

INDICADORES DEL SECTOR DE DEPORTE, LA RECREACIÓN Y LA ACTIVIDAD FÍSICA¹

Eduardo Aisamak León Beltrán*

1. CONTEXTO GENERAL

En el proceso colombiano de descentralización política, administrativa y fiscal, pese a los mandatos de orden constitucional, legal y político, se presentan serios altibajos y una muy pobre medición de sus impactos dentro de un amplio contexto de eficiencia, productividad, efectividad, equidad y transparencia de la gestión pública, de manera particular sobre la equidad social, uno de los temas centrales del desarrollo, lo cual, sin lugar a dudas, deberá soportarse con los instrumentos fundamentales de la planeación, el control, el seguimiento y la evaluación.

En efecto, tales procesos han producido impactos importantes en el ámbito territorial, con la definición de mayores competencias y recursos, tal y como de manera explícita se manifiesta en el sector de la recreación, el deporte, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre, pero hoy se desconocen públicamente tales impactos y mucho menos sobre el tema de equidad social.

Paralelamente, la participación y los mecanismos para ejercer el control sobre el uso de los recursos en función de las demandas sociales, han sido regulados por la ley y en particular para el sector, es claro que la ley 181 de 1995, ha dispuesto la posibilidad de ejercer tal derecho, entre otros, a través de la participación de la comunidad en la formulación de los respectivos planes locales de deporte, recreación, educación física y aprovechamiento del tiempo libre² y la conformación de las veedurías deportivas³. (Coldeportes Nacional, 1995)

En razón de ello, la realización de procesos de planeación (formulación, seguimiento y evaluación) en el campo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se han de construir con un enfoque de Equidad Social⁴ buscando posibilitar la resolución de las desigualdades económicas, sociales y políticas que se presentan en las entidades territoriales y que para el caso particular del sector de la recreación, el deporte, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre, debería ser liderado por el INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE, como una política real de Estado que de alguna manera permita evaluar la intervención real de este último en sus distintos niveles territoriales, en tan vital campo de la vida de los colombianos.

¹ DERECHOS RESERVADOS DE AUTOR.

² Ley 181 de 1995, Artículos 61º, 66º y 69º (concordante con lo señalado en la ley 617 de 2000).

³ Ley 181 de 1995, Art. 61, núm. 18.

⁴ La equidad, además de ser un reto del gobierno es un deber constitucional. Su finalidad es la de promover la transformación de las relaciones desiguales y discriminatorias entre los diferentes actores sociales, hombres y mujeres, según sus particularidades.

Entendiendo que lo único que justifica la vigencia y la competitividad de una organización es cumplir con su misión, es decir, satisfacer unas necesidades demandadas dentro de ciertos requerimientos de calidad y de empleo de recursos, y que tal hecho no puede estar expuesto de manera arbitraria al azar y a la incertidumbre, se hace necesario desarrollar determinados mecanismos que disminuyan los riesgos de incumplimiento. *Es ahí donde surge el control como instrumento básico que permite, a través de la verificación y la evaluación periódica, sistemática y oportuna* proponer correctivos que conduzcan al cumplimiento de los objetivos para cumplir la misión.

En consecuencia con ello, se hace absolutamente necesaria la creación y desarrollo de un sistema que facilite e incluso propicie la medición, verificación y evaluación no sólo de la gestión, sino igualmente del cumplimiento de tales principios de la función administrativa, lo cual genera la necesidad de contar con ciertos instrumentos que sirvan para hacer dichas mediciones de forma confiable, comparable, cuantificable, que puedan evidenciar el avance y estado de cómo se están alcanzando los objetivos en un momento dado y, en caso necesario, poder adoptar los correctivos que permitan el cumplimiento de la misión de la organización. Entre tales instrumentos se encuentran, por ejemplo, los cuadros de control, las estadísticas, los cuestionarios y desde luego los denominados indicadores de gestión.

2. INDICADORES DE GESTIÓN

Sin embargo, con respecto a la medición y evaluación de la actividad estatal será fundamental tener en cuenta, entre otros aspectos, tres tipos de situaciones:

La importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas; en el caso del sector de deporte, recreación educación física y aprovechamiento del tiempo libre, frente a la arbitrariedad manifiesta de las Entidades Territoriales en el manejo de los recursos asignados por la ley, así como su baja o nula evaluación del impacto de los diferentes programas, es más que evidente tal situación y urgente implementar la solución.

El alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; hasta ahora sólo la consecución de medallas y triunfos constituyen las pocas percepciones de los impactos del sector; aún están lejos del alcance de la opinión pública en general temas mucho más relevantes, como el altísimo poder preventivo y mejoramiento de la salud pública o su rol en términos educativos y de transformación de la cultura de la ciudadanía.

La mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas. Para el caso, desde el mismo mandato constitucional emanado del Art. 52º, se plantea que “**el estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas**”. Así mismo, la ley 185 de 1995, más conocida como “Ley del deporte”, de manera específica ha ordenado la creación de veedurías deportivas, cuyo fin principal precisamente es intentar mostrar la transparencia en la ejecución de los recursos dispuestos para el desarrollo de las actividades del sector. Sin embargo, es necesario aclarar que la transparencia y la responsabilidad tienen que ver con la verificación de los principios de eficiencia, eficacia, productividad, equidad, celeridad, prioridad y oportunidad en el uso de tales recursos, lo que significa dotar de los elementos necesarios, de las herramientas que hagan viable tal propósito, a los propios entes del deporte, a los organismos encargados de la inspección, vigilancia y control y a las mismas veedurías deportivas.

