

POLÍTICA DE DEPORTE, RECREACIÓN Y A PROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE



CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN Y POLÍTICA
PÚBLICA: generación de confianza y transparencia en la administración de lo
público

POLÍTICA DE DEPORTE, RECREACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL
TIEMPO LIBRE

Santiago de Cali, noviembre de 2015

**CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN Y POLÍTICA
PÚBLICA: generación de confianza y transparencia en la
administración de lo público**

POLÍTICA DE DEPORTE, RECREACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL
TIEMPO LIBRE

Edgar Varela Barrios
Rector Universidad del Valle

Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla
Contralor Departamental del Valle del Cauca

Carlos Eduardo Cobo Oliveros
Director (E) Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento
de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Edilberto Montaña Orozco
Coordinador Académico
Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Facultad
de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Jorge Antonio Quiñones Cortes
Coordinador Técnico
Director Operativo de Control Fiscal de la
Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Autores
Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla
Edilberto Montaña Orozco
Jorge Antonio Quiñones Cortes
Amanda Madrid Panesso

PRÓLOGO

La misión de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca no es distinta a la definida en el artículo 267 para la Contraloría General de la República, la cual se orienta fundamentalmente a lo preceptuado en el artículo 119 de la Carta Superior: tener a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, en este caso, de la administración departamental del Valle del Cauca y la de aquellos municipios que no cuenten con un órgano particular de control fiscal.

Esta honrosa y por demás trascendental tarea se debe desarrollar de una manera eficiente, incluyente y duradera, buscando con ello contribuir a la construcción de una cultura de defensa del interés público. Construir una cultura de defensa de lo público no es una tarea fácil, pero existe el compromiso y la firme convicción de avanzar en esa dirección. Ello está consignado en las estrategias establecidas en el Plan Estratégico 2012 – 2015, y el compromiso de mejora continua de la gestión en pro de la satisfacción de los involucrados, diseñando e implementando una política de calidad, en la que se enmarca el fomento de proyectos innovadores que incrementen la productividad de las prácticas organizacionales de la Contraloría Departamental y por ende contribuyan al mejoramiento de la gestión que realizan las entidades sujeto de control fiscal, así como el fortalecimiento de la ciudadanía en el control social de lo público.

Esta política de calidad se fundamenta en el uso de los sistemas de información para el ejercicio del control fiscal y la participación ciudadana, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de la confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un resultado significativo de esta estrategia se daría en la medida que los recursos a disposición del ente territorial departamental o municipales se empleen bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, que en armonía con los principios rectores sobre los cuales se soportan la administración pública de igualdad, moralidad, publicidad, celeridad, eficiencia, economía e imparcialidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, impactan positivamente en la mejora en las finanzas públicas de los sujetos de control.

Entre los principales procesos sobre los que orientó su misión la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, está la de evaluar las políticas sectoriales, entre ellas la relacionada con el Sistema General del Deporte-SGD- en cabeza de los

respectivos Institutos Municipales del Deporte-IMDERS- y el Departamental en cabeza de INDERVALLE- a partir de los respectivos planes de desarrollo.

La divulgación de la información sobre el ejercicio del control fiscal y la implementación de políticas y medidas anticorrupción, así como el comportamiento ético y organizacional de nuestros funcionarios, fueron resaltados en la medición del Índice de Transparencia que realizan Transparencia por Colombia, la Unión Europea, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Estas políticas y estrategias van de la mano con las tendencias globales de evaluación de la gestión pública que realizan los organismos multilaterales a los gobiernos nacionales, como criterio para su inclusión en organizaciones que promueven la cooperación económica.

Finalmente, esta publicación es el resultado de una alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del departamento del Valle y la Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y los docentes del Departamento de Contabilidad y Finanzas, que implicó no solo un trabajo detenido de evaluar los informes de auditoría a la política del deporte en los entes municipales y el departamental, sino de las auditorías a las políticas de vivienda, sistema General de Regalías-SGR-, salud, concesión vial Buga-Tuluá, La Paila, La Victoria y la elaboración de un documento sobre prácticas de innovación en el ejercicio del control fiscal.

De igual manera, se requirió complementar una formación académica mediante el diplomado de “Análisis y evaluación de Políticas Públicas y Gestión Pública”, que significó un esfuerzo adicional en tiempo y estudio para un número importante de nuestros funcionarios, lo que en suma representó una innovación institucional, dado que el ejercicio del control fiscal generalmente se realiza desde una perspectiva técnica, sin posibilidad o espacio para problematizar los hallazgos de las auditorías con otros enfoques teóricos y metodológicos que relacionen las políticas públicas y el modelo de gestión pública.

De esta manera, el ejercicio se orientó hacia el aspecto de la evaluación, entendida esta como posibilidad de ir más allá del cumplimiento formal de la norma o el requisito del indicador y considerar el impacto de este cumplimiento en la materialización de los principios de eficacia, eficiencia y economía en el proceso de modernización del Estado. Se espera que este y los demás documentos resultantes de este ejercicio académico sirvan como modelo para que otros organismos de control retomen esta experiencia y la adapten a sus necesidades institucionales y especificidades de los territorios.

Adolfo Weibar Sinisterra Bonilla
Contralor Departamental Valle del Cauca
Diciembre de 2015

INDICE

CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL	13
1.1 Marco Teórico.....	13
1.1.1 Gobernanza y gobernabilidad en las sociedades democráticas.....	13
1.1.2 Los gobiernos locales en el desarrollo social y económico.....	23
1.1.3 Nuevos roles de los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo en el marco de la globalización.....	26
1.1.4 ¿Qué funciones cumplen los gobiernos territoriales en la implementación de políticas públicas?.....	27
1.1.5. Las políticas públicas y el desarrollo territorial.....	28
1.1.6 La evaluación en las políticas públicas.....	33
1.1.7 Funciones de la evaluación de políticas públicas.....	34
1.1.8 Clases de evaluación en las políticas públicas.....	36
1.2 Normatividad, Objetivos y Fines de La Política de Deporte.....	38
1.2.1 Lineamientos constitucionales.....	38
1.3 Marco Conceptual.....	42
1.3.1 Política del deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre ..	42
1.3.2 Actores sociales de la política pública del deporte.....	45
1.3.3 Materialización de la Política Pública del Deporte.....	49
1.4 MARCO CONTEXTUAL.....	57
1.4.1 Financiación del deporte en Colombia.....	58
CAPÍTULO 2. CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DEPORTE	63
2.1 Antecedentes.....	63
2.2 Auditorías De La Contraloría Departamental Del Valle Del Cauca A Los Institutos Del Deporte, La Educación Física Y La Recreación.....	66
2.2.1 Instituto del Deporte, la Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca “INDERVALLE”.....	69
2.2.2 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación “IMDERE de Jamundí”, vigencias 2012-2013.....	73
2.2.3 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación “IMDERCAN de Candalaria”, vigencias 2012-2013.....	77
2.2.4 Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte –IMPREDE.....	81
Roldanillo – Vigencias: 2012-2013.....	81
2.2.5 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación- “IMDER de Ginebra”- Vigencia 2012-2013.....	85
2.2.6 Instituto Municipal del Deporte y Recreación – IMDER de Yotoco- ..	89
Vigencias 2012-2013.....	89

2.2.7 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación	
“IMDEREZ De Zarzal- Vigencias 2012-2013	93
2.2.8 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación	
de Guadalajara de Buga- “IMDER de Buga”- Vigencias 2012-2013	96
CONCLUSIONES	101
RECOMENDACIONES.....	103
REFERENCIAS.....	105

INDICE TABLAS

Tabla 1. Normas orgánicas del deporte en Colombia	40
Tabla 2. Definición de conceptos de política del deporte	44
Tabla 4. Actores del sistema de política pública en deporte	47
Tabla 6. Fuentes de recursos para el deporte por nivel territorial	61
Tabla 8. Estructura del Plan de Desarrollo del Departamento,	
período 2012 – 2015 – INDERVALLE-	69
Tabla 9: Cuadro comparativo POAI vs Ejecución	71
Tabla 10. Comparativo de recaudo vs. giro a los municipios	71
Tabla 11. Estructura del Plan de Desarrollo, período 2012 – 2015 –	74
IMDERE – JAMUNDÍ	74
Tabla 12. IMDERE presupuesto de inversión (POAI) 2012	
“Sector Recreación y Deporte”	74
Tabla 13. IMDERE presupuesto de inversión (POAI) 2013	
“Sector Recreación y Deporte”	75
Tabla 14. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	75
Tabla 15. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	75
Tabla 16. Estructura del Plan de Desarrollo, período 2012 – 2015 –	
IMDERCAN, CANDELARIA-	77
Tabla 17. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012	
“Sector Recreación y Deporte”	79
Tabla 18. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013	
“Sector Recreación y Deporte”	79
Tabla 19. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	79
Tabla 20. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	80
Tabla 21. Estructura del Plan de Desarrollo, 2012 –	
IMPREDE, ROLDANILLO-	82

Tabla 22. IMPREDE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012	
“Sector Recreación y Deporte”	83
Tabla 23. IMPREDE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013	
“Sector Recreación y Deporte”	83
Tabla 24. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	84
Tabla 25. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	84
Tabla 26. Estructura del Plan de Desarrollo, IMDER, GINEBRA	86
Estructura del Plan de Desarrollo, período 2012 – 2015 –	
IMDER GINEBRA-	86
Tabla 27. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012	87
“Sector Recreación y Deporte”	87
Tabla 28. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013	87
“Sector Recreación y Deporte”	87
Tabla 29. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	87
Tabla 30. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	88
Tabla 31. Programas IMDER de Yotoco.....	90
Tabla 32. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012	90
“Sector Recreación y Deporte”	90
Tabla 33. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013	91
“Sector Recreación y Deporte”	91
Tabla 34. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	91
Tabla 35. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	91
Tabla 36. Programas IMDEREZ, Zarzal.....	93
Tabla 37. IMDEREZ PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012	94
“Sector Recreación y Deporte”	94
Tabla 38. IMDEREZ PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	
(POAI) 2013 “Sector Recreación y Deporte”	94
Tabla 39. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	94
Tabla 40. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	95
Tabla 41. Programas IMDER BUGA, 2012-2013	97
Tabla 42. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012	98
“Sector Recreación y Deporte”	98
Tabla 43. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013	98
“Sector Recreación y Deporte”	98
Tabla 44. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012.....	99
Tabla 45. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013.....	99

CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL

1.1 MARCO TEÓRICO

1.1.1 Gobernanza y gobernabilidad en las sociedades democráticas

La transición de una visión fundamentada en la gobernabilidad hacia una mucho más compleja y sistémica que se resume en la noción de gobernanza (policéntrica y de co-responsabilidad de diferentes actores) constituye uno de los principales temas de análisis en el campo de las políticas públicas y la gestión pública, que ha sido teorizado y sistematizado por numerosos académicos (Dror, 1996; Bozeman, 1998; Peters, 2005; Mayntz, 2001, 2002; Prats, 2003; Stiglitz, 2010; Evans, 2007; Aguilar, 2009; Subirats y otros, 2008; entre otros) y centros de pensamiento a nivel global y latinoamericano (ONU, ILPES-CEPAL, CLAD, INAP, entre otros) que, por la transferencia de políticas públicas, inciden y, en algunos casos, determinan la definición de agendas de gobierno y el diseño e implementación de políticas públicas en los países y sus regiones.

El concepto de “Gobernanza” (governance) hace alusión a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los territorios (gobernabilidad), direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores sociales. Esto, por tanto, hace un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo (Aguilar, 2009; Mayntz, 2001, 2002). No obstante, el Estado, a través de la administración pública, debe mantener su rol fundamental en el ejercicio del gobierno sobre la sociedad, en tanto que esto le permitirá corregir y hacer más efectivas las decisiones gubernamentales, para lo cual deberá cambiar sus prácticas e instrumentos para ser más productivo bajo las actuales condiciones de la economía y la política nacional y mundial (Varela y otros, 2014a).

Esta nueva visión del Estado y la sociedad ha implicado cambios y reconfiguraciones en la arquitectura institucional de los países y, por ende, en la forma como se diseñan e implementan las políticas públicas. De ahí que la implementación de políticas se haya convertido en el principal problema para los gobiernos en todos sus niveles y en un asunto de interés académico que se requiere profundizar.

Lo anterior se deriva de que el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, haciendo que la tensión se centrara ya no tanto en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas hacia el sector privado y el solidario (ONG, entre otros). Ciertamente, el anterior modelo jurídico, que interpretaba a la implementación como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás, no solo por la conocida explicación de Majone (1987, citado por Varela, 2014a) sobre el rol de la retórica en las políticas públicas, sino por el reconocimiento de que en muchas ocasiones los marcos normativos no significan *per se* que está en marcha un proceso de implementación.

Por ello, la coordinación de actores y políticas se ha convertido en un asunto clave para avanzar en la configuración de una arquitectura institucional que funcione bajo un enfoque de gobernanza, en la medida en que la ejecución de políticas se ha complejizado con la transformación de los aparatos del Estado, la ampliación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación tiene que ver con el descentramiento y la pérdida del carácter monopólico del Estado. Este, aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación porque el esquema dominante no es el del monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación público-privada, o el *Public - Private Partnership*, en la que el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas (Varela, 2014a; Acuña, 2010).

En la literatura contemporánea de las políticas públicas y la administración pública, por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007, citado por Varela, 2014a, p.). Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas, se presentan generalmente en tres dimensiones:

- Transversal, entre áreas funcionales. Además, se diferencian la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de democracia deli-

berativa, procedimental. Se enfrentan demandas diversas y las respuestas del Estado y de sus operadores adscritos.

- Vertical, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización, desconcentración, etc.; temas sobre los cuales los asuntos de diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, ello genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central, los territorios y los gobiernos locales.
- Longitudinal, entre diversos horizontes temporales (Lerda y otros, 2004, citado por Varela, 2014a), que alude a la necesidad de que exista continuidad en algunas políticas públicas, sin pretender que estas sean estáticas en el tiempo. Por el contrario, se requiere de coordinación y evaluación concomitante que permita la retroalimentación y reconfiguración de los proyectos y estrategias, sin desdibujar sus elementos esenciales.

