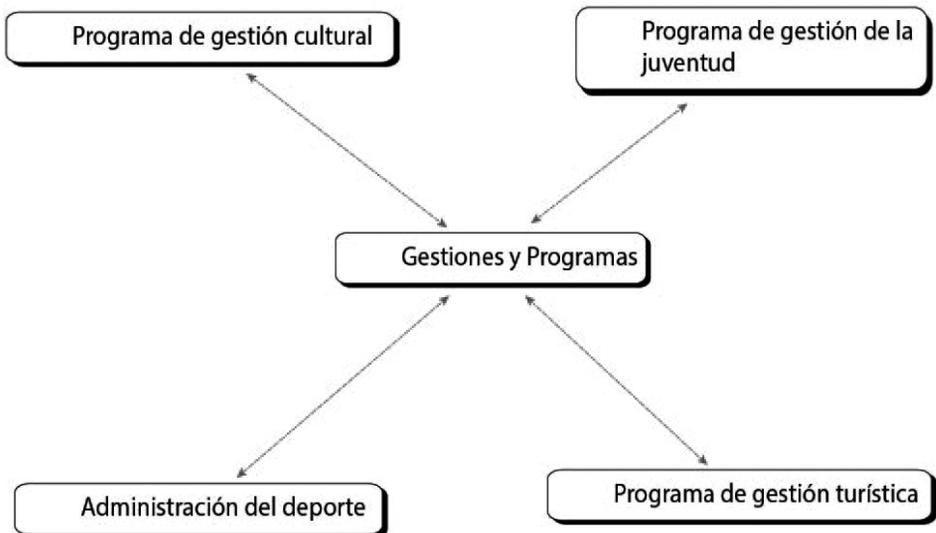
Al parecer, los PED vinculan la infraestructura a las instalaciones deportivas o culturales, pero no a la formación o profesionalización del personal que ahí podría laborar, que es en donde podría vincularse con la

**Figura 3. Familia de códigos relacionados con “Economía”.**



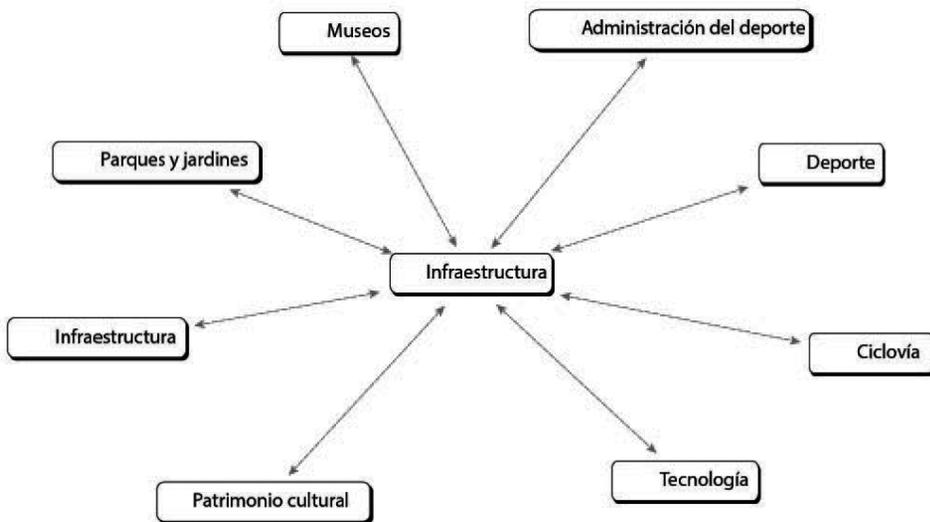
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 4. Familia de códigos relacionados con “Programas y políticas públicas”.**