3. MARCO CONCEPTUAL

Generar un sistema de seguimiento y de evaluación articulado a los procesos de desarrollo que lleva el país, necesariamente obliga a comprender el entorno más amplio dentro del cual se mueve la Nación y, desde luego, la propia misión y dinámica del sector del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, para el cual se establece o se genera tal mecanismo. Ello conduce ineludiblemente, no sólo a presentar dentro de tal contexto la concepción más amplia del desarrollo, sino a entender los roles

fundamentales de orden macrosectorial que regulan en este caso al sector de deporte recreación y tiempo libre.

3.1 Concepto de Desarrollo

Según el criterio de Naciones Unidas (1986)

(...) el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.

Es evidente que Naciones Unidas le da una connotación especial al desarrollo, pasando a considerarlo de acuerdo con la misma declaración como

(...) un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él. (ONU, 1986, artículo 1º)

Ahora bien, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, DNP (1988), el concepto de desarrollo presenta dos caras relativamente homogéneas de comprensión: por un lado, puede entenderse como una imagen objetivo (qué es el desarrollo), el deseo más amplio de lo que una sociedad aspira a lograr en términos de satisfacción de sus múltiples necesidades, la visión hacia donde se encaminarán los esfuerzos de la sociedad en su conjunto para alcanzar determinados fines; y por otro lado, comprender el desarrollo como un proceso (cómo se alcanza esa situación de desarrollo, cuáles son los medios que conducen al mismo). ¿Cuál es el modelo de desarrollo del sector al que aspiran los colombianos?

3.2 Atributos del desarrollo

Siguiendo el documento del DNP (1998), en ese amplísimo concepto del desarrollo y sobre todo atendiendo a los procesos mediante los cuales se genera, es necesario considerar algunos atributos básicos que deben poseer las políticas de desarrollo, independientemente de sus objetivos concretos y de los medios que establezcan para alcanzarlos:

3.2.1 Consenso

Todo el país, toda la Nación debe tener un acuerdo fundamental sobre los objetivos del proceso de desarrollo, que significa, en últimas, estar de acuerdo con el *modelo de sociedad* que se quiere. Aquí, de inmediato surgen preguntas como: ¿Qué modelo sectorial quiere el país? ¿Uno con énfasis en lo deportivo, o en lo recreativo, o incluso en la actividad física? ¿Cómo entender el desarrollo a través del deporte y de la recreación? Indudablemente ello requiere debates y consensos

que desde los mismos actores del sector (beneficiarios, instituciones, generadores y prestadores de servicios) deben ser propiciados y generados.

3.2.2 Integralidad

El ámbito del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre no está aislado del resto de la sociedad. De hecho, sus acciones e impactos trascienden a otros sectores y campos de la vida cultural, social, económica, política, educativa, de salud, laboral, e incluso, como lo plantean algunos investigadores, en la misma construcción del capital social, con los cuales necesariamente deberá articularse.

Ante tal situación y entendiendo que las actividades del sector del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre se entrecruzan y hacen parte del entramado que en la maraña de las diversas acciones de orden social, económico, político o cultural, propician el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las de los propios individuos, es necesario medir las actuaciones que realmente tendrían impacto en términos de desarrollo, las cuales estarían definidas por la integralidad y simultaneidad, para enfrentar las dificultades en sus distintos componentes, en espacios y tiempos claramente definidos. En resumen, el sector por sí solo no se constituye en el espectro salvador de determinadas condiciones sociales de vulnerabilidad, aunque articulado con otras acciones desde otras instancias económicas, políticas y sociales, sí lo puede lograr.

3.2.3 Equidad

Es evidente que en el caso del sector, no se ha tocado seriamente este tópico, pues no se cuenta con una política pública que diga cómo se focaliza o cómo se subsidia la inversión social dedicada al deporte, la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre. Ello no quiere decir, que como tal, no se hayan generado algunas acciones; de hecho, existen apoyos a grupos especiales de población, tales y como los talentos deportivos, los medallistas olímpicos y campeones mundiales, el apoyo al deporte asociado entre otros. El tema de la seguridad social de los deportistas, por ejemplo, en esta etapa debe quedar completamente definido en términos de la equidad que demanda la población en general y desde luego estos grupos en particular.

Considerando un elemento vital para la comprensión del atributo equidad y de acuerdo con el texto de la CEPAL (2000), los patrones de desarrollo de la región deben reorientarse en función de un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Según esta versión, la medición de la calidad del desarrollo de una sociedad, pasa esencialmente por la disminución de la inequidad.

Pero igualmente dice la CEPAL, que

(...) el eje de este esfuerzo debe ser romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad —el educativo, el

ocupacional, el patrimonial y el demográfico— y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos. (p. 15)

Desde luego, con respecto al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, surgen serios debates en torno a qué sería significativo en términos de equidad, pues dado el caso del deporte de altos logros, sus procesos demandan altísimos costos, aunque su población beneficiaria sea relativamente poca, de elite. Ello significará medir sus impactos en diversos términos, que permitan mostrar la rentabilidad real del recurso.

3.2.4 Sustentabilidad

Es otro atributo que necesariamente habrá de tenerse en cuenta y reivindicar permanentemente en función de una política de desarrollo. Mediante este concepto se trata de entender que las políticas de desarrollo deben proporcionar argumentos suficientes frente a las condiciones para mantener, renovar y ampliar el desarrollo, tanto del proceso como de la búsqueda de resultados, desde el punto de vista social, económico, financiero y del manejo de los recursos naturales. Con el fin de posibilitar un desarrollo humano sostenible, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales, sociales, políticos, técnicos, económicos y financieros, para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta de bienes y servicios en el largo plazo.