Una condición indispensable para la coordinación de políticas es la convergencia que debe existir entre los fines u objetivos (consensos mínimos) que tienen los actores para solucionar un problema en particular, sin desconocer que los actores por naturaleza son diferentes en sus fines, medios, racionalidades y grados de poder (Martínez, 2010). Usualmente, cuando se logran dichos consensos mínimos, los actores tienden a solucionar los problemas de manera isomórfica; esto es utilizando los mismos medios y estructuras de acción social (Powell y Dimaggio, 1999; Hannan y Freeman, 1977, citados por Varela, 2014a).

Otro asunto clave para el funcionamiento eficiente del Estado bajo esquemas de gobernanza lo constituye la transversalidad tanto en el abordaje de los problemas, como en el diseño e implementación de las políticas. La transversalidad es un tópico que ha ganado fuerza en la literatura sobre implementación y, en cierta medida, supera las viejas dicotomías del tipo: Verticalidad (*Top - Down*), Vs. Horizontalidad (*Bottom - Up*).

La transversalidad abarca no solo ámbitos del gobierno y la administración pública, sino el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo transes- tatal y evaluación en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas.

Este concepto, por tanto, alude a las relaciones entre actores y operadores que fracturan los antiguos esquemas de división funcional y sectorial de las tareas y competencias de las agencias públicas, reconociendo, de este modo, que las tipologías tradicionales de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, tanto en el nivel central de los gobiernos como en sus ámbitos subnacionales o territoriales, se manifiestan incapaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas sociales (Varela, 2014a).

Ello es así porque la naturaleza de los problemas que abordan las políticas públicas desborda los límites jurídicos, institucionales y territoriales, y se inscriben en lógicas de interdependencia, intersectorialidad y multidisciplinariedad (Cunill, 1997; Acuña, 2010). La discusión sobre transversalidad está en la esencia misma del *Management* público porque se considera que el modelo sistémico captura adecuadamente la forma como el Estado interactúa a través de agencias, operadores o de los privados que cumplen funciones públicas, mediante mecanismos de regulación y de control. En este sentido, resulta clave el diseño institucional que resolvería en términos del “deber ser”, la eficacia y eficiencia de las respuestas de política pública.

Esta nueva arquitectura institucional que demanda la gobernanza y las nuevas formas de diseño e implementación de políticas públicas, requiere a su vez de un modelo de gestión que vehiculice la coordinación y la transversalidad para el abordaje y la solución de los problemas en la sociedad.

Este es un tema que ha sido abordado desde hace más de tres décadas por corrientes teóricas y políticas inspiradas en el ideario neoliberal que se materializó en una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático que, en su versión más extrema, tendió hacia un “Estado mínimo” (Popper, 1945; Nozick, 1974; Hayek, 1941), que suponía que este debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, legalidad, evitando el fraude, promoviendo la desmonopolización del grueso de las funciones públicas y el tránsito de estas hacia una extendida y creciente mercantilización del mayor número posible de servicios y bienes públicos (Friedman, 1983).

Estos postulados filosóficos y políticos de facto fueron agenciados por el Consenso de Washington y estuvieron acompañados de la progresiva sustitución de la Administración Pública, por la Gerencia o el *Management* público (*New Public Management*). Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en el sector privado y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: competitividad, innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los gobiernos, y la adopción integral de la gestión estratégica basada en resultados (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994).

Frente a esta corriente de pensamiento anglosajón, en América Latina emergió un modelo de gerencia pública que intenta tomar en cuenta las especificidades de la formación del Estado en el subcontinente, aun cuando comparten formalmente un cuerpo de atributos que acompañan la premisa fundamental gerencialista de la Nueva Gestión Pública: la orientación a resultados, expresada en la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía). Y aunque existan entre ellas diferencias de orden ideológico y conceptual –las que van de los fines a los medios– su instrumentalización no acusa grandes diferencias:

- La orientación a resultados, con medición y contractualización del desempeño, buscando mejoras sustantivas en la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de la actuación pública, para generar valor público mediante un encadenamiento de insumos, procesos, productos, resultados e impactos.
- La calidad, entendida como la creación de una cultura transformadora que impulsa la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mediante la estandarización y certificación de procesos conforme a normas auditadas por especialistas públicos y privados acreditados y conocedores de las mejores prácticas.
- Uso intensivo de las TIC y e-government o gobierno electrónico, como soporte para la interacción en línea con propios y extraños, mediante el desarrollo de plataformas y capacidades que integren la administración pública al ecosistema digital y se construyan nuevos canales para facilitar el acceso de la ciudadanía al gobierno, entre ellos la participación, el control de la corrupción y la rendición de cuentas (Mariñez y Valenzuela, 2013).
- La descentralización organizacional, mediante la separación de la formulación, regulación y evaluación de las políticas públicas, de la ejecución, financiación y operación de las mismas, excepto en aquellas funciones inconcesionales del Estado.
- Desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades a niveles más bajos en la pirámide organizacional, pues no todos los procesos deben ser cerrados o decididos en la cumbre organizacional, lo que genera espacios para el enriquecimiento del trabajo, la polivalencia, la flexibilización y el trabajo en equipo, así como el establecimiento de nuevos tipos de control administrativo por resultados, control contable de costos y control social.
- Arquitecturas organizacionales más horizontales o más planas, con menos niveles jerárquicos, más cerca de los destinatarios de la actuación pública, con objetivos más homogéneos y especializados que posibiliten la medición y evaluación del desempeño.
- Empoderamiento de la gerencia media o a otros entes no gubernamentales, sociales, comunitarios o privados para una más eficiente prestación de los

servicios que son función esencial del Estado, en la construcción de nuevos modelos de gobernanza democrática.

- Trabajo en red y alianzas público-privadas y con otros actores para su integración dentro del ciclo dinámico de las políticas públicas, para buscar un nuevo modelo de gobernanza, entre las más importantes.
- La orientación al ciudadano-usuario, mejorando la capacidad de respuesta, superando el modelo privatista de intercambio en el cual por un precio se obtiene un producto o servicio, para avanzar a una relación de intercambio político en la cual el usuario como ciudadano pueda participar en la definición de la relación privada de intercambio.
- Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad de los administradores ante la sociedad, pues en la medida en que se otorgan facultades y empoderamiento a niveles inferiores de la pirámide organizativa, la profesionalización no es una condición auto-inmune a la corrupción (Subirats, 2013; Guttman, 2004).
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, superando el modelo de democracia representativa, para avanzar hacia una nueva ciudadanía en la cual haya inclusión, visibilidad y deliberación en el ciclo de las políticas públicas (Varela y otros, 2014a).

No obstante, existe un atributo respecto del que sí existe una enorme diferencia entre el modelo anglosajón y el latinoamericano sobre la gerencia pública: la profesionalización de la función pública, que es una particularidad latinoamericana, toda vez que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) esta no es una preocupación axial, ya que los servicios civiles fueron desarrollados hace al menos un siglo, mientras que en nuestra región ello nunca se logró, al menos en los cánones en los que los prototipos weberianos le otorgaron a esa máquina de máxima eficiencia.

El documento doctrinario del CLAD, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, sostiene que el modelo burocrático ha sido una condición de desarrollo, porque en ningún país subdesarrollado se ha consolidado el modelo; se ha evidenciado que en cambio los países desarrollados sí lo han conseguido, por lo cual sostiene que toda la batería de conceptos e instrumentos que propugnan por una nueva gestión pública para América Latina no se podrá adelantar sin un cuerpo de funcionarios profesionalizados.

Por lo anterior se propone la creación de unos cuerpos funcionariales de estirpe burocrática, a manera de *policy makers*, que le den consistencia y continuidad a las políticas públicas, como único rasgo de tipo weberiano digno de rescatar, pues con las demás características se estaría incurriendo en un anacronismo. Dicho de

otra manera: la profesionalización es condición necesaria para la modernización de la gestión pública, aunque no es suficiente por sí misma para tal cometido.

Por el contrario, en la OCDE, se han demolido los servicios civiles en busca de la flexibilidad negada por el dominio de las estructuras burocráticas, a las cuales se atribuyó la causa madre de todos los males del Estado en la crisis de los 60's y 70's. Por ello, se puede hablar de modelos post-burocráticos en esos contextos, mientras que en los nuestros hablamos de configuraciones neo-burocráticas en los modelos de gestión pública. Acerca de este atributo central de la profesionalización de la función pública para hacer verdadera gerencia pública, es preciso recalcar que ella se reclama en dos dimensiones:

- La objetiva: referida a las credenciales y procedimientos mediante los cuales se acreditan las calidades en términos de formación, experiencia y competencias laborales requeridos por los perfiles de los cargos, lo que además supone un proceso permanente de planeación de los recursos humanos, tanto en su cantidad como en su calidad para adecuarlos a los requerimientos de las distintas dependencias, con base en las necesidades cambiantes del servicio. Sin embargo, esta característica no alude a que todos los miembros de la organización tengan título profesional –como en algunos escenarios se ha querido entender–, sino que simplemente se trata de que cada uno según su oficio demuestre tener las competencias y las credenciales requeridas.
- La subjetiva: orientada a garantizar el uso de criterios técnicos y objetivos de actuación y decisión por parte de los responsables, para encarar con neutralidad afectiva las situaciones relacionadas con la prestación del servicio público; es decir, independientemente de la condición partidista, de género, raza, estrato socio-económico, religión, oficio o cualquiera otra condición que se imponga al solicitante, más allá de la del ciudadano con derechos, para atender o resolver asuntos de su competencia. Esta dimensión también se orienta a que, no sólo los servidores públicos sino también la propia organización, adquieran una serie de atributos y valores tales como la transparencia, honestidad, responsabilidad, adhesión a valores democráticos y defensa de una ética de lo público.

Bajo esta nueva arquitectura institucional derivada de la Gobernanza y dada la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión de lo público, los gobiernos locales en la actualidad enfrentan nuevos retos y por ende deben asumir nuevos roles. Tal como lo señala Varela (2014b), las tareas y competencias de los gobiernos locales en la actualidad van más allá de los formatos o restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las

dinámicas e impactos de la globalización y las interdependencias entre grandes áreas urbanas.

Como ya se mencionó, la primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de governance, que puede darse en cuatro niveles. En primer lugar, se coordina la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. Como no hay competencias delimitadas (al menos en el caso colombiano y muchas otras partes de América Latina), el Estado nacional sigue haciendo políticas. La alta administración local, el alto management urbano, dedica una parte muy importante de su tiempo administrativo a la coordinación público-público. Básicamente, a las interrelaciones entre las agendas del gobierno local y de los temas distritales o metropolitanos, en conjunción o en interlocución, no exenta de conflictos, con el nivel subnacional territorial intermedio (en el caso colombiano, los departamentos; en otros países, las provincias, regiones autónomas o Estados federativos).

Un segundo nivel de coordinación se da entre el gobierno local y los operadores empresariales públicos, en tanto que ahora las grandes empresas del Estado actúan bajo la lógica del privatismo organizacional; es decir, se desempeñan como empresas privadas, guiadas por el ánimo de la rentabilización y el lucro, y con un grado bastante alto de autonomía, respecto a la relación Principal – Agente (Ventriss, 2002; MacCarthaigh, 2011, citados por Varela, 2014b).

Por lo tanto, si las empresas públicas, bien sean de acciones, participación mixta o puramente estatales, tienen autonomía para hacer política pública local, los gobiernos locales, las secretarías y las agencias municipales tienen que dedicarle un tiempo significativo a coordinar estas políticas con los operadores empresariales públicos para tratar de hacer convergentes sus esfuerzos.

Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial y con grandes conglomerados, muchos de ellos de “clase mundial”, que juegan un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo. Estos ámbitos no son de competencia exclusiva de las secretarías de planeación, sino de los conglomerados y grupos de interés provenientes del sector privado que piensan la región en términos de su inserción en la competitividad global y regional.

Un último nivel lo constituye la coordinación de políticas con el llamado “tercer sector”, con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles de distinto tipo que, bajo este esquema, ejecutan políticas públicas. Generalmente, actúan como contratistas corporativos del Estado, participan de convocatorias públicas, licitaciones de diverso tipo y concesiones, particularmente en campos que tienen que ver con la política social y con la dotación de numerosos bienes públicos. Adicionalmente, en la coordinación de políticas públicas, existe un trabajo largo y diferenciado según sectores, con organizaciones no gubernamentales, o con el sector no empresarial privado, que se expresa en términos de la sociedad civil, que contrata u opera bienes y servicios públicos. También se

presentan procesos de coordinación de políticas públicas con las propias dinámicas de organización ciudadana, particularmente, respondiendo a la interlocución participacionista, propia de las auto-organizaciones de distinto cariz, construidas en los territorios, en las comunidades, en las zonas marginadas y en las distintas esferas de la sociedad civil no empresarial.

Adicionalmente, han emergido otras funcionalidades y competencias de los gobiernos locales relacionadas con:

- Las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal: en estas delegaciones hacia las empresas, el sector privado, las ONG, etc., existe un fuerte trabajo que va más allá de la mera coordinación de acciones analizada en el punto anterior. En muchas grandes ciudades de Europa, Estados Unidos y América Latina se han desplegado sofisticados sistemas de evaluación y seguimiento desde el gobierno local, de los desempeños de los operadores, así como del seguimiento mediante baterías de indicadores de las metas, desafíos, y se construyen y gestionan mecanismos de ajustes y retroalimentación. Lamentablemente, este sistema de gestión de las concesiones y de regulación de los mercados que ofertan bienes públicos y servicios de distinto tipo es bastante limitado en el contexto colombiano.
- El mercadeo de ciudades: en los últimos 20 años se ha afianzado el mercadeo urbano con perspectivas nacionales, regionales y globales, denominado city-marketing que, a la manera de estrategias de segunda línea sobre la base de las políticas o apuestas de largo plazo de planes prospectivos de posicionamiento de las ciudades, configuran acciones de carácter específico y diferenciado en diversos campos de actuación, convergentes de lo público-estatal, con distintos niveles de gestión de las esferas privadas.

En este sentido, por ejemplo, se viene presentando una competencia entre las grandes ciudades para ganar ser sedes de importantes eventos de interés mundial. Estos, por tanto, son eventos planeados y diseñados por organizaciones y organismos multilaterales en los que las ciudades compiten entre sí y deben ajustarse a las reglas discrecionales que estas fijan, y cumplir con las demandas que realizan en términos de adecuación y/o construcción de infraestructura, logística, seguridad, procesos de renovación urbana (en algunos casos), movilización y coordinación de actores, entre otros. Bajo estas condiciones, los gobiernos centrales y locales deben realizar mayores esfuerzos fiscales y de cabildeo político tanto para la asignación de la sede como para el desarrollo de las actividades en caso de ganarla. De los resultados de estos procesos depende en gran parte la mayor o menor visibilización mundial a nivel político, económico y empresarial de los países y sus territorios.