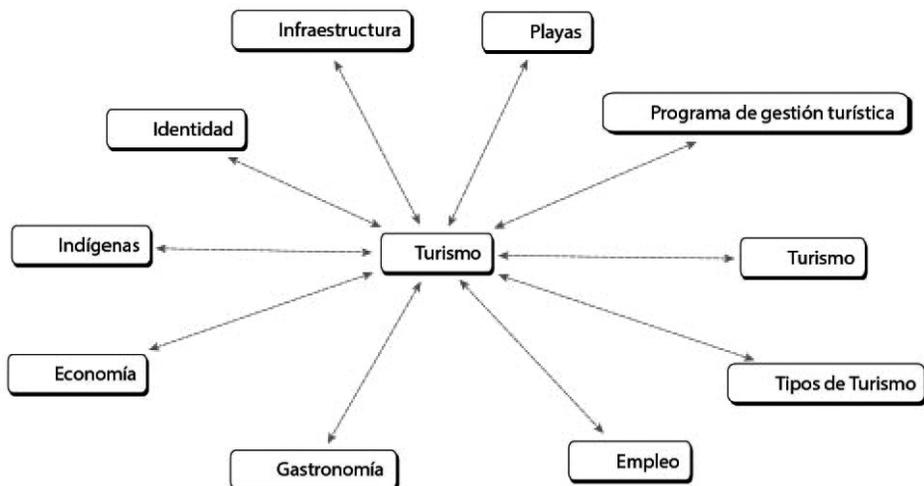
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 5. Familia de códigos relacionados con “Infraestructura”.**



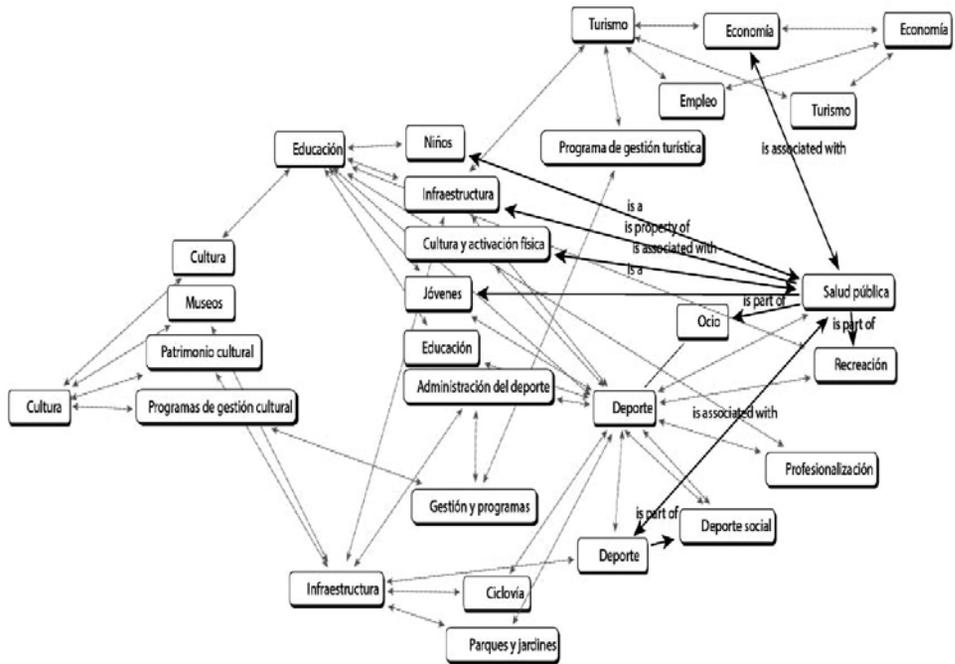
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6. Familia de códigos relacionados con “Turismo”.**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 7. Red de familias semánticas con códigos coincidentes.**

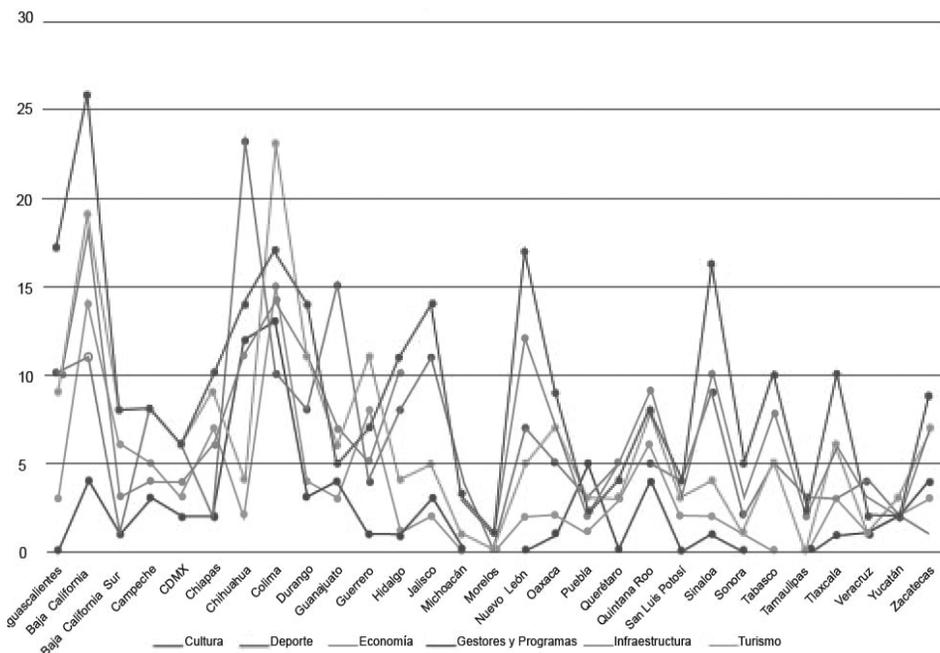


Fuente: Elaboración propia.