Como se ve, con respecto al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, cada uno de estos atributos contiene incidencias significativas cuyas características requieren de medición, seguimiento y evaluación; tal medición desde luego, debe evaluar los impactos que el sector le aporta a la sociedad, razón de más para señalar que cada plan, programa o proyecto que se diseñe y ejecute dentro de él, habrá de considerar su correlación con los atributos anteriormente señalados. La diferencia entre lo macrosectorial (planes y programas) y lo microsectorial (proyectos), se vuelve una realidad a través de la cual podrá evaluarse la acción del sector en su conjunto.

4. LOS SUPUESTOS PARA LA MEDICIÓN A TRAVÉS DE INDICADORES EN EL SECTOR DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE

4.1 Marco general de desarrollo del sector

Tradicionalmente, el desarrollo del sector ha enfatizado en la necesidad de fomentar una amplia participación de la población en actividades deportivas y recreativas y desde luego mejorar tanto los mecanismos de coordinación como la calidad de los servicios que los agentes del sector ofrecen para satisfacer las necesidades de la comunidad. En tal sentido, los fines y objetivos del Estado se han mediatizado al logro de este propósito fundamental.

En primera instancia es necesario intentar entender el sector en su complejidad (Morin, 2000), pues hasta ahora ha estado mediatizado por una concepción autárquica y excesivamente pragmática en términos de un activismo exacerbado, que, si bien es cierto ha sido una etapa necesaria e ineludible —gracias a ello hoy existen millones de colombianos y cientos de instituciones que de una o de otra forma se han involucrado con él—, es igualmente evidente la dispersión de objetivos, esfuerzos, recursos y en no pocas oportunidades (y contradictoriamente) hasta desperdicio de los mismos.

De hecho, este mundo deportivo, especialmente, muestra la complejidad de sus relaciones en diversos estamentos de la trama social, que sirven para exaltar la identidad nacional y los valores patrios a través de las glorias del deporte; establecen esquemas básicos para el mejoramiento de la calidad de vida; contribuyen al ciclo económico a través de la generación de bienes y servicios y, en fin, hacen parte inseparable del desarrollo de la sociedad.

Bajo estas perspectivas es evidente que en este mundo globalizado y con una mirada hacia lo local, hay necesidad de observar tres temas centrales que pueden referenciar nuevos paradigmas al sector: la formación del talento humano, eje de la gestión y del desarrollo; la investigación enmarcada en los propósitos trascendentales de construir el conocimiento de las actividades de recreación, deporte y la actividad física en la complejidad de su acción; y la cooperación, entendida en la posibilidad de fortalecer el capital social que sea capaz de potencializar la interacción social y comunitaria en la búsqueda de soluciones lo más cercanas posibles a satisfacer las demandas de la sociedad.

Es tan evidente la incidencia del sector en el desarrollo y, al mismo tiempo, su desconocimiento en las estadísticas sociales, que en la cumbre de Ministros del Deporte y de la Recreación de Punta del Este,⁵ se recomendó que a través de la UNESCO, los países miembros se comprometieran con su inclusión y medición dentro de los índices del desarrollo humano, relativamente comparables a los que, en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, ha elaborado para determinar las condiciones generales de calidad de vida.

Ello llama la atención especialmente, no porque aparezca o no en las mediciones, sino precisamente porque el sector, en su desarrollo autárquico mencionado atrás, ha estado desconectado del resto de sectores que componen el andamiaje social del país. Aún más: dentro de la esfera de los funcionarios del Estado, especialmente en los niveles técnicos y de dirección de instituciones con influencia sobre la definición de políticas, presupuestos y recursos, o desde la perspectiva estadística, de seguimiento y de evaluación, entre otras, no se ha percibido medianamente la trascendencia de este sector para el conjunto de la sociedad en términos del bienestar y del desarrollo social que las actividades de deporte, la recreación y la educación física le brindan a la sociedad.

Es entonces vital reconsiderar que las políticas, fines y objetivos del Estado, para el deporte, la recreación y la educación física, han de pasar, en primera instancia, por

⁵ Tercera Conferencia Internacional de Ministros y altos funcionarios encargados de la Educación Física y el Deporte (MINEPS III). Punta del Este, Uruguay, 30 de noviembre - 3 de diciembre de 1999.

la incorporación estratégica del aprovechamiento del tiempo libre dentro de la perspectiva del desarrollo social y económico de la nación, sin la cual, los demás elementos seguirán inconexos y rivalizando por su preeminencia. En tal sentido, su sistema de seguimiento y de evaluación deberá proporcionar respuestas que permitan observar su impacto y desde luego la eficiencia en el uso de los recursos, dentro de una política amplia del desarrollo social y económico del país.

4.2 Productividad y gestión

Para evaluar adecuadamente la gestión de un servicio público es necesario previamente definir su misión, formular los objetivos que orientarán a corto, mediano y largo plazo su accionar, y establecer metas de productividad y de gestión.

4.2.1 Metas de productividad

Son la expresión de lo que se quiere alcanzar en cada área en términos de productos o servicios puestos en el "mercado" o a disposición del "cliente". Se refieren generalmente a la pregunta ¿cuánto...? Contienen una declaración explícita de niveles de actividad o estándares de productividad y, a diferencia de los objetivos, se proyectan a plazos más cortos, por lo general un año. Ejemplo, garantizar la participación de al menos el 10% de la población mayor de 55 años en actividades físicas, de forma sistemática (mínimo tres veces a la semana, dos horas cada vez).

