

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

A. Resumen Ejecutivo

Evaluación de operaciones, institucional y resultados del Plan Decenal de Deporte (2009-2019)

Plan Decenal del Deporte (PDD)

Ante la carencia de una visión integral e incluyente del deporte, la recreación y la educación física como componentes del Sistema Nacional del Deporte (SND), en 2009 Coldeportes¹ convocó a la ciudadanía y a los organismos que conforman dicho Sistema a participar en la construcción de un nuevo plan de desarrollo del sector con visión a 2019.

Figura 1– Composición del SND



Fuente: Econometría, 2022

A partir de dicha metodología participativa, el Plan Decenal del Deporte 2009-2019 se planteó como objetivo general contribuir al desarrollo humano, la convivencia y la paz en Colombia garantizando el derecho al deporte, la recreación, la educación física, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, como derechos fundamentales, con criterios de equidad e inclusión en el marco de las políticas sociales del país. Además, dicho plan tiene por objetivos específicos los siguientes:

¹ Actualmente Ministerio del Deporte (Mindeporte) conforme con la Ley 1967 de 2019

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

Figura 2 – Objetivos específicos del PDD



Fuente: Econometría, 2022

Para lograr los objetivos antes mencionados, el PDD 2009-2019 definió tres lineamientos de política: 1. Organización y fortalecimiento institucional del sector; 2. Promoción y fomento para buscar la cobertura universal y 3. Posicionamiento y liderazgo deportivo para el desarrollo del deporte asociado.

En el primero, su objetivo fue el de desarrollar mecanismos de gestión para asegurar el derecho al deporte, la recreación, la educación y la actividad física en todo el territorio nacional, mediante la organización y fortalecimiento de las capacidades de coordinación y acción de los organismos que conforman el SND (Coldeportes, 2009). Por su parte, la línea de promoción y fomento buscó contribuir al desarrollo humano, la salud, la convivencia y la paz mediante la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte estudiantil y social comunitario en sus diversas modalidades y expresiones, asegurando el acceso de la población a sus bienes, servicios y oportunidades para su práctica y disfrute, con criterios de equidad y universalidad (Ibid).

Finalmente, el lineamiento de posicionamiento y liderazgo se concentró en la creación de condiciones para hacer de Colombia una potencia deportiva continental mediante la reorganización del deporte orientado al alto rendimiento, a través de la adopción y sostenibilidad de los diferentes procesos y estrategias, con base en una mayor articulación y coordinación entre los diferentes actores que confluyen en los resultados deportivos (Coldeportes, 2009).

Objetivos y componentes de la evaluación

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que el Plan ya cumplió su ciclo y que se requiere avanzar en las líneas mencionadas sobre la base de procesos conscientes y sostenidos en el tiempo, se planteó la necesidad de realizar una evaluación de operaciones que permitiera determinar las acciones que quedaron rezagadas en cuanto a la implementación esperada con la puesta en marcha del Plan (DNP, 2022). Además, se identificó la importancia de realizar una evaluación institucional que permitiera conocer a mayor detalle el arreglo institucional vigente en términos de las relaciones y roles de los actores del SND y finalmente, se consideró pertinente realizar una evaluación de resultados para conocer los resultados alcanzados durante la vigencia del PDD, específicamente en los programas, proyectos o acciones que se lograron implementar durante este período.

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

Esta evaluación, que se adelantó entre diciembre de 2021 y julio de 2022, tiene como objetivo general realizar una evaluación de operaciones, institucional y resultados de del PDD, que considere los siguientes objetivos específicos.