educación; sin embargo, este código se vincula con los niños y los jóvenes como grupos sociales específicos y actividades propias de la escuela, mientras el deporte une infraestructura, educación e infraestructura, siendo este código el más relevante.

En la segunda parte de esta sección se presentan las frecuencias por familias semánticas en cada uno de los 29 PED revisados, en las que se puede observar el deporte como actividad lúdica en la mayoría de los programas estatales de Desarrollo y de manera constante, así como la cultura; sin embargo, aparecen pocas menciones a la familia de “Gestiones y Programas”.

Con lo anterior queremos señalar que, aunque la gran mayoría de los PED mencionan la necesidad de la creación de una institución que gestione o de un programa que regule las actividades deportivas o culturales, las familias “Deporte” y “Cultura” sobresalen de esos programas; es decir, se mencionan más que los programas mismos y genera un sentido de desconexión entre la actividad y la política pública relacionada con dicha actividad. En otras palabras: se proponen programas y gestiones sobre cultura y deporte, pero no están vinculados a los otros aspectos del PED en el que el deporte y la cultura aparecen.

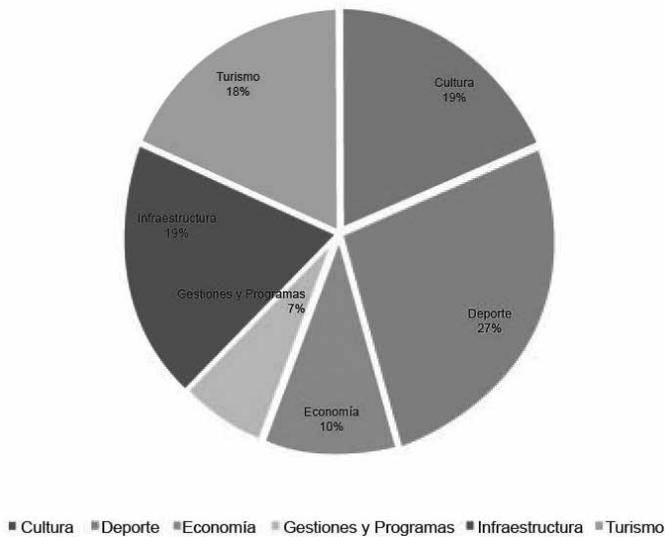
**Figura 8. Familias temáticas en los PED.**

Fuente: Elaboración propia.

En la figura 8. “Familias temáticas en los Planes Estatales de Desarrollo” se puede observar una relación que gradualmente fue marcándose más en la revisión de dichos programas estatales. La relación entre tiempo libre —u ocio— con el turismo está directamente vinculada a la economía; por otro lado, el aspecto de infraestructura permea los dos grandes ejes bajo los que se cree que los mexicanos usamos nuestro tiempo libre, como lo son la cultura y el deporte; empero, la relación turismo-economía es una relación positiva, mientras que entre infraestructura-economía la relación es negativa;

en la primera hay ganancias y la segunda implica gastos.

Al referirnos a las debilidades que se identifican en el sistema deportivo nacional, se señala que existe una “atención deficiente en el ámbito del deporte social debido a la gran cantidad de municipios. Existen 2457 municipios, en cuya mayoría no hay personal contratado para desarrollar programas encaminados a la atención del deporte social, según el número de municipios representados en los sistemas estatales del Deporte; la única entidad responsable del deporte en todos sus municipios es Baja

**Figura 9. Familias temáticas de códigos en los PED.**

Fuente: Elaboración propia.