Pueden ser cualitativas, cuando hacen referencia a acciones no cuantificables, como es el caso de la regulación de mercados, la formulación de políticas o las relaciones exteriores, o cuando responden a objetivos de tipo normativo, cuya finalidad es dar un marco ético-político a la acción de la institución. Por ejemplo, la formación en valores a través del deporte.

4.2.2 Metas de gestión

La característica fundamental de una meta de gestión es que mientras las anteriores se centran en los niveles de actividad o "producto", éstas hacen referencia a la calidad del proceso que da lugar a la obtención de dicho producto. La calidad puede ser interna (eficacia y eficiencia), o externa (calidad del servicio). En cierto sentido responden a la pregunta ¿cómo...?

De lo anterior se desprende que una meta de gestión debe contener el propósito de mejorar los procesos institucionales en alguna de sus dimensiones (calidad, eficiencia, eficacia, economía). Siguiendo el ejemplo anterior, mediante la intervención de un equipo interdisciplinario (médico, preparador físico, enfermero), que naturalmente implica no sólo un determinado volumen de inversión sino igualmente una forma metodológica particular y especial de intervención, que lleva a criterios de eficiencia, eficacia y calidad, como se ha planteado.

4.2.3 Áreas de evaluación

Con el fin de facilitar su comprensión, pero especialmente su aplicación, se mencionarán a continuación las principales áreas de evaluación:

- Evaluación de la misión institucional.
- Evaluación del estudio – diagnóstico.
- Evaluación del diseño o fase de programación.
- Evaluación de las estrategias globales, tácticas y operativas.
- Evaluación de los procesos y desarrollo del programa, proyecto o actividad.
- Evaluación de la implementación.
- Evaluación del perfil estructural y funcional del Ente Deportivo, en función de los fines y propósitos señalados en el proceso de planeación.
- Evaluación de los resultados efectivos.
- Evaluación de los efectos indirectos del programa, proyecto o actividad, dentro y fuera de la Entidad.
- Evaluación de los impactos alcanzados por el programa, proyecto o actividad.
- Evaluación del servicio, en términos de la percepción de los beneficiarios de él.

5. MODELO GENERAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En primera instancia y según lo anterior, este modelo puede analizarse como si estuviera integrado por dos grandes subsistemas: el subsistema de seguimiento, que si bien es cierto, en sentido estricto, es una forma de evaluación permanente, se entenderá así mismo como la “observación, registro y sistematización de la ejecución de actividades y tareas, en términos de los recursos utilizados, las metas intermedias cumplidas, y también como los tiempos y presupuestos previstos, las tácticas y la estrategia” (Quintero, 1997). Podría decirse: determinación de la eficiencia del plan, programa o proyecto por un lado, y por el otro, el subsistema de evaluación, es decir la estimación, valoración y comparación de los productos, resultados, efectos e impactos tanto sociales como económicos del proyecto: la efectividad alcanzada con respecto a una situación inicial detectada.

El modelo general que a continuación se presenta permite entender de manera puntual en qué consiste el sistema de seguimiento y de evaluación.

Subsistema de seguimiento



Esencialmente, el subsistema de seguimiento es un instrumento gerencial que sirve para administrar, controlar y monitorear las actividades, procesos, recursos y estrategias mediante las cuales se ejecuta un plan, programa o proyecto, razón por la cual es de carácter permanente a lo largo de un ciclo de ejecución. Ello implica establecer criterios, que algunos llaman parámetros, **indicadores** que hagan posible dicho monitoreo, de tal forma que sirvan efectivamente para retroalimentar el proceso de ejecución como función básica del seguimiento (o evaluación permanente) de planes, programas y proyectos.

En resumen se le hace seguimiento a:

Metas intermedias: cada proyecto o programa requiere el cumplimiento de ciertas actividades específicas, puntuales, que arrojan determinado resultado y contribuyen de esta forma al logro de objetivos y metas. Ellas se denominan *metas intermedias* y permiten esencialmente retroalimentar el proceso en términos de las siguientes actividades a desarrollar. Por ejemplo, la concertación interinstitucional entre el Ente Deportivo y las instituciones encargadas de los programas de salud en la región o municipio para la implantación de un proyecto de prevención en salud a través de actividades deportivas y recreativas para los pensionados del área que sería el proyecto. Es una meta intermedia que permitirá reencausarlo, retroalimentarlo o modificar las siguientes actividades, en términos de sus contenidos, gestión, etc., dependiendo de los compromisos que asumieron cada una de las instituciones en aportes de talento humano, recursos financieros, bienes materiales o tecnología. El proyecto no se detendrá pero, dependiendo de ello, indudablemente el desarrollo siguiente podrá cambiar su curso si las expectativas estuvieron muy por encima de lo esperado, o al revés.

Los criterios o elementos que servirán de guía para la evaluación y seguimiento de las metas intermedias, son los siguientes:

Producto por actividad: es el resultado concreto, verificable, observable, objetivo, que se ha logrado como resultado de una actividad ejecutada dentro de un proyecto, programa o plan. En el ejemplo de arriba, digamos, con cuántas instituciones se logró concertar el proyecto, cuánto y qué aporta cada una de ellas, durante qué tiempo. Ello señala a las claras que hay un producto global, pero

mirado analíticamente permite una valoración igualmente precisa de la forma como se abordarán las subsiguientes actividades en la ejecución del proyecto.