Figura 3 – Objetivos y componentes de la evaluación



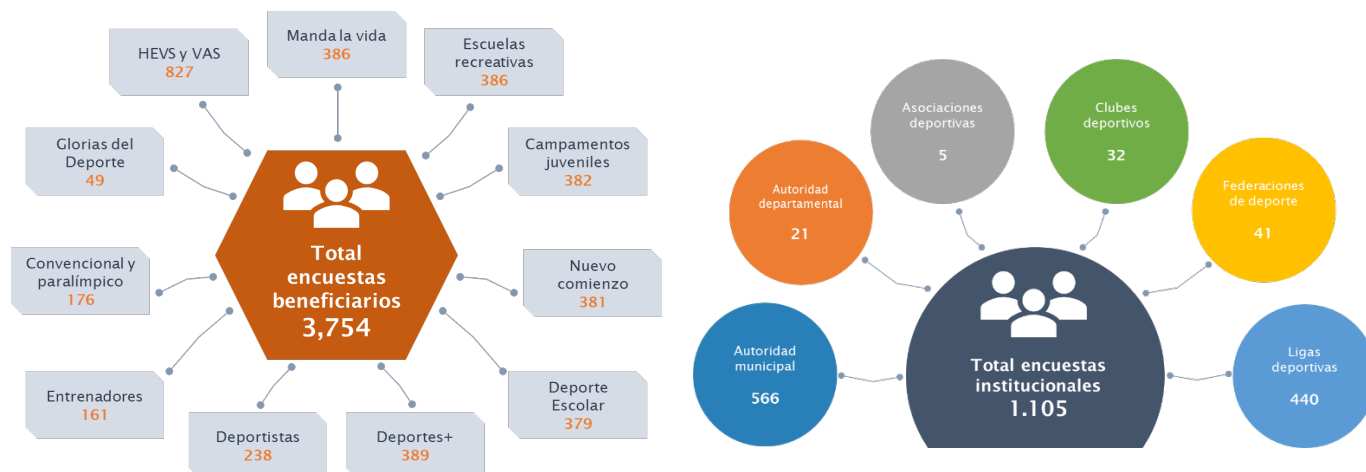
Fuente: Econometría, 2022 a partir de TdR

Fuentes de información

Para responder a dichos objetivos de la evaluación, se llevó a cabo un trabajo de campo cuantitativo mediante la aplicación telefónica de 3.754 encuestas estructuradas a beneficiarios de diferentes programas de deporte, recreación y actividad física y 1.105 encuestas a instituciones municipales, departamentales de deporte y recreación y a entidades de deporte como asociaciones, federaciones, clubes y ligas (Figura 4).

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

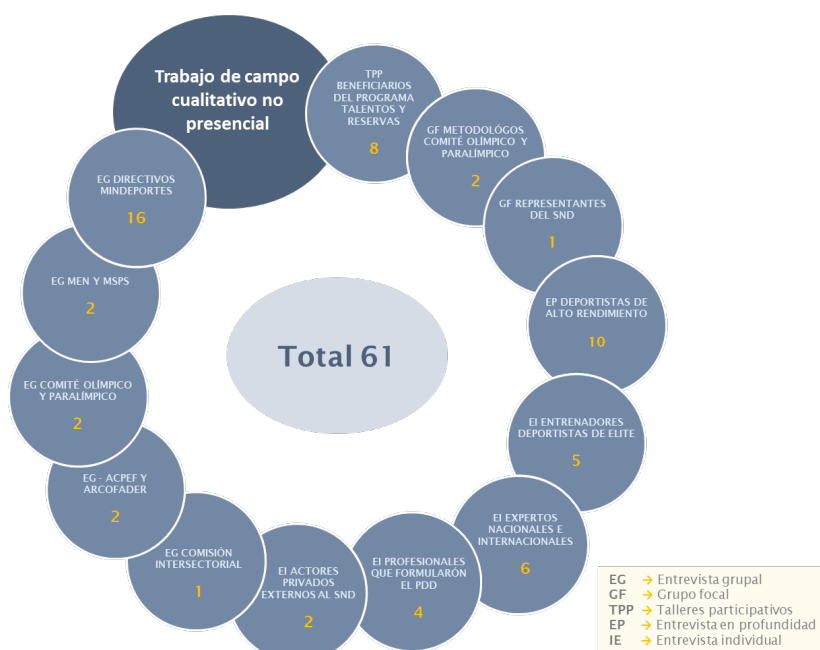
Figura 4 – Encuestas a beneficiarios e institucionales realizadas



Fuente: Econometría, 2022

Por otra parte, se implementó un trabajo de campo cualitativo en el que se aplicaron 61 instrumentos cualitativos no presenciales dirigidos a diferentes actores del nivel nacional (Figura 5).