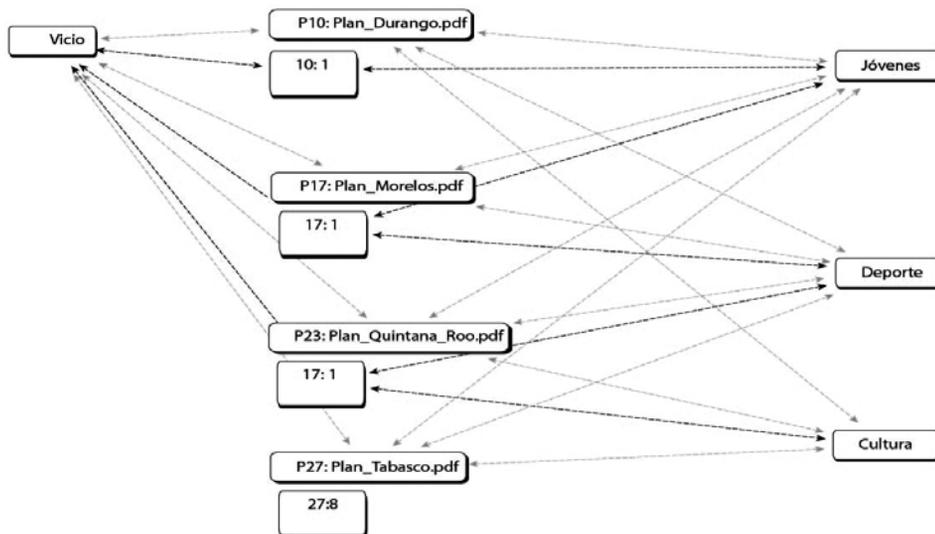
California”:<sup>3</sup> de 12 Planes Estatales de Desarrollo con mayor incidencia en el tema del deporte, Baja California presenta 15% en la atención a políticas sobre el deporte, mientras que los demás oscilan entre 6 y 1 por ciento.

Que Baja California sea un caso de éxito se debe al diagnóstico previo que se realizó para plantear políticas acordes a sus necesidades. En esta entidad federativa se detectó como problemática la falta de una visión transversal en la acción pública del deporte, lo que conlleva a una ineficiencia en la aplicación de los recursos y por tanto en

los beneficios de la sociedad. La causa detectada fue el deficiente sistema de organización y coordinación interinstitucional; las asociaciones deportivas no estaban correctamente estructuradas para un buen desempeño; se carecía de programas de capacitación y las instalaciones deportivas se encontraban en malas condiciones, lo que vuelve inoperante el deporte de alto rendimiento o el deporte social. De ahí que su objetivo estratégico se estableció con el propósito de consolidar una estructura organizativa y de coordinación interinstitucional para el desarrollo y el fomento a la cultura física y a la calidad deportiva. Es decir, el tener una mirada desde una perspectiva administrativa de coordinación y colaboración entre las instituciones que

<sup>3</sup> Programa Nacional de Cultura Física y Deporte (2014-2018), recuperado de: <<http://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5342830&fecha=30/04/2014>>.

**Figura 10. El código de “vicio” en los PED de Durango, Morelos, Quintana Roo y Tabasco.**



Fuente: Elaboración propia.

intervienen para consolidar una estructura para el sistema estatal de deporte, permite atender a los sectores involucrados.

Pero a la par del caso anterior, se pueden encontrar también varias incongruencias en los PED en términos generales. La ambigüedad de conceptos y de las estrategias de aplicación son ejemplo constante de ello. Sin embargo, encontramos tres persistentes entre los planes que tienen implicaciones sociales fuertes: la primera de ellas es la relación entre conductas anómalas y juventud. Al parecer, Durango, Morelos, Quintana Roo y Tabasco ubican a los jóvenes como el grupo social más propenso a caer en

vicios y en gastar su tiempo libre o de ocio en conductas perjudiciales para su salud y para la sociedad. En este caso, el deporte y la cultura entran como estrategias, pero de manera institucionalizada, no de manera horizontal, lo que probablemente generaría el rechazo de los jóvenes a dichos programas (figura 10).

Un ejemplo más de inconsistencias conceptuales y prácticas es el que se da entre educación, deporte y cultura. En términos generales, el deporte trata de vincularse con actividades propias de las escuelas y de la educación, en el diagnóstico y en los planteamientos, pero no así en las estrategias. El deporte se acerca más a la atención de

la salud antes que a la educación. Asimismo, el deporte se menciona en la educación, pero no de manera inversa, es decir, mientras se refiere que la práctica de algún deporte debe incluirse en las actividades escolares, en los apartados sobre educación, en los PED, casi no aparece la mención del deporte, mostrando una inconsistencia entre sectores. A esto se suma, también, que parece ser que el ocio y tiempo libre se incluyen en actividades relacionadas con la cultura más que con la deportiva (figura 11).