Grado de eficacia: básicamente permite establecer un criterio de evaluación con respecto a la utilización de los diversos recursos presupuestados, previstos, incluyendo el tiempo estimado de ejecución, contra los efectivamente utilizados. En otras palabras permite medir la productividad de dichos recursos en conseguir la meta intermedia. En el ejemplo que nos ocupa, podría haberse señalado en la planeación que en dos meses se hubiera concertado con seis instituciones el proyecto de prevención en salud. Bueno. Si efectivamente se concertó con cinco de ellas en un término de tres meses, se tendría un grado de efectividad de la siguiente manera:

$$\text{GRADO DE EFICACIA} = \frac{(\text{META FÍSICA LOGRADA}) (\text{TIEMPO PREVISTO})}{(\text{META FÍSICA PROGRAMADA}) (\text{TIEMPO REAL})} = \frac{(5)(2)}{(6)(3)} = 0.55 * 100 = 55.55\%$$

Eso quiere decir que la eficacia en la meta intermedia apenas fue de un 55,55% en razón, por un lado, a la no participación de una de las instituciones que se esperaba que lo hiciera y por otro lado, a la demora de un mes, que indudablemente demandó más recursos y por lo tanto los hizo menos productivos.

Grado de efectividad: por su parte el grado de efectividad, permite contrastar lo planeado contra lo efectivamente logrado. Recuerde que se trata de metas intermedias y que por lo tanto, los logros permiten realimentar el proceso y tomar decisiones con respecto a las siguientes actividades. En este caso, sin ponderar el tiempo, se quería que seis instituciones se comprometieran en el proyecto; al final sólo cinco realmente lo hicieron. La medición se hace entonces de la siguiente manera:

$$\text{GRADO DE EFECTIVIDAD} = \frac{\text{LOGRO}}{\text{META PROGRAMADA}} = \frac{5}{6} = 0.83 * 100 = 83.33\%$$

Seguimiento al proceso: esencialmente precisa y evalúa en la ejecución, los avances y logros que permitan tener criterios para medir y contrastar lo programado, lo planeado, contra lo efectivamente realizado y logrado, así como evaluar la eficiencia del proceso en términos de recursos y tiempos utilizados.

Este seguimiento se hace a través de los *indicadores de gestión* —también conocidos como de control, de administración o de avances, entre otros— previamente concebidos, para evaluar el aprovechamiento de los recursos empleados en el proceso, es decir, valorar su rendimiento (productividad física).

Se le hace seguimiento entonces al talento humano incorporado en la ejecución, a los bienes materiales y a los medios financieros, al tiempo real ejecutado en el proceso, al cumplimiento de actividades, tareas o metas intermedias, al

rendimiento físico promedio (productividad), al costo/efectividad, al costo/beneficio y al grado de eficiencia.

Los siguientes indicadores permiten establecer las mediciones arriba mencionadas:

Productividad: cualquiera de los indicadores que a continuación se presentan, permiten establecer la productividad o rendimiento físico promedio de los factores humanos, materiales o financieros empleados en el proceso:

$$\frac{\text{LOGRO}}{\text{RECURSO}} \quad \frac{\text{PRODUCTO}}{\text{FACTOR}} \quad \frac{\text{RESULTADO}}{\text{RECURSO}}$$

Así, siguiendo con el ejemplo de implantar un proyecto de prevención en salud a través de actividades deportivas y recreativas para los pensionados de una determinada área de influencia de un Ente Deportivo, supóngase que para *lograr* el convenio con cinco instituciones como quedó establecido, *se programaron medios materiales*, medidos en términos financieros (también hubiera podido medirse en términos de cantidad) por un total de 50 unidades monetarias (pesos, dólares, UVR, etc.) y se utilizaron 62 unidades monetarias. Entonces la productividad de los medios materiales, medido en términos de unidades monetarias sería:

$$\frac{\text{LOGRO}}{\text{RECURSO}} = \frac{5}{62} = 0.08064$$

Esto es, por cada institución comprometida en el proyecto, el rendimiento físico promedio de los medios materiales fue de 0.08064, es decir, si se compara contra el rendimiento esperado (seis instituciones contra 50 unidades monetarias) que da un índice de 0.12, se observa claramente que el proceso fue altamente ineficiente, primero porque no se consiguió el logro de seis instituciones sino que se gastaron 12 unidades más de unidades monetarias, que visto en otra perspectiva significó igualmente emplear un 24% más de medios materiales, reflejando efectivamente la ineficiencia del proceso en tal sentido. De la misma manera, podría hacerse con el talento humano y con los mismos medios financieros.

Costo/beneficio: Estos indicadores, desde luego más conocidos y generalizados en el sector público, permiten medir los beneficios o ingresos de un proyecto comparados contra los costos incurridos en la realización de una determinada actividad (meta intermedia).

5.2 Subsistema de evaluación

Expuesto lo anterior, es claro que la evaluación les aporta a los agentes responsables del sector criterios para valorar los resultados, productos, efectos o impactos de diversa naturaleza (social, económica, financiera, administrativa) de los planes, programas y proyectos que desde el ámbito del deporte, la recreación y el tiempo libre se generan para la sociedad. Así por ejemplo, será necesario evaluar

cuál es el impacto en términos sociales, tales como el mejoramiento en el nivel de la calidad de vida de los beneficiarios, la disminución de las tensiones sociales, el factor de prevención frente a problemas de la sociedad moderna como la drogadicción, el sedentarismo, el alcoholismo o la misma violencia; mirar y evaluar los impactos que se generan desde el punto de vista económico, a través de fenómenos como la generación de empleo directo e indirecto, eficiencia y rentabilidad del capital, contribución a la generación del valor agregado para la sociedad, redistribución del ingreso social vía subsidio a los servicios ofrecidos por el sector de deporte, recreación y aprovechamiento de tiempo libre, entre otros; y, desde luego, también desde la perspectiva financiera, que permita evaluar esencialmente cuál ha sido la rentabilidad real monetaria de los recursos involucrados en la generación y prestación de servicios en este campo de la vida social.