Figura 5 – Trabajo de campo cualitativo no presencial

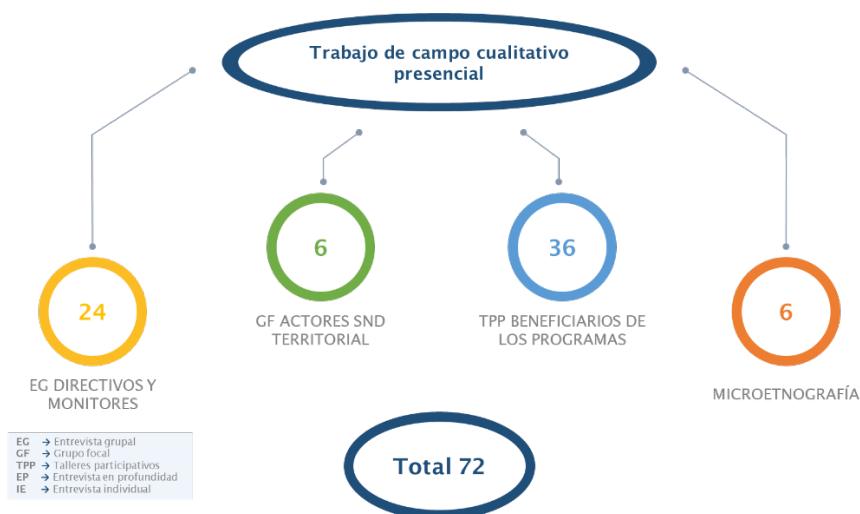


Fuente: Econometría, 2022

Además, se desarrolló un trabajo de campo cualitativo presencial orientado a la realización de estudios de caso en seis municipios (Armenia, Cali, Santa Marta, Barranquilla, Bucaramanga y Quibdó), donde se aplicó un total de 72 instrumentos cualitativos (Figura 6).

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

Figura 6 – Cobertura trabajo de campo presencial



Fuente: Econometría, 2022

Todo lo anterior se complementó con el análisis de información secundaria de bases de datos y documental. Desde el punto de vista de operaciones se utilizó información documental de la operación del PDD 2009-2019 que incluye, entre otros, la revisión de manuales, guías, normatividad (leyes, resoluciones), informes de gestión, documentos técnicos, el PDD y planes de desarrollo. En lo que tiene que ver con la evaluación institucional, se revisó información de las entidades que conforman y se relacionan con el SND y/o que tienen un rol en la ejecución y evaluación del PDD.

Por su parte, para la evaluación de resultados del PDD, la revisión de bases de datos secundarias adelantada se enfocó en la identificación de indicadores que puedan reflejar los avances del PDD en relación con la práctica de deporte, actividad física y recreación, así como con el uso y acceso a escenarios deportivos. Específicamente, se utilizó información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), Encuesta Nacional de Uso del Tiempo Libre (ENUT), Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Encuesta sobre ambiente y Desempeño Institucional (EDI), la Encuesta Anual de Servicios (EAS).

Finalmente, con el Análisis Automatizado de Texto (AAT), se elaboró el Panel de Inversión en Deporte y Recreación en Colombia y se realizó un análisis de los planes de desarrollo municipales y departamentales y planes sectoriales territoriales para identificar la presencia de estrategias dirigidas a la promoción de la recreación, la actividad física y el deporte así como la concurrencia de algunos elementos de análisis como lo es la participación privada en la financiación de actividades relacionadas con actividad recreativa y práctica deportiva.

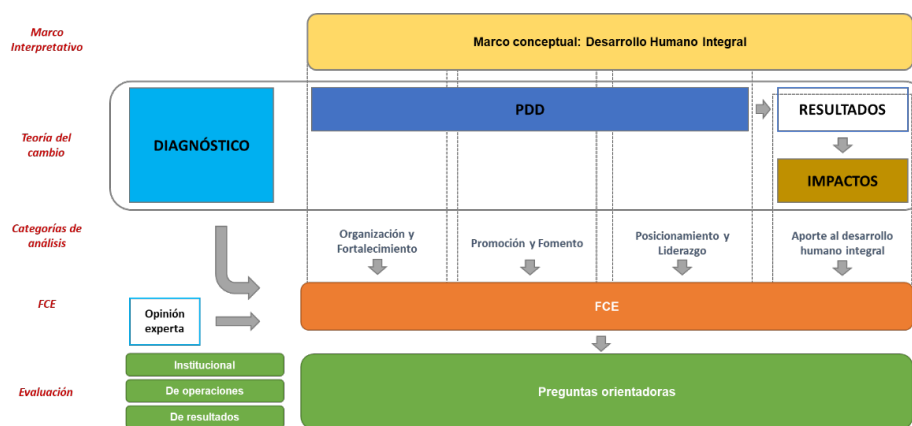
Metodología de la evaluación

El marco interpretativo general de la evaluación en sus tres componentes es el desarrollo humano integral. Se parte de la teoría del cambio del PDD, y se enmarca en la