Respecto a la idea de cultura como elemento para atender el ocio y el tiempo libre, la crítica principal es que, en general, la cultura viene desde lo impuesto por la administración pública y no por la sociedad civil. La organización de talleres, bailes, eventos culturales y demás elementos mostrados en la familia semántica de “Cultura”, son pensados e implementados desde la estructura gubernamental, dejando de lado las experiencias de la ciudadanía. En algunos casos, la historia, el pasado indígena y el patrimonio cultural ayudan a fortalecer estas políticas, pero no se concretan al desconocer los intereses de los potenciales usuarios de dichas actividades.

Finalmente, tenemos el tema general de salud pública, que es, tal vez, el que más permea otros temas y ejes rectores en los PED, pero al igual que el deporte, no tiene consistencia en el marco de los programas específicos en los que se enmarca en una primera mención. Es decir, al hablar de salud se refiere a la cultura, la activación física y el deporte, pero no es retoma-

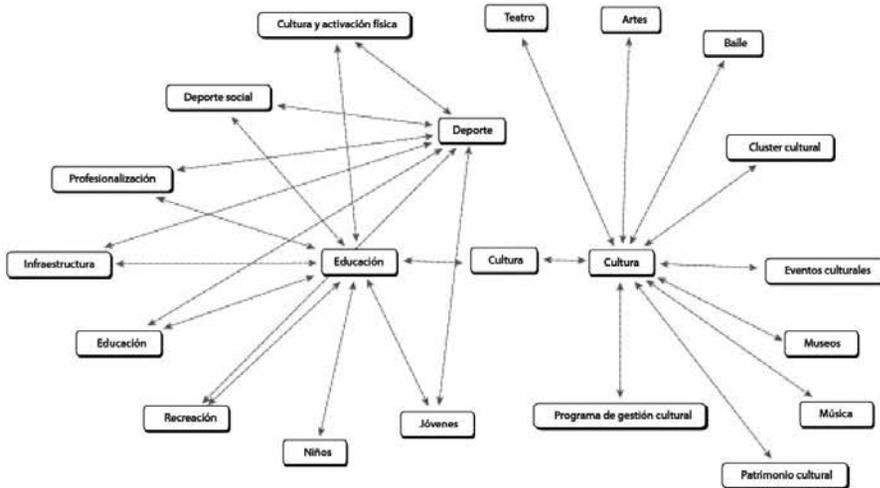
do al momento de describir los ejes enunciados (figura 12).

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

En la elaboración de los PED, las líneas de acción que se seguirán durante los años de gestión de la administración correspondiente y para la implementación de las políticas públicas, hacen referencia al marco normativo, como guía que sustenta las propuestas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de las entidades federativas, el PND 2013-2018, la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado respectivo, la Ley de Cultura Física y Deporte, así como los códigos y reglamentos correspondientes. Esto es, para entender el papel del Estado y las políticas públicas en el tema del ocio debemos considerar su historia, su tradición deportiva, que se vincula a la estructura e instituciones políticas que lo desarrollan.

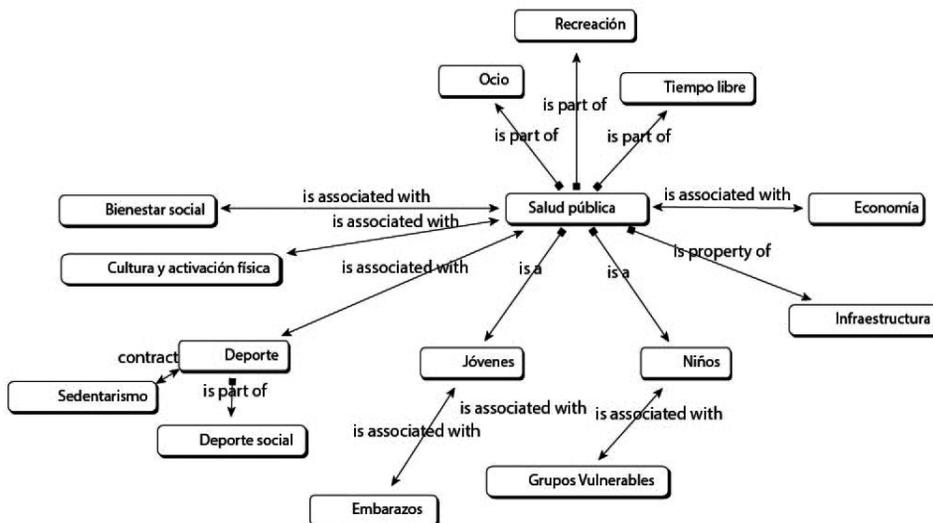
Se encontró que las políticas públicas sobre el ocio ubican su marco de referencia en el deporte, la cultura física, y como parte de una actividad turística. Por otro lado, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es la guía de las dependencias y de las entidades de la administración pública que tiene como propósito dar seguimiento a las metas del PND. De ahí que, siguiendo con lo establecido en la Ley de Planeación, se elaboran diferentes programas, cuyas debilidades emanan desde los dispositivos de planeación que provienen de las rutas construidas en la definición del problema y de la