Ello exige precisamente trabajar en función de crear una cultura apropiada de la gestión deportiva orientada a resultados, no en términos de las glorias y las medallas que efímeras transcurren entre la euforia de su consecución y su olvido total en la sociedad, por un sistema de indicadores que muestren la incidencia de éste en su desarrollo y cómo es su comportamiento e impacto a lo largo del tiempo.

De acuerdo con ello, la evaluación de la gestión deportiva y recreativa orientada a resultados, deberá orientarse por lo menos a estimar, analizar y valorar los siguientes aspectos:

- Determinar, valorar y analizar el objetivo institucional (misión institucional), para adecuarlo efectivamente al contexto institucional y social en el cual se encuentra inmerso.
- Analizar y valorar los objetivos y metas en términos de su respuesta real a la problemática identificada, dentro del contexto específico igualmente determinado.
- Medir el grado de efectividad de los planes, programas y proyectos en función de los propósitos, fines y objetivos propuestos.
- Establecer, de manera racional y objetiva, en qué grado los recursos invertidos en los planes, programas y proyectos, se justificaron efectivamente con respecto a los resultados alcanzados.
- Valorar la pertinencia y sostenibilidad de las estrategias, tácticas y métodos utilizados en la ejecución.
- Establecer a través del análisis, lo útil, eficiente y aceptable para incorporarlo en nuevos procesos, identificando de paso igualmente, los errores, las ineficiencias o insuficiencias, detectadas en la realización de los planes, programas o proyectos.
- Tener términos de comparación entre instituciones similares, para medir funcionamiento, métodos, estrategias, que faciliten el mejoramiento del respectivo Ente Deportivo y por esta vía la del sector en su conjunto.

De esta manera, la evaluación *ex post* puede por lo menos agruparse en tres grandes ítems:

Evaluación de resultados: entendida como el proceso de determinar en forma objetiva (a través de indicadores previamente señalados) si los resultados y productos esperados, fueron alcanzados total, parcialmente o nada. Paralelo a ello, determinar cuáles otros resultados se alcanzaron, aunque ellos no hubieran estado previamente identificados y señalados en el proceso de planeación. A la vez, esta evaluación de resultados puede analizarse por lo menos en tres instancias igualmente determinadas:

Evaluación final de la eficacia del plan, programa o proyecto: permite comparar los objetivos específicos y las metas establecidas con los productos y resultados alcanzados una vez se termine la ejecución del plan, programa o proyecto. Para ello, se empleará el indicador de *Grado de Eficacia*, ya analizado atrás, sólo que ahora se toma al final de la ejecución.

Evaluación final de la eficiencia del plan, programa o proyecto: empleando el indicador de *Grado de Eficiencia* se podrá comparar el uso y aplicación final de los recursos en términos de los resultados y productos alcanzados.

Evaluación final de la Estrategia: permite evaluar metódica, analítica y objetivamente, la validez, pertinencia y sostenibilidad de las estrategias y tácticas aplicadas, mostrando las limitantes y fortalezas del modelo de ejecución implementado.

Evaluación de impacto: en varios apartados de este texto se ha hecho referencia a la inconsistencia de buena parte de los planes, programas y proyectos que se ejecutan en el sector del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, precisamente porque, a la hora de mirar cuáles han sido los impactos reales generados a través de las actividades desarrolladas en función de ellos, no se tienen o no se cuenta con los indicadores que permitan señalar real y objetivamente los beneficios que los resultados le están aportando a la sociedad.

Así por ejemplo, hoy es muy difícil establecer cuál ha sido el beneficio real para el sector educativo, en términos de beneficiarios (estudiantes e instituciones), de haber ejecutado durante varios años el programa de juegos intercolegiados, o cuál es el impacto derivado del mismo programa sobre el desarrollo de una disciplina deportiva o sobre el alto rendimiento; ¿qué indicadores permiten hoy esa medición? O para tocar otro tópico, ¿cuál ha sido el impacto para la sociedad en general y para el sector en particular, de los Juegos Nacionales en las regiones que han tenido la posibilidad de convertirse en sedes de los mismos?

Si bien es cierto que la implementación de metodologías propias de la prospectiva permiten identificar variables relevantes a evaluar en el largo plazo, básicamente y recurriendo a lo señalado por algunos expertos en el tema, se puede implementar un sistema de evaluación de impacto a través de dos grandes bloques de ellos: los *indicadores de efecto* y los llamados *indicadores de impacto*.

Indicadores de efecto: a través de estos indicadores, también denominados *sectoriales*, se puede establecer cuál ha sido el efecto a lo largo del tiempo (después

de la ejecución del plan, programa o proyecto) en términos que la sociedad, los usuarios o beneficiarios los han incorporado efectivamente en el ámbito propio del sector; por ejemplo, hábitos de vida sana como efecto de un programa de formación deportiva, demostrado a través de tasas de participación en actividades deportivas y recreativas, sistemáticas y periódicas, en una región determinada, medida durante algunos años.