- Las acciones de configuración de plataformas e infraestructuras para la competitividad global: otro frente importante que consume bastante tiempo para los gobiernos locales, dependiente de los anteriores, son las políticas de renovación y reordenamiento urbano, y en general los programas y proyectos de reinversión de las ciudades a partir de la ejecución de planes parciales y sectoriales. Ello se enfoca tanto en revivir los tradicionales polígonos urbanos de los centros históricos, para darle una dimensión sostenible y, de otro lado, configurar acciones y respuestas de política pública al fenómeno de la metropolización.
- Participación social y construcción de legitimidad – ciudadanía y gobernanza local: se formula como un imperativo en la implementación de políticas, la puesta en escena de mecanismos de rendición de cuentas (*Accountability*), control social y participación ciudadana. En un espacio práctico, la participación en la ejecución de políticas ha conllevado a formas muy diversas de tercerización de programas sociales, en ONG y entidades de representación y agrupamiento de las comunidades de base.
- Los principios de cooperación entre los territorios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil se fundamentan ahora en reglas de actuación al interior de organizaciones ad hoc y ex ante. La organización de las comunidades y de los grupos no se basa solo en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación). Por ello, el mayor peso de la sociedad civil depende de su capacidad real de interlocución con los actores con mayor poder de decisión, destacándose entre ellos las administraciones públicas. Hoy es visible el alto grado de relacionamiento entre los gobiernos locales y la ciudadanía, incluyendo esquemas de atención de corte asistencialistas, extendidos a lo largo y ancho de América Latina (Varela, 2014b).
- La gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional y global: vale la pena subrayar la importante concentración de esfuerzos en los temas de cooperación internacional, por parte de las autoridades locales y de las burocracias especializadas, tanto públicas como privadas o en redes de asociación público-privadas para articularse a tendencias y procesos transnacionales. Otro tópico significativo ha sido la configuración de diversas redes de articulación y cooperación global entre los gobiernos locales; algunas de ellas, propias del multilateralismo regional y urbano, tales como las asociaciones con cierta formalidad de ciudades, hasta las formas complejas de redes de ciudades globales. Muchas de ellas, definen las apuestas prospectivas de carácter ambicioso, basadas en modelos de desarrollo sustentable. Estas redes han promovido nuevos temas en la agenda de las políticas locales, entre ellas, definir adecuadamente la arquitectura

de los poderes multiniveles, a diferencia del viejo modelo escalar o concéntrico de tipo burocrático.

1.1.2 Los gobiernos locales en el desarrollo social y económico

El control fiscal realizado por los organismos de control en Colombia, entre ellos las contralorías, de manera constante se encuentra cuestionado por diferentes actores, entre ellos, sectores de la dirigencia política, empresarial y sectores de organizaciones no gubernamentales y sociales. Este cuestionamiento se basa principalmente en las fallas del diseño institucional relacionadas con la forma de elección de los representantes de estas instituciones en sus diversos niveles (nacional, departamental distrital y municipal), en el entendido de que estos funcionarios son elegidos por las instituciones que controlan (presentándose, en muchos casos, conflicto de interés) y los recursos para su funcionamiento provienen de estas mismas instituciones.

Por otra parte, el ejercicio del control fiscal, tal como lo plantea el Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se ejerce en forma posterior y selectiva, lo cual limita la capacidad de acción preventiva frente al manejo de los recursos públicos y fomenta la discrecionalidad en el ejercicio del control. Esto sumado a que las entidades objeto de control superan a las contralorías en capacidad institucional y recursos financieros, técnicos y humanos.

Pese a estas anomalías, el ejercicio del control fiscal es fundamental para que las políticas públicas que se implementan en los territorios contribuyan significativamente al desarrollo y el bienestar de los grupos de interés (*stakeholders*). En este escenario resulta relevante indagar sobre el rol que cumplen la descentralización y los gobiernos de los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) como promotores del desarrollo social y económico de los territorios.

Para tal efecto, es importante evidenciar los elementos sustantivos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa ocurrido a partir de la década de 1980, en el que el municipio aparece como “un elemento cada vez más importante de la estructura político-administrativa de los países, como el centro de impulso de políticas económicas y sociales, y como órgano ejecutor o facilitador de procesos destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población” (Velásquez, 1995, p. 1). Por el contrario, los departamentos en la arquitectura institucional colombiana, aun no tienen claramente definido su rol frente al desarrollo, porque la Constitución Política de 1991 es eminentemente municipalista y deja en un limbo al nivel meso de gobierno (departamentos).

Estos fallos en la arquitectura institucional han conducido a que el modelo de departamento se encuentre en crisis, que se expresa en un débil desarrollo institucional y deterioro de la gobernabilidad (Instituto de Prospectiva, 2014). En tal sentido, los gobiernos territoriales asumen la corresponsabilidad del desarrollo,

entendido este como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez-Barquero, 1988, citado por Boisier, 2001).

Boisier complementa la anterior definición con los planteamientos de Cuervo (1998), quien establece la naturaleza ambivalente del desarrollo económico territorial, es decir, se trata de una respuesta residual desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; también puede verse como una oportunidad creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local y como ámbito de construcción de procesos de desarrollo. Estos elementos son recogidos por el nuevo pacto fundacional derivado de la Constitución Política de 1991, que fortalece el proceso de descentralización, modificando con ello las relaciones entre el gobierno central, las entidades territoriales y la ciudadanía, en el marco de un nuevo proceso de modernización del Estado.

De acuerdo con Velásquez (1995), esta modernización del Estado obedeció a dos factores fundamentales: en primer lugar, un cambio en el entorno mundial caracterizado por el impacto de la tercera revolución tecnológica en los procesos productivos; la pérdida relativa de soberanía de los Estados - nación y de su función como promotores del desarrollo económico y social; las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones y finalmente, por la privatización y mercantilización de los bienes y servicios públicos.

El segundo tipo de factores tiene que ver con las condiciones sociopolíticas del país durante la década de 1980, cuando se presentaron diversas formas de protesta ciudadana como expresión del inconformismo existente por la incapacidad del Estado para responder eficientemente a las demandas sociales.

De hecho, estos mismos factores se encuentran desde el periodo del Frente Nacional (1958 - 1974) cuando este pacto político intentó resolver los problemas de la violencia sociopolítica que caracterizó el país en las décadas de 1950 y 1960. En este sentido, Varela (1999, p. 90) plantea que la (...) descentralización es en realidad no solo una manera de racionalizar la función pública, repartir y asignar responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales, sino que es vista como un antídoto para eliminar el recurrente fenómeno de la violencia atado, sin duda, a las desigualdades sociales (la marginalidad y la exclusión entre clases y sectores sociales) y a las diferencias en el desarrollo de las regiones.

Este contexto condujo a un necesario proceso de descentralización con un fuerte énfasis en los mecanismos de participación ciudadana como elemento central de la democracia participativa, modificando con ello el régimen político local mediante un acercamiento entre la Nación y los entes territoriales, así como entre el Estado y los ciudadanos en algunos niveles políticos de decisión.

En términos administrativos, la descentralización demandó un nuevo modelo de gestión pública inspirado en los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión privada y de la autogestión de los bienes y servicios públicos por parte de la comunidad. En lo económico, el Estado siguió asumiendo las funciones de prestador de bienes y servicios y de ente regulador de la actividad económica, pero con una mayor participación del sector privado y del sector no gubernamental, y con el mercado como principal asignador de recursos. Una expresión de la nueva función del Estado es que los bienes y servicios públicos son asignados a través del subsidio a la demanda y no por medio del subsidio a la oferta como ocurría en el modelo de Estado empresarial vigente hasta la década de 1980.

Por lo tanto, con la descentralización se asignaron nuevas competencias y recursos a los entes territoriales como estrategia para fortalecer su capacidad de promoción del desarrollo y el bienestar. Antes de la Constitución de 1991, la Nación planificaba y definía los programas y proyectos a ejecutar en los territorios, convirtiéndose en el principal agente del desarrollo a través de la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura. En la actualidad, el municipio como las demás entidades territoriales (gobernaciones y distritos), tienen derecho a elegir sus autoridades (elección popular de alcaldes y gobernadores), a ejercer unas competencias, a administrar tributos y recursos y a participar de las rentas nacionales (ESAP y Universidad de Georgetown, 2005).

Las nuevas competencias se reglamentaron en el Estatuto de Descentralización (Decretos 77 a 81 de 1987) y las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990 y 60 de 1993 y están relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de planteles escolares, instalaciones deportivas y centros de atención primaria en salud; dirección del sistema local de salud; asistencia técnica agropecuaria y ejecución de programas de desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; cofinanciación de programas de vivienda de interés social; construcción y conservación de redes viales municipales; regulación del transporte urbano; prestación de los servicios públicos domiciliarios; seguridad ciudadana y atención a grupos vulnerables a la población (Velásquez, 1995).

Para garantizar el buen desempeño de los municipios en estas competencias, se implementaron medidas de fortalecimiento fiscal tanto de los ingresos propios como de las transferencias del gobierno central a través de las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 60 de 1993 y 715 de 2001.

Estos recursos son asignados de manera diferente según la categoría del municipio, es por ello que desde el ámbito nacional se establecen unos criterios de distribución y destinación de los recursos, lo que implicó, por una parte, una pérdida de autonomía de los municipios que ya no cuentan con el 20% de recursos para libre destinación y, por otra, un retroceso en el proceso de descentralización, ya que concentra las competencias de los municipios de categoría 4, 5 y 6 en ejecutar, principalmente, los recursos asignados mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) a las políticas públicas sociales que provienen del gobierno central.

Lo anterior, está relacionado con las limitaciones propias del proceso de descentralización en la medida en que evalúa el desempeño de todos los municipios con los mismos criterios técnicos de eficiencia y eficacia, independientemente de las diferencias de sus condiciones económicas, fiscales e institucionales.

Un ejemplo de estas diferencias es el deficiente desarrollo institucional de los entes locales, especialmente los más pequeños, que se expresa, por una parte, en su poca capacidad de gestión, relacionada con la profesionalización de la burocracia pública y la no incorporación del ejercicio de la planificación, para asumir eficientemente las nuevas responsabilidades y, por otra, en la corrupción y el clientelismo que aún caracteriza la administración de lo público en Colombia.

Otro elemento que ha limitado la descentralización son las tensiones entre el diseño institucional propio de un Estado Social de Derecho y el modelo económico de corte neoliberal. De ahí, que uno de los principales problemas que se evidenciaron del impacto de la descentralización tiene que ver con el ostensible incremento de las demandas sociales garantizadas en la nueva Constitución Política que no alcanzan a ser compensadas con los recursos fiscales propios y transferidos con que cuentan los entes territoriales.

1.1.3 Nuevos roles de los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo en el marco de la globalización

Las transformaciones que ha sufrido la implementación de políticas públicas a cargo de los gobiernos locales son producidas, principalmente, por los cambios en los paradigmas de gobernabilidad de los territorios y las ciudades. Es así que desde hace varias décadas, las funciones de los gobiernos locales transitan desde una perspectiva de oferta de servicios y un amplio campo de cobertura por parte de las burocracias públicas, en condiciones de monopolio y asignación no mercantil de bienes públicos y sociales, hacia un esquema abierto y diversificado por procesos de liberalización e internacionalización de la economía, con procesos de privatización y desmonopolización. Estos cambios en la geopolítica en los

últimos 40 años han transformado en forma sustancial las tradicionales funciones o competencias a cargo de los gobiernos locales.

El papel de los gobiernos locales como promotores y ejecutores del desarrollo en los territorios, desde una visión clásica, se basó en diferenciar las competencias del nivel central (en régimen políticos federativos o países con arquitecturas institucionales centralizadas de tipo unitario). En ambos modelos de Estado, el asunto principal fue la delimitación de competencias a cargo de los gobiernos locales, desde una perspectiva subordinada o en ámbitos concurrentes, precisando cuáles serían las funciones propias para los gobiernos locales.

El cambio más fuerte que se ha producido con la globalización y la liberalización de los mercados, en una escala planetaria, ha sido la reemergencia del poder político de los gobiernos y las autoridades subnacionales. Esto ha transformado la forma política de subordinación que caracterizó a los territorios o regiones, frente al nivel central del Estado en el capitalismo clásico de corte industrialista. Con las reformas neoliberales, los Estados - Nación se han debilitado, cediendo espacio a formas de regulación transnacionales, multilaterales y de los mercados.

1.1.4 ¿Qué funciones cumplen los gobiernos territoriales en la implementación de políticas públicas?

Las tareas y competencias de los gobiernos locales, en la actualidad, trascienden las restricciones legales y constitucionales, ya que han sido transformadas por los impactos de la globalización, la interdependencia e interconectividad entre los países, regiones, sectores productivos, empresas e individuos. La primera función sobresaliente es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de governance en el marco del capitalismo por proyectos (Bolstanski y Chiapello, 2002). La segunda función es la coordinación de actores en la operación de las políticas públicas, dejando de ser el gran ejecutor por medio de las burocracias gubernamentales (personal de carrera administrativa).

¿Qué coordinan? En primer lugar, la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. En otras palabras, las relaciones entre el gobierno nacional y las administraciones subnacionales. Dichas relaciones no están exentas de conflictos interinstitucionales e interorganizacionales que dificultan los procesos de implementación de políticas (planes, programas o proyectos). Igualmente, un segundo nivel importante de la coordinación de políticas se debe realizar con los operadores empresariales públicos. Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial que juega un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo, ya que se piensan los territorios articulados a lógicas de competitividad global y regional. Un cuarto nivel de coordinación de políticas debe realizarse con el “tercer sector” (público no estatal) que son actores relevantes en los procesos de implementación de políticas públicas.

La implementación del modelo de gestión de la Nueva Gerencia Pública (NGP) por parte de los gobiernos territoriales, que instrumentaliza las políticas derivadas de los programas de ajuste estructural en la administración pública, se ha concretado en procesos de desmantelamiento parcial del rol de las burocracias gubernamentales, cuestionando la presupuestación inercial proveniente del gobierno en sus diferentes niveles hacia las instituciones gubernamentales.