**Figura 11. Relación entre “Educación”, “Cultura” y “Deporte” en los PED.**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 12. Relación de la “Salud Pública” en los PED.**



Fuente: Elaboración propia.

formulación de políticas, plasmados en los PED, lo que en última instancia ha creado múltiples direcciones en las maneras de gestionar el ocio y el tiempo libre, muchas veces de manera contradictoria, o de forma inconexa con otras políticas, o integrándose a otras características como turismo, deporte.

En la actualidad, el tema del ocio al aire libre se relaciona con diversas prácticas deportivas que suelen llamarlas ecoturismo, eco-ocio y ecodeporte, actividades que van captando numerosos adeptos y representan un gran mercado. Este tipo de prácticas deportivas ofrece circuitos de ciclismo, senderismo, golf, caza, pesca, etc. Son propuestas bajo el precepto de que la experiencia turística del viaje representa una desconexión, una vuelta a la naturaleza.

La oferta que se ofrece va desde un turismo de ocio de salud, el turismo de ocio deporte-cultural, el ecoturismo, el eco-ocio, el turismo y el ocio de riesgo, y el turismo de ocio de diversión. De igual manera se brinda el ocio urbano y al aire libre, como el *skate* o el patinaje, adaptando el equipamiento urbano. La industria del ocio presenta una mirada diferente a la oferta que ofrecen las instituciones tradicionales. Este tipo de deportes está reservado para un sector social que cuente con recursos para llevarlo a cabo, práctica deportiva que acentúa los distinguos sociales excluyentes y fomenta los negocios rentables.

Por otra parte, en los PED, el deporte aparece como opción preventiva de la salud pública, pero ésta no menciona al deporte en sus estrategias de

aplicación. Para hablar del binomio deporte-salud se remite a lo que indica la Organización Mundial de la Salud, que define la salud como un estado de bienestar físico, psíquico y social; así como los efectos perjudiciales para la salud que provoca el sedentarismo y la falta de activación física. Refiriendo que la política deportiva pública debe tener como misión la mejora de la salud y el bienestar de la ciudadanía que practica actividad deportiva. Señalando sólo que se deben promover iniciativas que fomenten la práctica deportiva en los ámbitos federal y estatal. ¿Y cómo funcionan esos programas?, parte de ello lo encontramos en los informes sectoriales del deporte mexicano.

En las 10 políticas de transversalidad con el deporte en México (igualdad, seguridad, economía y servicios sociales) se busca valorar si el deporte tiene efectos e impactos sobre diferentes ámbitos de la sociedad, y cómo las políticas públicas pueden aprovecharlo para maximizar tales consecuencias en los ciudadanos. La relevancia de la gestión transversal de las políticas deportivas radica en poder establecer una plataforma de visión a largo plazo para organizar el sistema deportivo en el país. De igual forma retoman para justificarlo la Carta Europea del Deporte, que refiere al deporte como esa práctica para conseguir resultados en competición o como el que se practica para mejorar la capacidad funcional y cubrir parte del tiempo de ocio de manera divertida (deporte de ocio saludable o recreativo).