Indicadores de impacto: permiten medir de manera efectiva la misión institucional en función de los objetivos trascendentales establecidos en ella, tales como su contribución al desarrollo integral del individuo, mejoramiento en el nivel de la calidad de vida de la ciudadanía, bienestar de la comunidad. Obsérvese que son términos “trillados” permanentemente en casi un 95% de los planes, programas y proyectos propios del sector. Pero... ¿efectivamente se ha podido medir su contribución real y efectiva, por ejemplo hacia el desarrollo integral entendido como su influencia en los aspectos corporal, estético, espiritual, ético y valorativo, comunicativo y cognitivo? O ¿cómo se ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida? ¿Qué es la calidad de vida? ¿Qué parámetros señalan un buen, regular o mal nivel de la calidad de vida?

De lo anterior se deduce evidentemente que los indicadores de impacto sólo son susceptibles de construir y comparar cuando previamente se han determinado en los diagnósticos respectivos las principales variables sociales, económicas, políticas, institucionales y sectoriales que sirvan de base para la determinación de los impactos reales. Por ejemplo, un estudio nacional de salud puede señalar las causas de morbilidad y mortalidad en el país, precisando cuál es la tasa de participación en ello del sedentarismo, entre otras tantas causas. Si se planea, se implementa y se ejecuta un programa cuyo objetivo trascendental sea generar hábitos de práctica de actividades físicas a través del deporte y la recreación, el indicador de impacto indudablemente estará relacionado con la disminución de la participación de la tasa de morbilidad y mortalidad derivada de la causa sedentarismo.

De esta manera se observa que tanto los indicadores de efecto como los indicadores de impacto se sustentan en muy buena medida en los análisis diagnósticos y en la determinación de las variables relevantes en el contexto social, económico, político e institucional en el que se mueve la gestión del deporte y la recreación orientada a resultados.

Es decir, un verdadero diagnóstico ha de sustentarse tanto cualitativa como cuantitativamente, de tal manera que puedan establecerse indicadores de contexto que señalen efectivamente cuál va a ser la trascendencia, la incidencia de los planes, programas y proyectos generados desde el sector, para la sociedad en su conjunto y para el propio sector en particular.

Llegados a este punto es necesario señalar que ningún indicador podrá medir todo y siempre será parcial. Hay que reconocer que entre las características deseables de un indicador están la sencillez, la facilidad de cálculo, la objetividad y la universalidad. Los indicadores siempre son relativos, permiten comparar un sector con otro, su contribución al desarrollo, la comparación entre una institución con

otra o la institución en un momento del tiempo con otro. La comparación busca facilitar la toma de decisiones sobre acciones concretas, por ejemplo, asignación de recursos, evaluación del desempeño o toma de medidas correctivas.

Así, en el caso del sector del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, es necesario contextualizarlos dentro del ámbito nacional e internacional pues la proliferación de diversas organizaciones (Entes Deportivos, Federaciones, Ligas Deportivas, Clubes Deportivos, Cajas de Compensación, Asociaciones y ONG) y dentro de ello una diversidad de programas, algunos de buena calidad, otros no tanto (¿en qué consiste la buena o mala calidad de un programa en el sector?), la mayoría de ellos impulsados por el Estado a través de los Entes Deportivos, indudablemente se constituyen en variables determinantes a la hora de formular un sistema de indicadores para el sector.

Sin embargo, conviene reconocer que un sistema de indicadores ha de servir de apoyo a las decisiones de política que deben incorporarse a todo el sector y relacionar elementos cuantitativos con cualitativos. Los indicadores sirven además para monitorear la gestión interna y rendir cuentas ante la sociedad. Aceptando la complejidad propia del sector y la fundamental importancia de la calidad que ha de generarse en el campo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, es necesario avanzar despacio en la construcción de un sistema de indicadores integrales, no sólo de los productos y resultados, sino de los impactos que se generan para la sociedad. Es claro que el tema de la calidad es un aspecto apenas en construcción dentro del sector y debe ser objeto de otros estudios e investigaciones.

La poca información existente sobre los *logros reales* alcanzados por los proyectos que se desarrollan y ejecutan dentro del sector del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre ha llevado a generar una perspectiva de construcción de un sistema de seguimiento y de evaluación a través de indicadores que permitan medir los cambios producidos por las actividades realizadas en el sector, en las Entidades Territoriales e incluso a un nivel más micro en los Entes Deportivos. Posteriores etapas deberán incorporar las demás organizaciones del sector.

Componentes de los indicadores

De lo anterior es claro entonces que los indicadores se formularán en su primera fase para el seguimiento y la evaluación del PLAN NACIONAL DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN Y LA EDUCACION FÍSICA y de los PLANES SECTORIALES DEL ÁMBITO TERRITORIAL, para lo cual cada indicador tiene los siguientes componentes: (Quintero, 1997)

Nombre o descriptor

Es la expresión verbal precisa y concreta del patrón de evaluación, que lo relaciona directa y claramente con el objetivo de la medición, por ejemplo *tasa de deserción* en escuelas de formación deportiva.

Atributo

Cualidad o calidad del indicador establecido. Por ejemplo, *género*. Con el ejemplo anterior, el descriptor sería tasa de deserción en escuelas de formación deportiva, con un atributo de género que podría ser, sexo femenino. Señalaría la tasa de deserción de este grupo poblacional.

Unidad de medida

Constituye una categoría que identifica la unidad a través de la cual se formula el respectivo indicador. Esta unidad debe facilitar la lectura del resultado, por ejemplo, pesos, kilos, dólares, número de personas. Aplicado al ejemplo anterior, la tasa de deserción para el grupo femenino de las escuelas de formación, la unidad de medida nos señalaría el número de mujeres que desertaron del programa, que podría ser en valores absolutos o porcentuales.