Parte de estas funciones en la actualidad son externalizadas para su operación a actores privados o delegadas al tercer sector. Igualmente, este modelo implica trasplantar la racionalidad instrumental con que operan las organizaciones del sector privado al sector público. Este debe ser gestionado con los principios de eficiencia, eficacia y economía. Asimismo, se evalúa la gestión de lo público con un conjunto de indicadores que estandarizan los procesos, desconociendo de paso las particularidades socioeconómicas e institucionales de los territorios.

Este modelo también reevalúa los métodos de profesionalización de la gestión pública, todo ello permeado transversalmente por la implementación y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en función de hacer más eficientes y transparentes los procesos, acercando al ciudadano a la administración pública (*e-government*).

Respecto a la participación ciudadana y la construcción de legitimidad en las políticas públicas, en el modelo de la NGP los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) de los funcionarios públicos a la ciudadanía son un imperativo categórico para el logro de la legitimidad de los gobiernos y las políticas que ejecutan. Igualmente, la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, formulación y evaluación de políticas públicas de abajo – arriba (*bottom-up*) es una condición cada vez más necesaria tanto para el buen diseño de las políticas, como para la consecución de legitimidad que se requiere por parte de los diferentes grupos de interés para la implementación y buen desarrollo de las mismas. Sumado a ello, las comunidades son las que conocen de primera mano los problemas que las aquejan y que deben ser objeto de política pública por parte de las autoridades gubernamentales.

Finalmente, se encuentra la cooperación internacional. Otra función de los entes territoriales y sus aparatos de gobierno se relaciona con la gestión de recursos y asistencia técnica de países, regiones u organizaciones internacionales que posibiliten procesos de transferencia de políticas públicas, modelos de gestión y prácticas de buen gobierno, que permitan aprendizajes organizacionales e institucionales para la institucionalidad pública local.

1.1.5. Las políticas públicas y el desarrollo territorial

La política pública como subcampo disciplinar adscrito a la ciencia política, adquiere relevancia teórica y empírica en el Estado de Bienestar por el sustancial

incremento de las obligaciones constitucionales frente a los ciudadanos, fundamentado en el Estado Social de Derecho. En esta concepción de Estado, el ordenamiento jurídico lo obliga a garantizarle a los ciudadanos no solo los derechos de primera generación (derecho a la vida, la libertad, la propiedad y los derechos políticos y civiles) sino también los derechos de segunda (económicos, sociales y culturales), tercera (ambientales) y cuarta generación (bioéticos) que son demandados ya no por individuos sino por colectividades. Bajo este modelo, el Estado se convierte en el motor del desarrollo económico y social a través de su papel en el diseño e implementación de políticas públicas.

Esta nueva concepción de Estado se implementó como consecuencia de la crisis del capitalismo de 1929 que se expresó en altos índices de desempleo e inflación, así como en un crecimiento económico negativo en los países industrializados. A esto se suma la extensa destrucción de la infraestructura física y la pérdida de capital humano que sufrió Europa por las dos guerras mundiales y que significó el diseño del Plan Marshall, financiado por Estados Unidos para la reconstrucción de la infraestructura económica y física de los estados europeos.

El periodo 1945 – 1975 se caracterizó por un importante crecimiento económico y por el incremento de la productividad del trabajo y del bienestar material de la población de los países industrializados, como resultado de un proceso de reconfiguración de la teoría económica con el Keynesianismo y la organización del trabajo con el Fordismo-Taylorismo.

En este escenario se produjo un pacto de cooperación entre los sindicatos, los empresarios y el Estado para que se incrementara la productividad y que esto representara beneficios colectivos a través de mejoras en las condiciones laborales y salariales, así como la implementación de políticas sociales que complementarían el bienestar de los trabajadores. En este modelo, el Estado tiene la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.

El Estado de Bienestar entra en crisis hacia mediados de la década de 1970, entre otros factores, por los intentos de Estados Unidos por frenar la gran ola inflacionaria de comienzos de la década de 1970; la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del petróleo y la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no exportar más petróleo a las naciones que habían apoyado a Israel durante la guerra Árabe-Israelí. A partir de esta crisis se empezaron a evidenciar cambios en la organización del trabajo, los hábitos del consumidor, las configuraciones geográficas y geopolíticas, los poderes y prácticas estatales, entre otros. Las causas de esta crisis del capitalismo son explicadas, desde otras perspectivas no liberales, a partir de factores endógenos asociados con la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Con la crisis del fordismo se inició una transición hacia lo que algunos autores denominan posfordismo, cuyas características principales serían la introduc-

ción de nuevas tecnologías de información; el énfasis en los tipos de consumidor (segmentación de los mercados), en contraste con el previo énfasis en las clases sociales; la intensificación de la economía de servicios y el incremento de los trabajadores de ‘cuello blanco’; así como la globalización de los mercados financieros (Jessop, 1999).

A esto corresponde la desregulación de diversas áreas en las que el Estado intervenía y profundos cambios en la organización industrial, por lo menos en los polos más desarrollados del capitalismo. El Estado dejó de ser intervencionista para asumir un papel de regular las actividades económicas y sociales donde se privilegia la inversión privada como motor del desarrollo económico y social. Esto significa que independientemente de la perspectiva de análisis, la evidencia histórica indica que en todo periodo de crisis del capitalismo es necesaria una reconfiguración del Estado y de la teoría económica, así como de la organización del trabajo y del ordenamiento jurídico institucional.

En este nuevo diseño institucional intervienen diversos actores (públicos, privados, no gubernamentales) en el ciclo de la política pública, entendida esta como (...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002).

Esta definición supone que existen tensiones entre la sociedad civil y el Estado porque los diferentes grupos de interés y de presión demandan que el Estado resuelva situaciones socialmente problemáticas. Dichos grupos son heterogéneos y tienen diferentes grados de poder y, por tanto, capacidades diferentes para incluir tales situaciones problemáticas en la agenda pública y posteriormente en la agenda gubernamental. En la definición, también resulta evidente que hay un doble objetivo en la política pública; en primer lugar, orientar el comportamiento de los ciudadanos para lograr la cohesión social y en segundo lugar modificar la situación problemática, es decir, no necesariamente hay una intención de resolverla. Se privilegia, entonces, un enfoque incrementalista de la política pública.

Esta definición, es acorde con los principios de la democracia participativa, donde el ciudadano, por medio de la participación directa, tiene el poder de intervenir en cualquiera de las fases del ciclo de la política pública. En este sentido, el desarrollo de las políticas públicas no es potestad exclusiva del Estado sino que intervienen diferentes actores públicos, privados y no gubernamentales que “... buscan dar sostenibilidad, coherencia, integralidad y legitimidad a las actuaciones del Estado, en un contexto donde el todopoderoso Estado de Bienestar -ámbito histórico en el cual surge el discurso de políticas públicas- es reemplazado por otras formas de organización política e intervención ciudadana en las decisiones sobre bienes colectivos” (Boussaguet y otros, 2009, p. 16).

El desarrollo de una política pública implica un proceso de identificación de la situación socialmente problemática, a partir del enfoque de un actor independiente. En este sentido, para el desarrollo de una política pública es imprescindible la intervención de los mediadores (partidos políticos, movimientos sociales, burocracia gubernamental, gremios de la producción, medios de comunicación, asociaciones civiles, etc.), entendidos como los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, quienes logran decodificar la percepción del problema por parte de los actores involucrados y recodificarlo en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad a partir de normas y criterios de intervención políticos (Jobert y Muller, 1987, citado en Surel, 2008).

En este sentido, “los mediadores están en el origen ‘de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas’. De la percepción que tengan los mediadores de una situación socialmente problemática se definen sus causas y consecuencias; de lo cual a su vez depende en gran parte la manera de abordar el problema por parte del Estado y los demás actores privados y no gubernamentales que intervienen en el ciclo de la política pública” (Varela, 2009, p. 9).

La discusión sobre una situación problemática y su modificación o solución requieren ser abordadas por el poder legislativo en las sociedades democráticas. Esto significa que una política pública necesariamente debe estar materializada en la ley, es decir, debe estar inscrita en el marco de las reglas de juego institucionales vigentes, las cuales solo se podrían modificar a través de los mecanismos que ofrece la democracia, que en este caso sería el poder legislativo.

En este sentido, los entes territoriales tienen un poder limitado en el diseño de la política pública, ya que su función es principalmente desarrollar y reconfigurar en los respectivos territorios la política pública que procede del nivel central. Esto nos permite diferenciar dos grandes tipologías de política pública; en primer lugar, las políticas sectoriales que corresponden a las que “implican un rango de decisión de tipo nacional que cubija a toda la sociedad en un campo de intereses de formulación, diseño e implementación de política determinado. Son ejemplos de política sectorial la política de salud (Ley 100 de 1993), la política de educación básica (Ley 115 de 1994) y la política de educación superior (Ley 30 de 1992)” (Varela, 2005, p. 61).

Por su parte, las políticas públicas territoriales “aunque son diseñadas por una instancia del poder central, adicionalmente son desarrolladas y concretadas en los niveles departamental y local. Su radio de acción atraviesa muchos elementos sectoriales precisándolos, moldeándolos y en últimas determinándolos en su aplicación real” (Varela, 2005, p. 62). Este nivel de transversalidad hace necesario que las políticas públicas territoriales tengan un mayor grado de complejidad para su implementación y análisis porque en ellas converge una gran diversidad de temas sectoriales y de actores organizacionales e institucionales.

En el actual modelo de desarrollo económico y de gestión pública, donde intervienen diversidad de actores en la financiación, implementación y evaluación (antes, durante y después) de los planes, programas y proyectos que constituyen una política pública, la coordinación de las acciones de cada actor se convierte en un elemento central para el buen desempeño de la política pública.

Por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007, p. 2). Los problemas de coordinación que se evidencian en el desarrollo actual de las políticas públicas tienen como trasfondo la ausencia de unos consensos mínimos entre los actores sobre los elementos básicos para lograr el desarrollo que permitan focalizar los recursos y los esfuerzos institucionales. De la misma manera, el actual diseño institucional asigna las mismas funciones a actores con diferentes capacidades, fomentando con ello ineficiencia en la asignación de los recursos públicos; dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera; y pérdida de credibilidad de la ciudadanía hacia el Estado.

Para lograr una mínima coordinación entre los diferentes niveles y agencias del Estado, es necesaria la transferencia de información clave que permita sincronizar las acciones de estos agentes (públicos, privados y no gubernamentales) para responder oportunamente a las demandas ciudadanas, mediante las políticas públicas. La coordinación no solo debe ser de carácter técnico sino también político, la cual se expresa principalmente en la construcción de planes y programas que logren integrar las decisiones y acciones de los diferentes agentes para construir una visión conjunta estratégica y de largo plazo (Varela, 2009).

La coordinación entre los niveles y agencias del Estado para el desarrollo de una política pública es aún más compleja si se tiene en cuenta que siempre existe un proceso de transferencia de políticas ya sea desde el ámbito internacional (entre países) y transnacional (organismos multilaterales) hacia los Estados, los entes territoriales y las organizaciones o desde el Estado central hacia los entes territoriales.

La transferencia de políticas implica siempre una intencionalidad, implícita o explícita, de orientar la acción de los agentes, lo cual requiere un proceso de reconfiguración que garantice su adaptación y aplicabilidad en los diferentes contextos. Es en la fase de implementación de una política pública donde los agentes tienen mayor posibilidad de reconfigurarla a través de su campo de acción y su capital cultural, social y político que determinan, en últimas, el enfoque desde el que se aborda y resuelve un problema.

Finalmente, la política pública es la que articula la relación entre la sociedad y el Estado a través de las demandas sociales y las respuestas institucionales, entendidas las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la

interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993).

En este sentido, adquiere importancia el concepto de gobernabilidad porque está directamente relacionado con el grado de desarrollo institucional que alcanza una sociedad. Gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene el Estado, en sus diferentes niveles, de satisfacer demandas ciudadanas y corporativas. Los gobiernos locales se desempeñan, principalmente, como operadores de las políticas públicas, dado el grado de centralización de muchas políticas y el incipiente desarrollo institucional que limitan la capacidad de reconfiguración de las mismas, asumiendo por ello prácticas isomórficas (Powell & Dimaggio, 1999).

1.1.6 La evaluación en las políticas públicas

La evaluación en las políticas públicas es un proceso sistémico (observación, análisis e interpretación de datos) orientado a la generación de nuevo conocimiento sobre una intervención pública, que haya tomado la forma de una norma, programa, plan o proyecto, para lograr un juicio de valor objetivo, respecto al impacto de los cursos de acción. De acuerdo con Salazar Vargas (2009, p. 24), de manera general se puede entender por evaluación la “(...) actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados, para confrontar la validez de un determinado proceso”.

El objetivo de la evaluación de políticas públicas es que se genere un insumo útil para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, gerentes públicos o privados y ciudadanía en general. Igualmente, la evaluación ex - post contribuye a que las organizaciones e instituciones aprendan de las experiencias y puedan desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan un mejor diseño de cursos de acción y una mejor asignación de los recursos. Esto está en consonancia con el ejercicio de control fiscal que realizan las contralorías, en el entendido de que su función se focaliza en el control de los gastos que realizan las instituciones y organizaciones que manejen recursos públicos.

Weiss (1992) considera que la evaluación se enfoca no solo en los resultados, sino que también estudia los procesos. De todas formas, la evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el fin de toda política pública debería ser la resolución de un problema social, definido este como un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada.

El proceso de evaluación de políticas se encuentra mediado por marcos teóricos, estructura de valores (ideologías, modelos mentales, entre otros) y relaciones

de poder, por lo cual no siempre es objetivo porque responde a un juego de intereses. No obstante, hay un creciente número de modelos econométricos, estadísticos y computacionales que permiten avanzar científicamente en la evaluación de políticas.

Finalmente, es importante mencionar que en esta fase del ciclo de las políticas es en el que más avances se han logrado en términos teóricos y empíricos, ya que en la actualidad en la mayoría de planes, programas o proyectos, se realizan evaluaciones ex-ante que permiten determinar la tasa de retorno de la inversión, así como los impactos ambientales y la generación de empleo e ingresos de dichos cursos de acción.