La apuesta a la transversalidad del deporte es porque permite actuar sobre el conjunto de la sociedad a partir de actividades concretas: conseguir a través del deporte una sociedad educada en hábitos de salud y en valores sociales; mejorar la salud y bienestar de la ciudadanía a través de la práctica deportiva; el deporte como integrador social; el deporte y la seguridad. Las propuestas del informe sectorial se enmarcan en el Proyecto de Integración Especial de Cultura Física y del Deporte conforme a los criterios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Las políticas sobre el deporte presentan limitaciones que el propio informe sectorial señala, de acuerdo con el modelo de política públicas de Pallares, al no tomar en cuenta o relacionar los instrumentos y los modelos de acción que conllevan las normas jurídicas que marca el Estado, los servicios de personal en tanto infraestructura humana y organizativa, así como los medios de financiación que el gobierno propone con base en los intereses y necesidades de la población. En tal sentido, se debe considerar las actividades de cada secretaría, la coordinación entre ellas y la parte presupuestaria que se gestiona, así como evaluar el desarrollo de las políticas públicas para hacer ajustes cuando no se obtienen los resultados esperados. También encontramos que no existe coordinación entre los ámbitos estatal y federal para dar seguimiento a los programas, e incluso, para reflexionar dónde se debe gestionar los presupues-

tos. Así, como el tema de que no se pueden desarrollar proyectos de largo plazo en una política deportiva en lo estatal, justificada por la limitante del periodo de tres años de duración. De igual modo, se nota la poca vinculación entre el sector público y el privado, pues cada uno de ellos lleva a cabo proyectos sin buscar una colaboración y beneficio de los ciudadanos.

Además, se señala que la Comisión Nacional del Deporte (Conade), en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, integrarán el Plan Nacional de Cultura Física y Deporte, retomando un diagnóstico nacional, estatal y municipal, lo cual conlleva a una participación del sector privado en la actividad deportiva, que no siempre funciona o da resultados.

Recordemos que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura establece que el deporte es un derecho fundamental y el artículo 4 de la Constitución mexicana consagra la cultura física y la práctica deportiva como un derecho y al Estado le corresponde su promoción. Sin embargo, hay una exclusión social para el deporte, pero no obstante, las políticas de fomento deportivo son las que incorporan un mayor número de personas y las que reducen inversiones y gastos al ser cubiertos por los presupuestos públicos. Los gastos implican restricción al no poder adquirir los bienes necesarios para practicarlo. Ante tal panorama, en 2017, la Conade, con el objetivo de promover la práctica del deporte social, realizó obras de ampliación, remode-

lación y equipamiento de unidades deportivas en toda la república, bajo el supuesto de que son estrategias para atacar los problemas de salud y que son resultado del diálogo con autoridades municipales o estatales; esto es, son consecuencia de las necesidades de la población y son diferentes porque no se practican los mismos deportes en las regiones del país.

En el mismo sentido, a través del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018 se realizó el análisis de la situación del sistema deportivo mexicano desde 10 perspectivas: deporte escolar, deporte de rendimiento, deporte de alto rendimiento, deporte y discapacidad, deporte y transversalidad, deporte y normatividad, deporte social, deporte profesional, infraestructura del deporte y capacitación en el deporte. Este análisis del programa buscaba transferir a instituciones y organizaciones recursos, de acuerdo con la normatividad, para que éstos llegaran a los beneficiarios, que son personas que reciben activación física, becas deportivas y usan la infraestructura deportiva. La Subdirección de Cultura Física es el área encargada de la masificación del deporte social, y de los Centros de Deporte Escolar y Municipal (Cedem), que son las instancias que buscan fomentar la iniciación y la formación deportiva a través de la práctica de un deporte social incluyente, aprovechando los espacios deportivos existentes y al personal capacitado para que oriente su desarrollo, bajo las siguientes modalidades: Centros de Convivencia Deportiva

(masificación del deporte), Iníciate en el Deporte, y la inclusión al deporte de iniciación, formación y competencia.

Por su parte, el tópico participación ciudadana es indispensable al constituir mecanismos de colaboración entre el gobierno y la ciudadanía, con el objetivo de lograr una interacción con las instituciones responsables de la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas, planes y programas de deporte. Además de solicitar transparencia para visibilizar la forma de tomar decisiones y rendir cuentas acerca del uso de los recursos, estableciendo una corresponsabilidad para asumir la responsabilidad compartida de aprovechar y efficientar los programas sobre deporte, lo cual debe estar vinculado con instituciones privadas, públicas y mixtas que emprendan acciones sociales.