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

metodología de Factores Críticos de Éxito (FCE), lo que permitió no solo verificar si los objetivos del Plan efectivamente se han cumplido y se reflejan en resultados, sino también permitió explicar la forma en que estos se vienen logrando e identificar elementos que aporten a una mayor eficiencia y efectividad de lo diseñado, tanto desde el ordenamiento institucional como desde su operación. Además, los factores definidos se asocian no solo con el marco interpretativo de la evaluación sino también con su diseño, resultados e impactos esperados (materializados en la teoría del cambio), así como con las preguntas orientadoras.

Figura 7 – Teoría del Cambio, Marco interpretativo y FCE



Fuente: Econometría, 2022

Por componente, la metodología de operaciones fue la de gestión de procesos, la cual permitió analizar la conexión entre procesos y productos, con el fin de identificar las actividades eficientes que respondan a las necesidades identificadas. Del mismo modo, el componente institucional utilizó como metodología el de Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), complementada con el mapa de actores y el sociograma.

Finalmente, el componente de resultados buscó determinar los efectos (intencionales o no) del PDD analizando tres aspectos principalmente: el cumplimiento de las metas, la sostenibilidad de los resultados y los beneficios para los participantes, esto último analizado en la evaluación económica de cuatro de los programas. Para cada uno de los componentes se realizó un ejercicio de triangulación por categoría y tipo de actor con la información cualitativa, para luego triangularla con los hallazgos de la información cuantitativa y con los resultados de la información secundaria, para dar respuesta a las preguntas orientadoras en el marco de los FCE.

Principales resultados y conclusiones de la evaluación

Un primer resultado se refiere a la coherencia y cohesión de la lógica vertical del diseño del PDD 2009 – 2019 en su visión, objetivo general, lineamientos de política, programas y objetivos estratégicos. Sin embargo, su ejecución fue afectada por no contar con un esquema de monitoreo y evaluación que asegurara su implementación, ajuste y

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

divulgación, entre otros asuntos, limitando la posibilidad de adelantar un ejercicio de presupuestación orientada a resultados.

Las cadenas de valor de los programas del PDD muestran que es un instrumento estratégico que apunta a lograr efectos sobre los beneficiarios, con base en la oferta de bienes y servicios deportivos y de recreación enmarcados en optimizar la cobertura y calidad de estos. Son notorios los avances en procesos relacionados con acciones de fomento de la actividad física, la recreación y el deporte social comunitario, así como los programas para el posicionamiento de deportistas.

Sin embargo, se identifican cuellos de botella frente al desarrollo y fortalecimiento de los procesos relacionados con la coordinación y articulación de actores e instancias del SND, tanto a nivel nacional como en el nivel territorial, y se observa poca y con actores externos (sector privado).

En el caso del componente institucional, el PDD impulsó la participación de actores en todos los sectores, con roles y responsabilidades precisas, como también promovió la creación de instancias de coordinación adicionales a las existentes desde la Ley 181 de 1995. Esto adiciona funciones a actores del orden nacional y territorial y crea nuevas agendas que requieren control que superan alianzas como mecanismo de concertación. La falta de información sobre la gestión adelantada en estas instancias que evidencie decisiones y seguimiento a compromisos² muestra además ineficiencia e ineficacia en este aspecto, lo que tiene efectos en la falta de seguimiento formal a la implementación del Plan.

Por otro lado, en términos de inclusión social, se identificó que, el país con el Plan avanza en diseñar acciones en esta línea y en efecto el sector elabora una propuesta de lineamientos para este fin, en el ámbito del deporte, la actividad física, la educación física y la recreación. La misma se concentran en mejorar el acceso a la población con discapacidad, lo que se apalanca por el ejercicio del Comité Paralímpico Colombiano. Estos lineamientos se focalizan en el acceso a poblaciones desplazadas, negritudes e indígenas, sin embargo, no hay resultados alcanzados medidos. El programa Mandalavida que se focaliza en población infantil, muestra una cobertura mínima a población menor a cinco (5) años.