1.1.7 Funciones de la evaluación de políticas públicas

El objetivo principal de evaluar los “cursos de acción” del Estado es proporcionar información oportuna y confiable acerca del impacto o desempeño de las políticas públicas, permitiendo con ello identificar las divergencias entre el desempeño de las políticas y el objetivo esperado, para contribuir de esta manera a las soluciones de situaciones socialmente problemáticas que se han convertido en elementos sustanciales de la agenda pública.

De igual forma, entre las etapas del ciclo de la política pública, no siempre lo que se diseña, se implementa y por ende se evalúa, ya que en cualquiera de estas fases intervienen diferentes actores que tienen preferencias, racionalidades e intereses divergentes, sumado a los problemas relacionados con la coordinación de actores y políticas, así como los “ruidos” que se presentan en los flujos de comunicación, que distorsionan la información, afectando la toma de decisiones.

Weiss (1992) divide las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Respecto al primero, en la bibliografía académica existen diferentes teorías, enfoques y metodologías que aportan al análisis del proceso de toma de decisiones. En este sentido, uno de los enfoques más destacados es el de Herbert Simon (1997), quien realiza un aporte significativo a la teoría organizacional, ya que para la década de 1940 en la que publica su célebre libro “El comportamiento administrativo” es el primer teórico, proveniente de la economía, que indaga sobre el proceso de toma de decisiones por parte de los cuadros administrativos en un mundo práctico mediado por la incertidumbre. Para ello construye un modelo fundamentado en la racionalidad limitada, cuyos supuestos básicos cuestionan el criterio de racionalidad absoluta dominante en la teoría económica. Este autor retoma los aportes de la psicología social sobre las limitaciones de los mecanismos humanos en la toma de decisiones.

La combinación de estos dos enfoques teóricos hace que la propuesta de Simon tenga un alto grado de pragmatismo. Sus postulados principales se resumen a continuación: asume el individualismo metodológico; reconoce que en la interacción social existen estructuras que condicionan la toma de decisiones, lo que significa que se tienen en cuenta las decisiones anteriores que se toman en las organizaciones y que siempre están mediadas por la incertidumbre; igualmente reconoce que existe información asimétrica (costos de transacción) y que el individuo no posee todo el conocimiento ni el tiempo para procesar la información disponible.

Este autor también plantea que en la sociedad y en las organizaciones es fundamental la cooperación, ya que la actividad administrativa es grupal y, por lo tanto, la organización quita al individuo una parte de su autoría decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones. Bajo este enfoque, las decisiones no son óptimas sino razonables o satisfactorias, de tal forma que se construyen dos tipologías de decisiones: programadas y no programadas (Delgado Moreno, 2010).

Por otra parte, de acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) y Salazar Vargas (2009), los principales criterios para evaluar las políticas públicas son:

- 1. Efectividad, que analiza si los impactos se producen de la manera prevista por los programas de actuación político-administrativa (PPA), los planes de acción, los outputs producidos.
- 2. Eficacia, que se relaciona con los *outcomes* observables con los objetivos planteados, es decir ¿Ha sucedido lo que se había planificado?
- 3. Eficiencia en la asignación de recursos, que permite comparar los outputs con los recursos invertidos: ¿Se ha hecho todo de la mejor manera posible? Además de estos criterios que se concentran en los efectos de la política pública, durante la evaluación se puede proceder a un análisis de la pertinencia de los cursos de acción – relación entre los objetivos de los PPA y el problema político a resolver- y de la eficiencia productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales –relación entre los outputs y los recursos destinados a un programa.
- 4. Equidad en la asignación de los recursos y distribución de los beneficios. La equidad es un principio fundamental del Estado Social de Derecho en los regímenes democráticos, que se materializa en gran parte por medio de las políticas públicas sociales. Concretamente, con las políticas compensatorias que tienen como principio aplicar criterios redistributivos, se reconocen los desajustes generados por decisiones políticas previas y se corrigen las fallas del mercado como macro-institución que en el capitalis-

mo asigna los recursos disponibles en la sociedad y distribuye las cargas y beneficios de la cooperación social (Rawls, 2006; Sen, 2010)

- 5. Costos y satisfacción real de los beneficiarios: la implementación de los cursos de acción requiere que los gobiernos tengan capacidad fiscal y voluntad política. No obstante, bajo la lógica de la racionalidad limitada, cuantificar los costos y beneficios de una política pública es un ejercicio que enfrenta serias limitaciones, en tanto que a pesar de los grandes avances de metodologías cuantitativas a las cuales se puede recurrir, es prácticamente imposible identificar la totalidad de los efectos o impactos que una política puede generar en el conjunto de la sociedad.

1.1.8 Clases de evaluación en las políticas públicas

Según Salazar Vargas (2009), existen por lo menos las siguientes seis formas de evaluar políticas públicas: 1. Los medios. 2. Los resultados. 3. La eficiencia. 4. El impacto. 5. Las satisfacciones de los usuarios y 6. La evaluación participativa. La primera, evaluación de medios, confronta los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Ello implica la formulación de los objetivos y la determinación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio determinado. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos contra resultados) permite establecer la forma más simple para evaluar una política pública.

La segunda clase de evaluación, de resultados, tiende a ser la más utilizada por las instituciones al término de cada vigencia, ya que permite hacer un contraste entre lo que se programó y lo que se ejecutó (objetivos versus realizaciones), tanto a nivel presupuestal como en lo que respecta a la toma de decisiones. Por su parte, la tercera clase de evaluación, de eficiencia, permite identificar el costo de la consecución de unos resultados determinados, por medio del contraste entre los objetivos de la política con las acciones emprendidas que fueron necesarias para obtener esos objetivos. Esta clase de evaluación tiene un componente cualitativo mayor que las demás. Y la evaluación de impacto permite establecer los cambios que produce la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

La evaluación de satisfacción es un intento más reciente de evaluación de políticas. Con ella se busca observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas, con lo cual reconoce la subjetividad relacionada con las diferencias de carácter cultural, social, geográfica, tecnológica e incluso ecológica. Finalmente, está la evaluación participativa que busca romper con el esquema en el que son unos “expertos” quienes a puerta cerrada o desde su escritorio, adelantan la evaluación de una política pública. Por ende, esta clase de evaluación busca combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

- Los expertos externos: como el punto de vista no comprometido.
- La administración pública: como el punto de vista comprometido (aquellos que por haber ejecutado la política, tienen también el derecho a decir qué pasó en la cotidianidad de los problemas de flujo de fondos, de manejo de personal, de recursos, etc.), y
- Los usuarios: como el punto de vista de los afectados (quienes realmente reciben los beneficios o los perjuicios de la política pública).

En la actualidad, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de políticas públicas incorporen al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es, sin duda, un elemento importante, no tanto porque ninguna de estas por sí sola sea o no la correcta, sino porque tanto la visión de los usuarios, como la de la administración, o la de los expertos, es individualmente sesgada y al poner las tres en relación, se incrementa la posibilidad de obtener una mejor representación de la realidad que se busca comprender.

Finalmente, existen unos enfoques para la evaluación de las políticas públicas. Eric Monnier, citado por Salazar Vargas (2009), describe cinco grandes enfoques para la evaluación de políticas públicas, que dan muestra de la pluralidad de opciones desarrolladas por los evaluadores, debido a la complejidad de su objeto de trabajo:

- a. El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta ¿En qué medida el programa ha producido los efectos esperados? Este enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos formulados con claridad y bien jerarquizados, pertenecen –en la mayoría de los casos– al mito de la decisión puramente racional o de racionalidad absoluta.
- b. Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, en el que la cuestión es identificar si estos medios han sido desplegados de manera óptima. Este enfoque tiende a ser más operacional y las intenciones de los autores–actores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.
- c. Es así como algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación, de manera que se puedan concentrar en el estudio de los efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. El problema es ¿Cómo apreciar los resultados? Este interrogante se busca resolver mediante la intervención de las “necesidades fundamentales” de la población.

- d. En el enfoque de los procesos, lo que se trata es de poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y –de manera general– todo eso hace que la puesta en marcha de la política pública se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influida por el análisis del sistema, la puesta en marcha de este enfoque es bastante compleja, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- e. Un último enfoque rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer hacer de la evaluación “un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales”. En este caso, el conjunto de los decisores y de los usuarios, así como su sistema de valores, “se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación y sus objetivos, evolucionando también a medida de su desarrollo” (E. Monnier, 2002, p. 106.). Complementa este aspecto el profesor Müller (2002), al aseverar que el enfoque pluralista toma mucho más en cuenta los límites de las teorías de la decisión: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, incluidos los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores, incertidumbre en cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisional, incertidumbre en cuanto a las fronteras mismas del sistema de decisión.

Este enfoque tiene otro aspecto atractivo: permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert y Phillipe Warin proponen evaluar las políticas públicas “desde abajo”: “Si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿Acaso, no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de a quienes están destinadas?”. Salazar Vargas, (2009) señala que el único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la que, a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política, no necesariamente se les asigna un peso determinante. Atractiva a priori, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores, que no tienen ningún interés en el proceso.

1.2 NORMATIVIDAD, OBJETIVOS Y FINES DE LA POLÍTICA DE DEPORTE

1.2.1 Lineamientos constitucionales

La actividad física, actualmente, se constituye en un tema de relevancia tanto a nivel nacional como a nivel mundial. Organizaciones mundiales, como la Organización Mundial de la Salud -OMS- y el Comité Olímpico Internacional -COI-,

afirman que la inactividad física es el cuarto factor de riesgo más importante de todas las muertes que se producen en el mundo y que contribuye al 1,9 millones de muertes anuales. Por ello, dichas organizaciones consideran importante fomentar actividades y políticas a nivel internacional y nacional para contrarrestar este flagelo, como aquellas relacionadas con actividades deportivas que contribuyan a reducir el riesgo de enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, cáncer o diabetes) que matan anualmente a unos 35 millones de personas, de los cuales 9 millones tienen menos de 60 años (Organización Mundial de la Salud, 2010).

El deporte en las sociedades modernas es considerado como agente promotor de la calidad de vida de la población, de salud, de educación y de organización comunitaria (Reyes, 2006). Se constituye también en un factor que impacta fuertemente en el desarrollo personal, social económico, etc., de las personas y las sociedades.

La Organización de las Naciones Unidas –ONU-, en el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el Deporte para el Desarrollo y la Paz convocado en 2003, afirma, en cuanto al significado social y cultural del deporte, la recreación y la actividad física, que:

El deporte, desde el juego y la actividad física hasta el deporte de competición organizado, tiene un papel importante en todas las sociedades. El deporte es fundamental para el desarrollo del niño. Enseña valores básicos tales como la cooperación y el respeto; mejora la salud y reduce el riesgo de desarrollar enfermedades; es una importante fuerza económica que proporciona empleo y contribuye al desarrollo local; y une a los individuos y a las comunidades, superando barreras culturales y étnicas.

Ante la indudable contribución del deporte en el desarrollo humano y social, es imperante determinar las acciones del Estado colombiano en esta materia, a fin de visibilizar las oportunidades de acceso de toda la sociedad a esta actividad. La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho de todos los colombianos a la recreación, a la práctica del deporte y del aprovechamiento del tiempo libre y, a su vez, determina que el deporte y la recreación forman parte de la educación (Art. 52).

El Art.52 de la Constitución Política de Colombia establece:

- El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.
- El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

- Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.
- El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Constitucionalmente, se ha determinado que el fomento a la práctica deportiva hará parte del presupuesto nacional y se constituirá en gasto público social, es decir que, en términos del Art. 350 de Constitución, la promoción de la práctica deportiva hace parte de la inversión social del Estado.

Tabla 1. Normas orgánicas del deporte en Colombia

NORMAS ORGÁNICAS DEL DEPORTE EN COLOMBIA	
Constitución Política de Colombia	Dispone en sus Arts. 52 y 350 la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre como un derecho social que constituye un gasto público social.
Decreto 4183 de 2011 (Noviembre 3)	Por el cual se transforma al Instituto Colombiano del Deporte-COLDEPORTES-, establecimiento público del orden nacional en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre COL DEPORTES-y se determinan su objetivo, estructura y funciones"
Ley 934 de 2004	Por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física y se dictan otras disposiciones.
Ley 185 de 2003	Por la cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 641 de 2001	Por el cual se reglamenta la Ley 582 de 2000 sobre deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales.
Acto legislativo N° 02 de 2000	Por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución Política de Colombia.
Ley 582 de 2000	Por medio de la cual se define el deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales, se reforma la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1228 de 1995, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1228 de 1995 (julio 18)	Revisa la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado con el objeto de adecuarlas al contenido de la Ley 181 de 1995.
Decreto 1230 de 1995 (julio 18)	Reestructura el Instituto Colombiano del Deporte COLDEPORTES.
Ley 181 de 1995 (enero 18)	Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el sistema Nacional del Deporte. Diario Oficial 41679.

Fuente: Elaboración propia

El derecho al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre concebido constitucionalmente fue desarrollado en el año de 1994 cuando el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso la Ley del Deporte, con el propósito de incluir dentro del presupuesto nacional recursos financieros suficientes, en términos de asignación presupuestal y como gasto público social, para el ejercicio de actividades deportivas. Según lo dispuesto en la exposición de motivos del proyecto de ley, con la entrada en vigencia de la ley del deporte se podrá hacer planificación para el mediano y largo plazo, por cuanto los nuevos recursos garantizarán el cumplimiento de planes consistentes en este campo que pondrán en igualdad de condiciones con otros países de vanguardia deportiva en América y el Mundo.

Según la sentencia S-T 410/99, el derecho al deporte y la recreación se encuentra dentro del marco de los derechos sociales, económicos y culturales, que adquieren el carácter de fundamental por su estrecha relación y conexidad con otros derechos del mismo rango. Además fue reconocido posteriormente, mediante el Acto Legislativo 2 del 2000, como parte del gasto público social. No obstante, los recursos para el sector representan menos de medio punto (0.5%) de la bolsa de recursos destinada a las cinco actividades del gasto público social, dado que ambas actividades, deporte y recreación, se relacionan como gastos de propósito general.