El análisis de los PED, y su relación con el ocio, permite identificar diferentes aspectos del deporte: en primer término, que se cuenta con herramientas normativas, instituciones para ofrecer a los ciudadanos programas de actividad física y deporte. En segundo término, que parte de las limitantes es la cobertura, ya que ésta sigue siendo precaria y elitista. Y en tercer término, se debe procurar una colaboración entre los sectores público, privado, con la participación ciudadana, para obtener mejores resultados en beneficio de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Carlos Ricardo y Marco Antonio LIMA (2009), “¿Qué son y para qué sirven

- las políticas públicas?”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, núm. 5, pp. 1-29.
- AGUILAR, LUIS (1993), *Antologías de política pública*, México, Porrúa.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, acceso libre, recuperado de: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1110321.pdf>>, consultada en diciembre de 2017.
- (1983), *Ley de Planeación. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero, acceso libre, recuperado de: <<http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>>, consultada en diciembre de 2017.
- (2013), *Ley de Cultura Física y Deporte*, acceso libre, recuperado de: <<https://www.ucol.mx/content/cms/13/file/federal/LEYGRALDECULTURAFISYDEP.pdf>>, consultada en diciembre de 2017.
- EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO. DEPORTE UNIVERSITARIO (2017), “Informe sectorial 1: Deporte universitario”, acceso libre, recuperado de: <<https://www.dgb.sep.gob.mx/acciones-y-programas/ES>>, consultada en diciembre de 2017.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, acceso libre, recuperado de: <<https://www.refworld.org/es/type,LEGISLATION,,598b4edd4,0.html>>, consultada en diciembre de 2017.
- INEGI (2015), “Estadísticas de práctica deportiva y ejercicio físico”, acceso libre, recuperado de: <[www.inegi.org.mx/modulos/moprade](http://www.inegi.org.mx/modulos/moprade)>, consultada en diciembre de 2017.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, William (2013), “Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces”, *Revista de Administración Pública*, 132, vol. XLVIII, núm. 3, pp. 73-90.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Samuel y Ricardo PERALTA (coords.) (2011), *Estudios sobre ocio y recreación en América Latina*, México, Instituto de Altos Estudios sobre Deporte, Cultura y Sociedad, pp. 7-18.
- MIRANDA, Guillermo (2006), “El tiempo libre y ocio reivindicado por los trabajadores”, *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 4, núm. 3, pp. 302-326.
- PALLARES, Francesc (1998), “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 62, pp. 141-162.
- PÉREZ, Rolando (2000), “Juventud, uso de medios y tiempo libre. Un estudio con jóvenes de las provincias de San José y Limón”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp. 65-81.
- PETERS, B. G. (1982), *American Public Policy*, Nueva York, Franklin Wats Pubs.
- Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018 (2014), acceso libre, recuperado de: <<http://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5342830&fecha=30/04/2014>>, consultada en diciembre de 2017.
- UVALLE, Ricardo (2013), “Enfoque del gobierno cercano y moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Revista de Administración Pública*, vol. 132.

### Documentos consultados

- Plan Estatal de Desarrollo* (2011), Puebla, Puebla.
- (2012), Mérida, Yucatán.
- (2013), Ciudad de México.
- (2013a), Cuernavaca, Morelos.
- (2013b), Guadalajara, Jalisco.
- (2013c), Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- (2013d), Villahermosa, Tabasco.

- 
- \_\_\_\_\_ (2014), Mexicali, Baja California.
- \_\_\_\_\_ (2015), Campeche, Campeche.
- \_\_\_\_\_ (2015), Chilpancingo, Guerrero.
- \_\_\_\_\_ (2015), La Paz, Baja California Sur.
- \_\_\_\_\_ (2015), Morelia, Michoacán.
- \_\_\_\_\_ (2015), San Luis Potosí, San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_ (2016), Aguascalientes.
- \_\_\_\_\_ (2016), Chetumal, Quintana Roo.
- \_\_\_\_\_ (2016), Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- \_\_\_\_\_ (2016), Colima, Colima.
- \_\_\_\_\_ (2016), Durango, Durango.
- \_\_\_\_\_ (2016), Guanajuato, Guanajuato.
- \_\_\_\_\_ (2016), Hermosillo, Sonora.
- \_\_\_\_\_ (2016), Monterrey, Nuevo León.
- \_\_\_\_\_ (2016), Oaxaca, Oaxaca.
- \_\_\_\_\_ (2016), Pachuca, Hidalgo.
- \_\_\_\_\_ (2016), Santiago de Querétaro, Querétaro.
- \_\_\_\_\_ (2016), Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave.
- \_\_\_\_\_ (2017), Chihuahua, Chihuahua.
- \_\_\_\_\_ (2017), Culiacán, Sinaloa.
- \_\_\_\_\_ (2017), Tlaxcala, Tlaxcala.
- \_\_\_\_\_ (2017), Zacatecas, Zacatecas.