En conclusión, los aspectos institucionales del sector se mejoran con la creación del Ministerio, lo que le exige mayor capacidad en su rectoría y liderazgo, de tal forma que construya agendas transectoriales que el deporte como derecho y la formación humana integral necesita. Las capacidades institucionales alcanzadas están fortaleciendo la autonomía de los territorios, lo que se evidencia en planes con acciones alineadas al PDD y consecuente fortalecimiento de procesos administrativos, técnicos y financieros, sobre todo en infraestructura. Se requiere actualizar la normativa, con énfasis en la recreación y la actividad física, así como en deporte desde una visión de desarrollo humano.

² Se identificaron 29 instancias y mecanismos de coordinación, de los cuales solo se tuvo acceso a actas para revisar la gestión adelantada de la CONIAF de las vigencias 2021 (diez actas) y 2022 (dos actas). Ambas vigencias ya finalizado el periodo de ejecución del Plan.

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

La evaluación de resultados muestra que Colombia efectivamente ha avanzado en la búsqueda de garantizar el derecho al deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre. Para este fin han sido especialmente importantes los subprogramas promovidos por el Ministerio del Deporte, implementados con altos niveles de calidad, focalizados hacia los grupos poblacionales con menores tasas de actividad física y a través de los cuales los beneficiarios reconocen que esta tiene efectos positivos no solo sobre la salud sino también sobre la convivencia y la reducción de la violencia, entre otros.

El PDD 2009-2019 muestran avances en el fortalecimiento del sector, menores a los inicialmente previstos, pero suficientes para que la inversión pública se haya multiplicado por 3,8 veces en el período 2009-2019, donde el papel de las entidades territoriales fue fundamental aumentando su participación en la inversión total de un 67% en 2014 a un 91% en 2019. Por su parte, los resultados deportivos del país reflejen un efectivo avance hacia el posicionamiento de Colombia como una potencia continental.

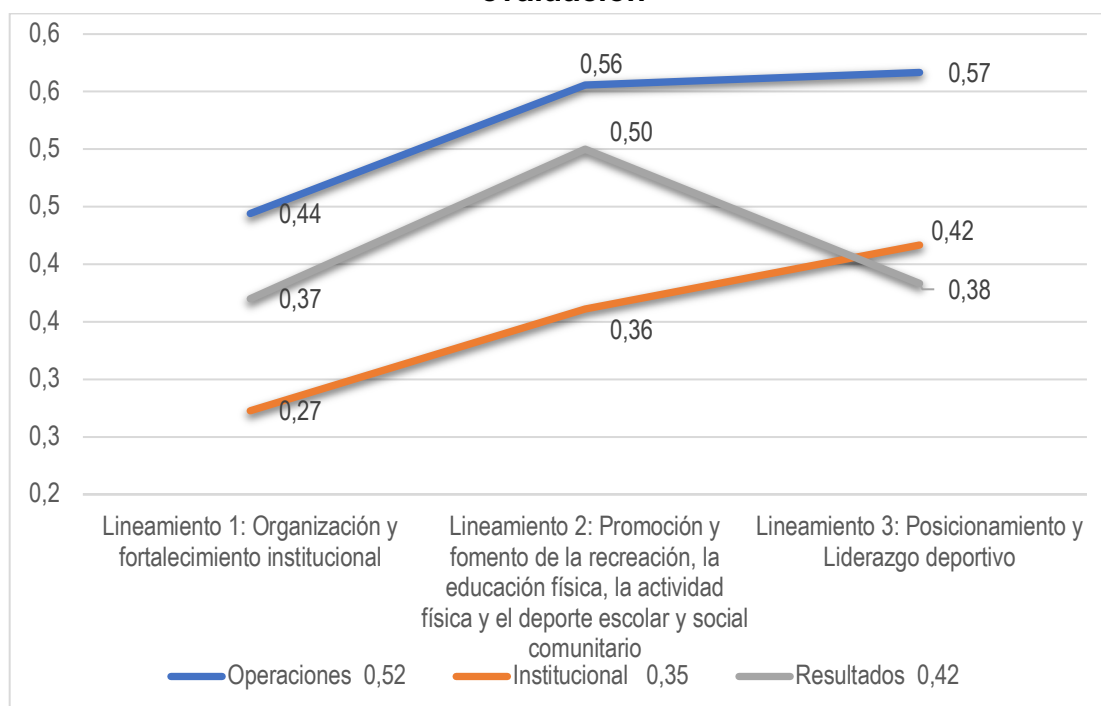
A pesar de lo anterior, aún existe una brecha importante para el efectivo ejercicio del derecho al deporte, en Colombia solo una de cada diez persona realiza prácticas regulares y voluntarias de algún deporte o actividad física y solo cuatro de diez superarían los 150 minutos semanales de actividad física semanal, que las investigaciones reconocen como necesarios para tener impactos efectivos sobre la salud.