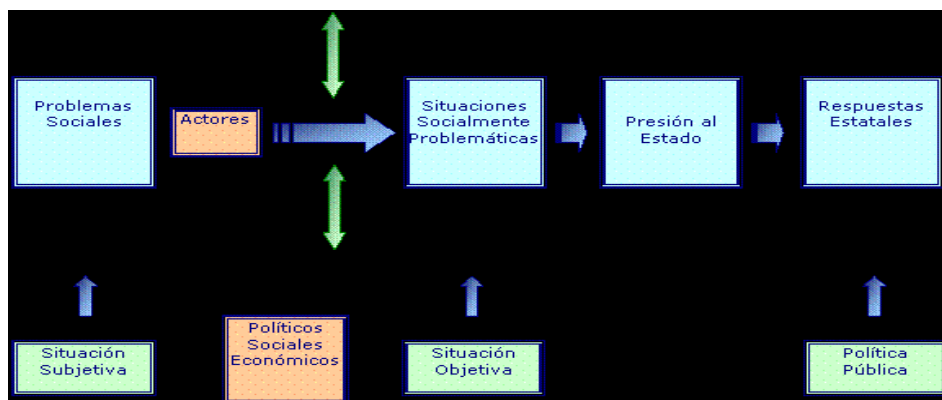
1.2.1.1 La función del Estado en el sistema deportivo

El Estado, obligado por el ordenamiento jurídico a garantizarle a los ciudadanos no solo los derechos de primera generación, sino también los derechos de segunda, tercera y cuarta demandados por individuos y colectividades, se convierte en el motor del desarrollo económico y social a través de su papel en el diseño e implementación de políticas públicas. De esta manera, que el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre hagan parte del Gasto Público social, tiene efectos sobre los procedimientos y garantías ciudadanas que el Estado promueva a través de la construcción de políticas para el desarrollo del sector y también en su aplicación en colaboración con organismos deportivos estatales que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, organismos privados que cumplen esta función social de brindar servicios deportivos, recreativos y educación física, y demás actores del sistema.

Para ello, es importante que, a la hora de formular las políticas públicas, estas se circunscriban sobre los temas que afectan al país en toda su integralidad, fundamentada desde las necesidades de los actores sociales. Esto porque suelen ocurrir problemas en la formulación y ejecución de las políticas públicas, como que las políticas que se han propuesto no tienen relación con los temas que afectan al país; la política se ha diseñado para cubrir solo aspectos parciales de un proble-

ma; o, no cuenta con la legitimidad de los actores sociales; también ocurre, que las señales entregadas desde el nivel central a los organismos públicos y privados no son claras; en su implementación no se considera la participación de la masa crítica, como tampoco de la población usuaria y/o beneficiaria; de igual forma, en ciertos casos, las políticas se formulan al margen de los planes, metas o estrategias de desarrollo nacional (Modesta, 2000, citado en Reyes, 2006).

Gráfica 1. El origen de las políticas públicas



Fuente: Salazar, 2009

1.3 MARCO CONCEPTUAL

1.3.1 Política del deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre

La política pública, desde cierto punto de vista, constituye en sí misma una actividad por medio de la cual la sociedad reflexiona y cuestiona la validez de sus instituciones y, por ende, sus normas y comportamientos; tal cuestionamiento se suscita en la medida o nivel de empoderamiento de los diferentes actores sociales, de manera que a través del diseño y formulación de una política pública se puedan apropiar de la capacidad para cambiar aquellas situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

El sistema bajo el cual se implementan las políticas públicas varía de un país a otro. Como en las sociedades democráticas la discusión sobre una situación problemática y su modificación o solución requieren ser abordadas por el poder legislativo, una política pública necesariamente debe estar materializada en la ley. Para el caso de la política del deporte, en Colombia se puso en vigencia en el año de 1995 la Ley 181 por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la re-

creación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, y se crea el Sistema Nacional del Deporte con el propósito de promover una mejor estructuración del deporte nacional y asimismo garantizar la dotación de recursos económicos suficientes para su desarrollo racional en términos de masificación y participación comunitaria de tales actividades.

En 1995, el Documento CONPES 2759/95 (Ministerio de Educación - COLDEPORTES- DNP: UDS) por primera vez traza unos verdaderos lineamientos de política nacional en recreación. Con el soporte constitucional y, por tanto, partiendo del mandato imperativo de fomento de actividades de recreación, práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre, validan el desarrollo de la carta política a través de la ley del deporte, que fue el elemento esencial de este documento.

(...). El Instituto Nacional del Deporte “COLDEPORTES” establecimiento público, creado mediante el Decreto 2743 del 6 de noviembre de 1968, se transformó a Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre “COLDEPORTES”, mediante el Decreto 4183 del 3 de noviembre de 2011. Un Departamento Administrativo podría calificarse de ministerio técnico, menos sujeto en principio a presiones políticas. Este tipo de entidad, que la Constitución de 1991 retocó parcialmente, se crea para formular y adoptar políticas del orden nacional en temas específicos.

Los recursos no están tan claros en la Ley 181 y no pueden estar al vaivén de los gobiernos de turno, sino de una política de Estado, una política pública. El tema económico nos preocupa realmente porque con una ley sin apoyo económico es muy difícil desarrollar la actividad. Toda actividad que quiera planificar tiene que tener recursos. Hay mucho que revisar y eso es lo que buscan los atletas (...) (Diario El País, agosto 15 de 2012).

La Ley del Deporte debe brindar las herramientas para garantizar este derecho a todas las personas a través de la educación, la salud, el desarrollo social y humano como sus fines y bases del Sistema Nacional del Deporte; por tanto, los recursos de este sector deben ser invertidos en estrategias que cumplan estos fines, y así hablar de una formación integral. Los planes, proyectos y programas del sector deben ser coherentes con el planteamiento constitucional que se tiene del deporte como derecho fundamental.

(...) Con la modificación del acto legislativo 02 de 2000 el enfoque deporte en la ley del deporte, debe ajustarse dejar de dársele prioridad al deporte asociado, al deporte de minorías, de espectáculo, el profesional y mirar hacia el deporte que se le puede ofrecer a toda la población Colombiana que de forma educativa debe servir al mejoramiento de la salud, el desarrollo social y por ende al desarrollo humano. Y en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha reconocido al Deporte y la Recreación como derecho fundamental conexo (...).

(...) se puede entender que el deporte y la recreación es un derecho fundamental conexo al derecho a la salud y a la educación. Lo anterior, significa un logro en la concepción que tiene el Estado del Deporte y la Recreación, pues que éstos hagan

parte del Gasto Público Social conlleva a que se eleven al concepto de necesidad básica que dignifica la vida del ser humano y se consideren como derechos prestaciones o derechos sociales fundamentales, en los cuales el titular del derecho tiene competencia para exigir judicialmente la efectividad de tal derecho, lo cual implica que el Estado tiene el deber de subsidiar, garantizar y proteger el derecho al deporte y a la recreación de los ciudadanos (...) (González, 2006.)

Con la entrada en vigencia de la ley 185 de 1995- Ley de Deporte- se piensa el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre como derechos sociales y como factores básicos en la formación integral de la persona. Asimismo, la ley del Deporte ha definido en parte de sus artículos, conceptos que determinarán la formulación de la política del deporte como un todo, referidos en el artículo 52 de la Constitución Política de Colombia.

Tabla 2. Definición de conceptos de política del deporte

TÉRMINO	DEFINICIÓN
Deporte	Es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales (ART.15).
Recreación	Es un proceso de acción participativa y dinámica, que facilita entender la vida como una vivencia de disfrute, creación y libertad, en el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización y mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento (Art. 5).
Aprovechamiento del tiempo libre	Es el uso constructivo que el ser humano hace de él, en beneficio de su enriquecimiento personal y del disfrute de la vida en forma individual o colectiva. Tiene como funciones básicas el descanso, la diversión, el complemento de la formación, la socialización, la creatividad, el desarrollo personal, la liberación en el trabajo y la recuperación sicobiológica (Art.5).
Educación extraescolar	Es la que utiliza el tiempo libre, la recreación y el deporte como instrumentos fundamentales para la formación integral de la niñez y de los jóvenes y para la transformación del mundo juvenil con el propósito de que éste incorpore sus ideas, valores y su propio dinamismo interno al proceso de desarrollo de la Nación. Esta educación complementa la brindada por la familia y la escuela y se realiza por medio de organizaciones, asociaciones o movimientos para la niñez o de la juventud e instituciones sin ánimo de lucro que tengan como objetivo prestar este servicio a las nuevas generaciones (Art. 5).
Educación Física	Es la disciplina científica cuyo objeto de estudio es la expresión corporal del hombre y la incidencia del movimiento en el desarrollo integral y en el mejoramiento de la salud y calidad de vida de los individuos con sujeción a lo dispuesto en la Ley 115 de 1994 (Art. 10).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 181 de 1995.

Para el caso del Deporte, dentro de las funciones del Sistema Nacional del Deporte está, entre otras, permitir el acceso de todas las comunidades al fomento y práctica de este, a través de las actividades que despliegan todas entidades públicas y privadas en sus diferentes manifestaciones, tales como:

- Deporte formativo
- Deporte social comunitario
- Deporte universitario
- Deporte competitivo
- Deporte de alto rendimiento
- Deporte aficionado
- Deporte profesional
- La recreación
- El aprovechamiento del tiempo libre
-

1.3.2 Actores sociales de la política pública del deporte

Dado que las políticas públicas nacen a través de un conjunto de procedimientos formales e informales, como respuesta del Estado a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar, 2002), es importante mencionar que detrás de la formulación y ejecución de determinada política pública se encuentran multiplicidad de actores, sean internos o externos al aparato gubernamental, que a partir de la pluralidad de intereses, preferencias o grados de poder, no necesariamente convergentes, jalonan determinada política pública.

El Sistema Nacional del Deporte-SND- coordinará y articulará el desarrollo de la política del deporte, entre los organismos públicos y privados comprometidos con la restitución y garantía del derecho al deporte y la recreación, estableciendo para ello un régimen de competencias entre la nación y entidades territoriales. Todo en cumplimiento al mandato constitucional del artículo 300 numeral 10, según el cual las Asambleas Departamentales deben regular el deporte en concurrencia con el municipio, para generar con ello la desaparición de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes que pasaron a convertirse en entes del orden departamental, distrital y municipal, comprometiéndolas a cumplir tareas para el desarrollo y ejecución de las políticas gubernamentales de masificación del deporte y la recreación.

A continuación, se sintetizan las competencias referidas para la nación, departamentos y municipios en el desarrollo de la política del deporte.

Tabla 3. Competencias para el desarrollo de la política del deporte

NACIÓN	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
1. Coordinar el Sistema Nacional del Deporte, del cual hacen parte los organismos públicos y privados responsables de la ejecución de las políticas del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.	Coordinar y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.	Proponer el plan local del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, realizando su seguimiento y evaluación con participación comunitaria como estrategia para garantizar el mínimo vital.
2. Evaluar los planes y programas de estímulo y fomento del sector elaborados por los departamentos, distritos y municipios, con el propósito de definir fuentes de financiación	Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte en el territorio de su jurisdicción.	Programar la distribución de los recursos en su respectivo territorio. Proponer los planes y proyectos que deban incluirse en el plan sectorial nacional.
3. Fijar los propósitos, estrategias y orientaciones para el desarrollo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.	Proponer y aprobar en lo de su competencia el plan departamental para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.	Estimular la participación comunitaria y la integración funcional en los términos de la Constitución Política, la ley y las demás normas que lo regulen.
4. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos.	Participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios.	Desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.
5. Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del Tiempo libre y la educación física.	Promocionar, fomentar y difundir la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física mediante el diseño de cofinanciación de planes.	Adelantar la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos, previa certificación. Otorgar reconocimiento deportivo a los clubes municipales.

Fuente: Plan Decenal del Deporte Municipio de Cali 2012-2022, p. 29

Entre los actores del sistema que participan en el ciclo de una política pública del deporte con responsabilidades diversas, se encuentran:

Tabla 4. Actores del sistema de política pública en deporte

ACTORES		RESPONSABILIDADES
1	Sector público	<ul style="list-style-type: none">*Incluir en la agenda pública el deporte, la recreación, la actividad física, los parques, escenarios y entornos para la práctica de estas actividades.*Proveer recursos y fuentes.*Diseñar e implementar mecanismos (decretos, acuerdos, reglamentos, priorización de políticas, planes, programas y proyectos), la estructura institucional, la infraestructura y la evaluación, entre otros.
2	Sector privado	<ul style="list-style-type: none">*Generar y apoyar programas.*Liderar el deporte asociado (ligas y clubes).*Favorecer la estructura institucional.*Crear y mantener infraestructura.*Proporcionar recursos.*Participar en el mercado en el sector.*Proporcionar apoyo técnico, presupuestal o político, entre otros.
3	Comunitario	<ul style="list-style-type: none">*Plantear necesidades, expectativas e iniciativas.*Desarrollar actividades.*Hacer control social.*Participar del voluntariado, así como de la gestión y evaluación de actividades.*Fortalecer la corresponsabilidad.*Apropiación o empoderamiento de las actividades y programas más sentidos.*Formar parte de la red social del sector.
4	Instituciones académicas	<ul style="list-style-type: none">*Liderar los procesos de educación y formación del talento humano del sector.*Ser soporte académico e investigativo del sector.
5	Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none">*Difusión, divulgación de las políticas, planes, programas, proyectos, eventos y actividades del sector.

Fuente: Secretaría de cultura, recreación y deporte (año 2012).

La política pública del deporte estará definida como el diseño y adopción de decisiones gubernamentales utilizadas para resolver problemas del sector del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física. Esta política, orientada por COLDEPORTES, debe enmarcarse en los principios constitucionales y en los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, que reconocen al deporte y la recreación como Derechos Fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos de segunda y tercera generación.

La Ley del Deporte dispone en su artículo 4 que el fomento, desarrollo y práctica de las actividades deportivas y de recreación están regidos bajo los siguientes principios:

- **Universalidad:** todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a la práctica del deporte y la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre.
- **Participación comunitaria:** la comunidad tiene derecho a participar en los procesos de concertación, control y vigilancia de la gestión estatal en la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.
- **Participación ciudadana:** es deber de todos los ciudadanos propender la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, de manera individual, familiar y comunitaria.
- **Integración funcional:** las entidades públicas o privadas dedicadas al fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, concurrirán de manera armónica y concertada al cumplimiento de sus fines, mediante la integración de funciones, acciones y recursos, en los términos establecidos en la presente Ley.
- **Democratización:** el Estado garantizará la participación democrática de sus habitantes para organizar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, sin discriminación alguna de raza, credo, condición o sexo.
- **Ética deportiva:** la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, preservará la sana competición, pundonor y respeto a las normas y reglamentos de tales actividades. Los organismos deportivos y los participantes en las distintas prácticas deportivas deben acoger los regímenes disciplinarios que le sean propios, sin perjuicio de las responsabilidades legales pertinentes.