Unidad operacional

Para el caso particular, identifica la estructura matemática que asumirá el respectivo indicador. Generalmente es una razón entre una (s) y otra (s) variables como se explicó anteriormente. De esta forma, en el modelo de aplicación existen ya unas estructuras predeterminadas, que el administrador seleccionará según los fines específicos a los cuales apunta el seguimiento y la evaluación.

UNIDAD OPERACIONAL. ESTRUCTURA MATEMATICA DEL INDICADOR

$$\begin{array}{l} \text{INDICADOR P} = \frac{\text{VARIABLE A}}{\text{VARIABLE D}} \times 100 \\ \text{INDICADOR S} = \frac{\text{VARIABLE A} \times \text{VARIABLE B}}{\text{VARIABLE C} \times \text{VARIABLE D}} \times 100 \end{array}$$

Cada variable tiene su propio, único y particular concepto (que responde al objetivo de la medición) y su lógica unidad de medida. Por ejemplo, si la variable A del modelo representa pesos en miles, el resultado final se refiere obviamente a pesos en miles; si la variable D representa tiempo en meses, el resultado final expresa la medición con respecto a meses y no a días o años. Así entonces podría el indicador P estar señalando en términos porcentuales los pesos gastados o invertidos medidos en miles, en un tiempo determinado medido en meses.

Si se trata de valores constantes, se reemplazarán en el numerador o denominador de manera conveniente de acuerdo con el criterio seleccionado. Lo mismo, si el indicador se refiere como resultado final a un número absoluto, por ejemplo, personas cubiertas por un programa, el denominador se reemplaza por UNO y el 100 por UNO y se obtiene el resultado esperado.

Finalmente, para mantener la estructura de seguimiento y de evaluación que puede hacer como lo realiza el DNP, los indicadores tendrán un peso específico que variará de 0% a 100%, lo cual está señalando la contribución de cada área o programa medido al cumplimiento del plan, para lo cual, habrá que ponderar con respecto a este valor que sugerimos sea concertado en términos de metas esperadas y de acuerdo con las respectivas regiones. Un ejemplo, para aclarar el asunto: supóngase que quiere medirse la contribución del programa de deporte universitario en términos de su aporte al cumplimiento del plan nacional. Independientemente de los indicadores seleccionados para el efecto, por ejemplo cobertura alcanzada contra recurso financiero invertido, a la hora de mirar su participación para el cumplimiento del plan general, será necesario observar la región con la cual se está concertando, pues para el caso de Medellín o de Bogotá la cobertura puede ser altamente significativa, al albergar en su territorio el mayor número de universidades y de estudiantes por encima de otras regiones, digamos Puerto Inirida cuya cobertura, número de estudiantes y universidades es infinitamente bajo con respecto a los anteriores y el seguimiento y la evaluación podrían, mediante éste mecanismo, desviarse completamente de su objetivo central.

De la misma manera no puede compararse un municipio de quinta o sexta categoría con uno de primera o especial. Dentro del propio SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE, las Federaciones, Ligas y Clubes también presentan esas diferencias marcadas de desarrollo. En resumen, ello obliga a generar un parámetro de diferenciación de actores y por lo tanto de estrategia de concertación y de negociación, para lo cual, los indicadores constituirán una herramienta especial para el análisis de la problemática y del proceso de toma de decisiones.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS

- Abad, D. (1997). *Control de Gestión. Metodología para diseñar e implantar sistemas de Control de Gestión en entidades del sector público*. Bogotá: Interconed.
- Ander-Egg, E. (1997). *Metodología y Práctica de la Animación Socio-Cultural*. Buenos Aires: Editorial Lumen Humanitas.
- Barbosa, O. (2001). *Los indicadores de gestión y su contexto*. Bogotá: ESAP.
- Charry, J. A. (1996). *Los Indicadores de Gestión y Resultados en las Entidades del Estado*. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica DIKE.
- COLDEPORTES. (2003a). *Plan Nacional del Deporte*. Bogotá.
- COLDEPORTES. (2003b). *Plan Nacional de Educación Física*. Bogotá.
- COLDEPORTES. (2003b). *Plan Nacional de recreación*. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia. 1991.
- DNP Uifp – Banco Interamericano de Desarrollo – Fondo especial Japonés. (1996). *Indicadores de diagnóstico, seguimiento, evaluación y resultados. Elementos conceptuales para definición y aplicación*. Bogotá.
- DNP. (2005). *Gestión Pública Local*. Bogotá.
- DNP. (2002, noviembre). *Marco teórico del banco de indicadores sectoriales*. Bogotá.
- León, E. A. (1998). *Entes Deportivos Municipales. Régimen Presupuestal y Financiero*. CEAD.
- León, E. A. (2000). *Gestión del Tiempo Libre*. Bogotá: Planeta Azul Deportes.

Ley 87 de 1993.

Ley 136 de 1994

Ley 152 de 1994.

Lora, E. (1994). *Técnicas de Medición Económica*. Bogotá: Siglo XXI.

Wiesner, E. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Santiago de Chile: CEPAL.

REFERENCIAS

Coldeportes Nacional. (1995). Ley 181 del deporte. Bogotá: Coldeportes.

DNP. (1998). *Guía para la formulación de los Planes de Desarrollo*. Bogotá: Autor.

CEPAL. (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Santiago de Chile: Autor.

Morin, E. (2000). *Los Siete Saberes Necesarios Para La Educación del Futuro*. Bogotá: UNESCO-MEN-ICFES.

ONU. (1986). *Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo*.

Quintero, V. M. (1997). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Tercera Edición. Bogotá: FES.