Los escenarios deportivos visitados permitieron identificar modelos de uso donde o se dedican exclusivamente a la realización de competencias, y para la práctica y entrenamiento de deportistas de alto rendimiento vinculados a clubes deportivos del municipio o Ligas departamentales, o se combina con el uso del escenario por parte de personas no vinculadas al deporte asociado. En algunos de ellos se promueve la práctica de personas con discapacidad, aunque no todos tienen la infraestructura diseñada para facilitar su acceso. La apropiación es alta y son utilizados en promedio 60 horas a la semana. La principal falencia es el mantenimiento preventivo periódico lo que lleva a la necesidad de acciones correctivas cuando el nivel de deterioro puede ser alto.

Por su parte, las rentabilidades encontradas en la evaluación económica del programa de Hábitos y estilos de vida saludable (HEVS), Nuevo Comienzo, Campamentos y Talentos y reservas deportivos son muy satisfactorias y son semejantes a varios ejercicios realizados en otros países. Reflejan los muy importantes beneficios en ahorros en costos de atención en salud y mejor calidad de vida y productividad que tienen las personas que realizan una actividad física continua, como también la alta rentabilidad social que generan las inversiones públicas en fomentar estas actividades en todo el ciclo de vida de las poblaciones pobres. Por otra parte, se debe destacar que los hallazgos que se derivan de las encuestas a beneficiarios como en los ejercicios cualitativos y en los modelos de disponibilidad de pago es claro que los beneficiarios no están dispuestos a pagar por los servicios que prestan los subprogramas, dado que en su inmensa mayoría consideran que la recreación y el deporte son derechos que el Estado debe suministrar gratuitamente.

El avance del plan se midió en cada uno de los componentes de operaciones, institucional y de resultados con un índice de 0 a 1 donde se califica cada uno de los 32 programas del PDD. Los resultados se presentan en la Figura 8, donde se observa que el mayor avance está en el componente de operaciones, seguido de resultados, mientras que el componente institucional es el que obtiene los menores puntajes. A nivel de lineamientos del PDD, el de posicionamiento y liderazgo deportivo obtiene la mejor calificación en todos los componentes (operaciones, institucional y de resultados) con valores muy similares a los que obtiene el lineamiento 2 de promoción y fomento a la recreación, actividad física y deporte escolar y comunitario, mientras que el lineamiento 1, organización y fortalecimiento institucional es el que obtiene la menor calificación.

Figura 8 – Avance de cada uno de los lineamientos del PDD de acuerdo con la evaluación



Fuente: Econometría, cálculos propios

Recomendaciones

A continuación, se presentan las cuatro grandes recomendaciones que se formularon con base en los principales hallazgos de la evaluación, cada una de ellas tiene a su vez acciones, actores responsables, prioridad y plazo para su implementación.

1. Fortalecer institucionalmente el Sistema Nacional de Deporte a través de la actualización reglamentación de la Ley 181 de 1995 en consistencia con los objetivos del sector deporte, orientada a mejorar sus capacidades en direccionamiento,

	REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES, INSTITUCIONAL Y RESULTADOS DEL PLAN DECENAL DEL DEPORTE (2009-2019).			29	07	2022
	PRODUCTO 5 – INFORME DE RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN E INSUMOS DE DIFUSIÓN			VERSIÓN 2		

programación, organización, funcionamiento, seguimiento y evaluación y contribuir la rectoría del Ministerio frente al ejercicio de coordinación.

2. Desarrollar un esquema de seguimiento y evaluación como estrategia de implementación de las acciones e intervenciones sectoriales bajo un marco de información unificado.
3. Ampliar cobertura y esquemas de financiación de los programas de actividad física, recreación y deporte
4. Fortalecer el proceso de posicionamiento y liderazgo deportivo para continuar la senda que convierta a Colombia en una potencia deportiva continental