Del SND hacen parte COLDEPORTES como el máximo organismo planificador, rector y director del Sistema, integrado por el Ministerio de Cultura, los entes departamentales, municipales y distritales que ejerzan las funciones de fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, los organismos privados, las entidades de naturaleza mixta, como también todas las entidades públicas y privadas de otros sectores sociales y económicos que desarrollan aspectos relacionados directamente con tales actividades, y que deben actuar articuladamente para permitir que la comunidad acceda a estos derechos.

Tabla 5. Sistema Nacional del Deporte en Colombia –SND



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 181 de 1995.

1.3.3 Materialización de la Política Pública del Deporte

Por mandato constitucional (Arts. 339 al 343), se ha establecido que las políticas públicas, en este caso la del deporte y la recreación, se expresan en planes de desarrollo, cuya estructura, forma y alcance están regulados por la ley orgánica de planeación –Ley 152 de 1994– y, su interpretación ha sido establecida por jurisprudencias a través de diversas sentencias de la Corte Constitucional.

1.3.3.1 Plan Nacional de Desarrollo

Es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación-DPN.

Es así como en el Capítulo IV del Plan de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para todos*” establece:

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD citando que: “El deporte, la recreación y la actividad física deben ser considerados bienes socialmente necesarios, *subordinados a la política social y de manera especial al desarrollo humano, al liderazgo, a la convivencia y a la paz*. Contribuyendo a los 8 objetivos del milenio. Así mismo, representan una valiosa estrategia para el bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión por su contribución a los fines sociales del Estado”.

Los compromisos intersectoriales para el deporte, la recreación y la actividad física del plan son:

- Promover el bienestar y una vida saludable, basada en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.
- Implementar el plan decenal de actividad física.
- La actividad física para combatir y prevenir el sedentarismo.
- Esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública.
- Situación de salud y salud pública.

El Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos” presenta un enfoque estratégico orientado al logro de la Convivencia y Paz con las siguientes líneas de acción:

Hábitos y Estilos de Vida Saludable; Infancia Adolescencia y Juventud; Posicionamiento y Liderazgo Deportivo; Inclusión Social e Infraestructura.

1.3.3.2 Plan Decenal

Es el documento aprobado por el Consejo Directivo de COLDEPORTES como plan sectorial, que resulta de un proceso de consulta y concertación con los departamentos, los municipios, los organismos del deporte asociado, convencional, paralímpico y de las organizaciones de la recreación y de la educación física que defienden los lineamientos de la política, los objetivos estratégicos y las metas que son necesarias implementar en el país para el desarrollo de la política sectorial deportiva en un periodo determinado.

Mediante el Plan Decenal se expone en Colombia la política pública que rige a los organismos públicos y privados que conforman el Sistema Nacional del Deporte, y a su vez se comprometen los recursos públicos a las metas, objetivos y estrategias allí establecidas.

Para el periodo comprendido entre los años 2009 al 2019 en Colombia se establece el Plan Decenal del Deporte como un instrumento que define los lineamientos de la política pública del Estado y que establece los objetivos, metas y estrategias generales que deben orientar la gestión de todos los integrantes del Sistema Nacional del Deporte y el desarrollo del sector en los próximos 10 años.

Según el Plan Decenal, para el año 2019, Colombia será una nación reconocida por el impacto que generan las políticas y programas en deporte, recreación, educación física y actividad física sobre el desarrollo social y económico del país. El apoyo a estas actividades se reflejará en mejores indicadores de convivencia y de salud pública en la población en general y en mayores logros en el deporte

de alto rendimiento, que consoliden al país como potencia deportiva a nivel continental.¹

El marco conceptual del mismo establece que:

- El deporte es considerado como un derecho social en el marco de los derechos humanos y es obligación del Estado garantizar su práctica y desarrollo para todos los colombianos (CPC).
- Considerar al deporte parte del Gasto Público Social (Art. 52 CPC), exige al Estado resultados sociales acordes a las metas nacionales de desarrollo (Art. 365 y 366 CPC).
- Para garantizar la práctica y desarrollo del deporte, la Ley 181 de 1995 creó el Sistema Nacional del Deporte y reconoció a COLDEPORTES como su ente rector, responsable de su dirección, planeación, coordinación y articulación.

El objetivo general del Plan Decenal es **“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”**, bajo los siguientes supuestos conceptuales:

- Se entiende el deporte como una estrategia de la política social de manera integral, es decir, reconociendo el papel de la recreación, de la educación física y de la actividad física como componentes inherentes a su promoción y fomento.
- El Plan se escribe como parte sustancial del reto de la sociedad colombiana que busca orientar su política social hacia el desarrollo humano, la convivencia y a la paz.
- El Plan contiene los lineamientos de la política pública sectorial que deberán implementarse desde los municipios, distritos y departamentos con el concurso de las organizaciones deportivas, de recreación, de educación física, escuelas de formación, asociaciones, corporaciones gremiales, sociales y comunitarias, y que contempla un amplio horizonte hasta el 2019.

¹ Visión 2019 para el sector del deporte, la recreación, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre, en la que se propuso orientar la política sectorial hacia la convivencia y la paz, que luego de la consulta para la formulación del Plan Decenal se amplió al desarrollo humano, precedente fundamental para la búsqueda y construcción de la convivencia y la paz.: Plan Decenal del Deporte Colombia.

- El Plan es un instrumento de gestión pública, de implementación, seguimiento y evaluación de las metas de desarrollo en el marco del Sistema Nacional del Deporte, cuyo ente rector es el Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES).

Para ello, COLDEPORTES se propuso concertar con los diferentes actores del Sistema un Plan de Desarrollo para el período 2009-2019, buscando los siguientes objetivos específicos:

- Lograr el compromiso de los actores sociales e institucionales del Sistema Nacional del Deporte en la construcción de la política.
- Posicionar el proceso de construcción de la política en el Sistema Nacional del Deporte.
- Articular el diseño de la política del deporte con la visión 2019, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales y los planes de las entidades territoriales.

La competencia de los Departamentos “el numeral 12 del artículo 74 de la Ley 715 de 2001, que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias, estipuló que será función de los departamentos **coordinar acciones** entre los municipios para desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio”.

La política municipal: le corresponde al municipio en los términos que señala la ley y la Constitución prestar los servicios públicos y atender las necesidades sociales orientadas a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales.

Garantizar el derecho al deporte y la recreación son funciones esenciales del Estado y corresponde al municipio la adopción de políticas en armonía con los departamentos y las políticas nacionales.

Aun cuando se cita la Ley 715 de 2000, esta ha sido modificada en los criterios de asignación por la Ley 1176 de 2007. Respecto a los recursos de la telefonía móvil (5 puntos incremento a telefonía móvil), 75% gobierno nacional para: plan sectorial del deporte y recreación, infraestructura deportiva, Juegos Nacionales y Paralímpicos, compromisos ciclo olímpico, y 25% departamento y distrito capital para: convenios con municipios para proyectos viabilizados de fomentos, infraestructura deportiva.

1.3.3.3 Política pública del deporte en el departamento del Valle del Cauca y sus municipios

En el departamento del Valle del Cauca es el Instituto del Deporte, la Educación Física y la Recreación- INDERVALLE- la entidad departamental responsable del deporte y la recreación. Nació en cumplimiento de la Constitución Nacional, La Ley 181 de 1995, su Decreto Reglamentario 1822 de 1996 y la Ordenanza No. 022 de noviembre 26 de 1997.

INDERVALLE se creó como organismo rector del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en el departamento del Valle del Cauca para reemplazar a la Junta Departamental de Deportes, creada en 1952 y que luego pasó a ser en 1968 una seccional del Instituto Colombiano del Deporte, hoy Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre-COLDEPORTES.

Su naturaleza jurídica es la de un Establecimiento Público del Orden Departamental, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y que hace parte integrante del Sistema Nacional del Deporte de que trata la Ley 181 de 1995.

Plan de desarrollo departamental

El Plan de Desarrollo es una importante herramienta para la programación de políticas públicas de un sector determinado, que sirve de guía orientadora para las acciones de los gobernantes y habitantes de un territorio.

Los lineamientos para el diseño y aprobación de los planes de desarrollo están dados por la Constitución Nacional, la Ley 152 de 1994 y el Departamento Nacional de Planeación- DPN. Estos establecen las responsabilidades, procedimientos, y contenidos mínimos que deben contener los planes con el propósito de asegurar la rigurosidad de los ejercicios de planeación y poder responder a las necesidades de cada territorio.

Por medio del numeral 10 del Art. 300 de la Constitución, se establece que le corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, regular en concurrencia con el municipio, el deporte en los términos que determina la ley.

Es así como, para el caso del Departamento del Valle del Cauca, la Asamblea Departamental en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, mediante Ordenanza N° 359 de 9 de noviembre de 2012, ordena la adopción el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca para el periodo 2012-2015, denominado “VALLECAUCANOS, HAGÁMOSLO BIEN”.

En el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, se ha planteado como uno de los objetivos específicos “mejorar la oferta y el acceso de bienes, servicios y derechos fundamentales, en términos de calidad y pertinencia”, que para su cum-

plimiento se ha establecido un conjunto de subprogramas entre ellos “la oferta y acceso de bienes y servicios de deporte, recreación y actividad física”.

En sujeción con lo anterior, INDERVALLE, como organismo rector del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en el departamento del Valle del Cauca, establece el Plan de Desarrollo Institucional 2012-2015 estructurado de la siguiente manera: cuenta con dos objetivos generales, 4 estrategias, 3 objetivos específicos, 3 programas, 7 subprogramas, 7 proyectos con sus respectivos indicadores y 11 metas producto.

Lineamiento de política departamental

Para el lineamiento de liderazgo y desarrollo deportivo: el Valle del Cauca necesita recuperar y consolidar el liderazgo a través del deporte competitivo y de alto rendimiento.

Para el lineamiento para la promoción y fomento: el Valle del Cauca debe aumentar la cobertura, la calidad y equidad de la oferta pública y privada en recreación, la actividad física y deporte estudiantil y social comunitario.

Para el lineamiento para el fortalecimiento del Sistema Departamental del Deporte: promover, formular y fortalecer los planes de desarrollo municipales como estrategia para la incorporación del mínimo vital y la certificación de los municipios del Valle del Cauca.

Metas estratégicas

En el objetivo de recuperar y consolidar el liderazgo del Valle del Cauca a través del deporte y la recreación se encuentran:

Deporte competitivo:

- Construir un modelo sostenible para el deporte competitivo y de alto rendimiento.
- Escenarios deportivos de alto impacto.

Promoción y fomento:

- Mínimo vital.
- Valle activo y saludable.

Fortalecimiento de los organismos del Sistema Departamental

- Sistema departamental del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física.
- Sistema departamental de capacitación.

Para ello, el ente departamental del deporte, INDERVALLE, ha diseñado estrategias para el Sistema Departamental del deporte, la educación física, la recreación y la actividad física, que está integrado por los siguientes actores:

- Organismos públicos: entes deportivos municipales.
- Organismos privados: ligas deportivas.
- Cajas de compensación.
- Corporación para la Recreación Departamental- RECREAVALLE-.
- Escuelas deportivas.
- Centros de iniciación y formación deportiva.
- Organismos que promueven y ofrecen servicios de deporte, la recreación y la actividad física.

Organismos consultivos:

- Federación de Ligas Deportivas del Valle del Cauca –FEDELIVA-.
- Asociación Departamental de Profesores de Educación Física.
- Comité Departamental de Recreación.
- Red Departamental de Actividad Física.

INDERVALLE implementó estrategias de apoyo institucional y una búsqueda para recuperar y consolidar el liderazgo a través de la gestión, comunicación, capacitación, información y cofinanciación.

Metas e indicadores

En desarrollo de los lineamientos de la política del deporte, tanto para el orden departamental como municipal se han propuesto las siguientes metas e indicadores:

- Construcción e implementación de un modelo de desarrollo deportivo sostenible para el deporte competitivo y de alto rendimiento:

- * Fortalecimiento de los organismos del deporte asociado.
- * Reserva deportiva (identificación y estímulo a los talentos deportivos)
- * Apoyo técnico y social.
- * Posicionamiento y apoyo a la gestión de logros deportivos en eventos nacionales e internacionales.
- * Medicina deportiva.
- * Marketing deportivo.
- * Investigación.
- Mínimo vital:
 - * Oportunidades de acceso a:
 - » Actividad física
 - » Recreación
 - » Educación Física
 - » Deporte social comunitario y estudiantil
 - * Equipamiento e infraestructura
 - » Adecuación
 - » Mantenimiento
 - » Utilización
 - * Organización institucional
- Sistema Departamental del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física hacia la Inclusión Social:
 - * Identificación de actores.
 - * Red departamental de actividad física.
 - * Construcción del sistema departamental.
- Garantizar las condiciones para la práctica y el acceso de la actividad física en los habitantes del departamento:
 - * Prevalencia de la actividad física en la población vallecaucana.
 - * Organización (Red Vallecaucana de actividad física).
 - * Cobertura.
 - * Estrategia de promoción.

- Fortalecer las capacidades técnicas de gestión, organización y financiación de los entes deportivos municipales y los organismos del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física mediante un programa departamental de capacitación:
 - * Administración y gestión (Ley 1947 de 2000).
 - * Capacitación estratégica (apoyo para la implementación de las metas de acción).
 - * Oferta y demanda externa.
- Escenarios deportivos para el alto rendimiento en los municipios del departamento:
 - * Escenarios deportivos para eventos nacionales e internacionales.
 - * Escenarios en los municipios que por estrategia del comercio internacional, las vías, los puertos y otros motivos tendrán especial crecimiento en los próximos años.
 - *

La Ley 617 del 2000 modifica la Ley 136 de 1994 (organización y funcionamiento de los municipios) y fortalece las normas sobre descentralización y racionalización del gasto nacional, en el artículo 75 modificó lo contemplado en la Ley 181 dando la libertad para la creación de dependencias.

Adicionalmente, la Ley 489 de 1998 enmarca la supremacía de los principios constitucionales y legales sobre descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales para la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Luego las entidades territoriales tienen facultades para organizar su administración pública acorde a los lineamientos y competencias asignadas.

1.4 MARCO CONTEXTUAL

Ante la importancia del buen manejo de los recursos del Estado para el desarrollo de políticas y el alcance de propósitos gubernamentales en pro del bienestar común, por vía Constitucional se ha elevado la importancia del ejercicio del control fiscal a fin de garantizar la adecuada gestión de los bienes del Estado. Es así como, mediante el Art. 267 de la Constitución Política de Colombia, se faculta a la Contraloría General de la República a que realice el ejercicio de la función pública de control fiscal, para inspeccionar, vigilar y controlar la gestión de fondos o bienes de la nación manejados por particulares o entidades gubernamentales.

Distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte y que fomentan el desarrollo del sector de deporte en Colombia, como administradoras de recursos de la nación, se constituyen en personas sujetas de control por parte de organismos encargados del control fiscal, como lo son las Contralorías Departamentales.

En los últimos años el gobierno colombiano ha decidido apostar por el deporte como uno de sus estandartes. Durante el Foro Economía y Deporte organizado por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES-, el Ministerio de Hacienda, señaló que el presupuesto para deporte y recreación creció 124% entre 2011 y 2015. Según esta cartera, entre 2011 y 2015 se han destinado recursos por \$1,7 billones para el deporte y la recreación, y COLDEPORTES pasó de tener un presupuesto de \$140.000 millones en el presupuesto 2010 a \$408.000 millones en 2015 (Revista Dinero, 2015)

De acuerdo al inciso 4, Artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, encargada de ejercer vigilancia a la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Departamento; por ello cuenta, entre sus sujetos de control, con el Instituto del Deporte, la Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca-INDERVALLE y los Institutos Municipales del Deporte y la Recreación- IMDERS.

- IMDER- Jamundí
- IMDER- Candelaria
- IMDER- Ginebra
- IMDER- Zarzal
- IMDER- Roldanillo
- IMDER- Yotoco
- IMDER- Buga

1.4.1 Financiación del deporte en Colombia

Constitucionalmente, se previó la responsabilidad institucional del Estado y la obligación de asignar parte de su presupuesto para fomentar el deporte, ello en tanto dispone que *“el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social” (Art. 52)*. Así, la intención del Constituyente fue otorgar una particular relevancia al gasto fiscal en materia deportiva, pues lo asignó al rubro de **gasto público social**, decisión que, como se explicará más adelante, otorga prerrogativas frente a otras especies de gasto público y, a su vez, impone determinadas reglas de distribución de recursos.

El gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales mencionados. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C.P., que ordena que dentro de la ley de apropiaciones se prevea un componente denominado gasto público social, el cual (i) tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional; (ii) debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Esta misma condición es reafirmada por el artículo 366 C.P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado. Por ende, el objetivo fundamental de la actividad estatal, en cuanto a su finalidad social, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Con el fin de cumplir esa misión, la norma constitucional reitera que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Corte Constitucional, 2011).

Las principales fuentes de financiación del sector deporte en el país son:

- Recursos de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación

En el Presupuesto General de la Nación se encuentran, entre otros, los recursos nacionales destinados al sector del Deporte, tanto para funcionamiento como para inversión. En cuanto a estos últimos, su asignación se realiza de acuerdo con los proyectos presentados por Coldeportes a través del Ministerio de Cultura, que hayan sido inscritos previamente en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión - BPIN del Departamento Nacional de Planeación y que cuenten con la respectiva viabilidad.

- Recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones- SGP, establecido en la Ley 715 de 2001

El Sistema General de Participaciones está conformado, entre otros, por una participación de propósito general que son asignados a los municipios, distritos y el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia.

Del total de los recursos de Propósito General se destina el 10% al deporte, la recreación y la cultura. Las actividades que dichas entidades territoriales pueden financiar con esta fuente de recursos son:

- Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.
- Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
- Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

Recursos propios de los entes territoriales

Los recursos propios corresponden a los ingresos tributarios y no tributarios tales como tasas y tarifas, multas y sanciones, impuestos al transporte por oleoductos y gasoductos, regalías, entre otros. Los entes territoriales podrán destinar parte de sus recursos propios a la financiación de proyectos del sector deporte.

Recursos provenientes del 25% de los recursos generados por el incremento del 4% al IVA del servicio de telefonía móvil

El párrafo 2 del numeral 468-3 del Estatuto Tributario estableció que a partir del 1 de enero de 2003 se realizará un incremento del 4% al IVA del servicio de telefonía móvil con el propósito de recaudar recursos que fueran destinados a la inversión social. Asimismo, definió que del total de dichos recursos se destinara el 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paraolímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paraolímpico que adquiriera la nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional. Para mayor información al respecto, se puede consultar el documento CONPES No. 3255 de 2003.

Recursos del Fondo Nacional de Regalías y de regalías y compensaciones pactadas a favor de los departamentos y municipios- escalonamiento

Las fuentes de financiación para el deporte en Colombia por niveles territoriales se detallan a continuación:

Tabla 6. Fuentes de recursos para el deporte por nivel territorial

FUENTE DE RECURSOS PARA EL DEPORTE POR NIVEL TERRITORIAL		
NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
-Impuesto de telefonía móvil (Ley 1111 / 2006)	-Impuesto a los cigarrillos (Ley 1389 de 2009)	-Impuesto a la telefonía móvil (Ley 1111 / 2006)
-Recursos ordinarios del presupuesto nacional	-IVA cedido a licores (Ley 788 / 2002)	.7% de las participaciones de propósito general (Ley 715 de 2001)
-Estímulos Regalías	-Transferencias departamentales impuestos con Destinación específica al deporte	-Gestión de recursos
	-Ventas de servicios	
	-Gestión de recursos	
	-Otros	

Fuente: Plan Decenal del Deporte

CAPÍTULO 2. CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DEPORTE

2.1 ANTECEDENTES

Considerando que es necesaria la evaluación del impacto de la política del Deporte en el Departamento del Valle del Cauca por parte de la Contraloría Departamental, se recurrirá a algunas publicaciones que se han ocupado de identificar la importancia y trascendencia del deporte y la recreación en el devenir de la sociedad moderna.

En esa dirección, a continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones de dos estudios por considerar que aportan en la contextualización de este aspecto; el primero fue realizado en España y se titula *“El impacto del deporte en la Economía: problemas de medición”*, y el segundo se llevó a cabo en Colombia y se tituló *“Medición económica del deporte en Colombia: una propuesta metodológica de cuenta satélite”*:

...El significativo aumento de la importancia económica del deporte en las últimas décadas, junto a la posición central y estratégica que ocupa en las sociedades modernas, por su contribución a la identidad individual y legitimidad política, integración social, relaciones internacionales, regeneración y desarrollo económico de la comunidad en la que se practica o en la que se realiza un evento deportivo, obliga a abandonar cualquier planteamiento que lo considere y aborde como una actividad o sector de carácter meramente marginal o secundario.

Evaluar su incidencia sobre el resto del sistema o tratar de justificar su interés económico plantean, sin embargo, numerosos problemas. Normalmente, se utilizan, para ello, complejos y sutiles instrumentos y métodos de análisis que se apoyan en los denominados estudios de Impacto. En la mayor parte de las ocasiones, permiten describir y cuantificar, objetivamente, la capacidad que tiene el deporte para generar rentas y crear empleo en el área geográfica objeto de investigación, a pesar de las imperfecciones y limitaciones que presentan.

Su mejora y adecuación a las necesidades reales pasa por la adopción de conceptos, definiciones e indicadores claros, concretos, armonizados y, a ser posible, aceptados por todos los agentes implicados; por la elaboración de estadísticas capaces de suministrar datos regulares, sistemáticos, fiables, precisos, comparables en el tiempo y en el espacio y que puedan, además, ser encuadrados en un marco metodológico reconocido internacionalmente; así como por la concienciación de los poderes públicos de su elevada significación económica. Plantea, en consecuencia, amplios y profundos desafíos a la comunidad científica, a las administraciones públicas, a los organismos e instituciones especializados del sector y a las instituciones vinculadas a él...” (Pedrosa y Salvador, 2003).

La economía del deporte constituye un área relativamente nueva de investigación. Con el transcurso del tiempo, el deporte ha pasado de ser una simple manifestación social, destinada a la contemplación y práctica de actividades recreativas en busca de un cierto entretenimiento o satisfacción personal, a ser considerado como *“un bien, cuya producción, consumo, financiación y gestión responde a criterios de racionalidad económica”* (Pedrosa y Salvador, 2003).

...El deporte es un sector económico que ha ganado importancia en el mundo, debido a la gran acogida de sus espectáculos en la sociedad. A raíz de esto muchos se han preguntado qué tanto es el impacto económico que puede tener este sector, pues ya está demostrado su impacto social. En países como Alemania, Francia, España, Inglaterra, se han realizado diferentes estudios sobre la contabilidad del deporte, pero cada uno de ellos aplica una metodología diferente.

Una de las grandes dificultades para la creación de una medición del deporte es que no hay una clara definición del mismo; esta actividad tiene tantos aspectos que por lo general cada una de las definiciones tomadas para los intentos de contabilidad tiene en cuenta un aspecto diferente, ya sea su aporte social, la parte competitiva o la comercial, entre otras.

Consideramos que la definición de deporte hecha por la norma colombiana es adecuada para iniciar la contabilidad, pues reúne todos esos aspectos.

La medición económica es fundamental para el análisis del comportamiento de agentes, sectores, regiones y naciones. Es así como una política cualquiera debe partir de este conocimiento para poder ser efectiva, por ejemplo, si un Estado quiere incentivar el crecimiento económico debe conocer en qué parte del ciclo económico se encuentra; pues de esto depende el tipo de política que pueda crear y la eficacia de la misma para cumplir con su objetivo. Igualmente, en el caso del deporte la mayoría de las personas y de los Estados están de acuerdo en incentivar la práctica deportiva, ya que sus efectos sociales son grandes, pero si no se conoce en qué estado se encuentran las actividades deportivas es imposible

generar políticas que lleven a ese objetivo, de ahí la importancia de este tipo de análisis.

La propuesta presentada se basa en la metodología dada por Naciones Unidas, donde las principales cuentas son la producción, generación de ingresos y de capital. En la primera cuenta se describen las diferentes formas de producción que se presentan en el deporte, causado principalmente por la generación de derechos sobre bienes y servicios deportivos. En las cuentas relacionadas con la distribución del ingreso se detallan aquellos agentes que se ven beneficiados, directa e indirectamente, con el deporte, asimismo, se expresan algunas de las fuentes de financiamiento de las instituciones deportivas. En la última cuenta se presentan los diferentes activos que pueden acumular los clubes, ligas y federaciones: los deportistas en un sentido intangible y los escenarios deportivos.

Finalmente cabe mencionar que éste es sólo un primer paso para el desarrollo de este tipo de análisis. Los estudios al respecto son muy limitados a nivel mundial y requieren de un trabajo interdisciplinario que permita abarcar los diferentes matices del deporte. De esta forma, se debe trabajar más sobre la relación de este sector con otros sectores sociales en donde existe una estrecha conexión. Igualmente se debe trabajar desde un punto de vista contable en la forma de valorar los diferentes aspectos mencionados en este estudio. Hay que profundizar en los aspectos legales referentes al contrato de trabajo entre deportista y club deportivo, aunque ya encontramos un gran avance en Cárdenas (2003). Y desde un punto de vista económico, se debe aclarar aún más las implicaciones macroeconómicas del deporte, aunque para esto es fundamental una información estadística del mismo. Es claro, entonces que hasta ahora recién comienza el desarrollo investigativo sobre este tema...” (Ruiz, Muñoz y Mesa, 2010).

Según estimaciones de la Misión Social del Departamento de Planeación Nacional, los gastos de las administraciones públicas en servicios recreativos y culturales como porcentaje del PIB, en el período comprendido entre 1980 y 2001, presentaron una tendencia al crecimiento, con su punto más alto en 1996, pero que representaron solo el 0.25% en las últimas dos vigencias.

El proyecto de presupuesto de gastos de la Nación, vigencia 2015, proyecta para el deporte y la recreación \$272 mil millones, con una participación del 0.2% del total; 25 mil millones son funcionamiento y 247 mil millones inversión, de estos se invierten en los programas: Infraestructura Deportiva y Recreativa \$121 mil millones, Apoyo Eventos Deportivos \$73 mil millones, Supérate \$50 mil millones, Fomento y Desarrollo \$23 mil millones y Escuela Nacional del Deporte \$5 mil millones (Proyecto de Presupuesto General de la Nación, 2015).

Como conclusión general, los estudios muestran las debilidades en el mundo y en Colombia para medir el impacto del deporte en las economías, puesto que, entre otros aspectos, hace parte de otros sectores, luego su aporte individual en términos del Producto Interno Bruto no son exactos, por lo que se desconocen los resultados del aporte del deporte en la economía del país.

El deporte constituye un elemento fundamental del sistema educativo, y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud, es, por tanto, un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Es todo esto lo que constituye al deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización activa y participativa de tiempo de ocio en la sociedad contemporánea, constituyendo además una evidente manifestación cultural (González, 2006).

La Ley 181 de 1995, conocida como “Ley del Deporte”, crea el “Sistema Nacional del Deporte” y materializa el instrumento de patrocinio, fomento, masificación, divulgación, asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y su promoción en los sectores escolar y extraescolar. Ese mismo año, la Ley 188 determina el Plan de Desarrollo Social, planteando orientaciones precisas, tendientes a garantizar la financiación de proyectos deportivos y recreativos, con la cofinanciación del FIS y FINDETER (Fundación Latinoamericana de Tiempo Libre y Recreación, 2004).

En 1995, el Documento CONPES 2759/95, MINISTERIO DE EDUCACIÓN - COLDEPORTES - DNP: UDS, por primera vez traza unos verdaderos lineamientos de política nacional en recreación. Con el soporte constitucional y, por tanto, partiendo del mandato imperativo de fomento de actividades de recreación, práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre, validan el desarrollo de la carta política a través de la ley del deporte, siendo el elemento esencial de este documento.

(...) El Instituto Nacional del Deporte “COLDEPORTES” establecimiento público, creado mediante el Decreto 2743 del 6 de noviembre de 1968, se transformó a Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre “COLDEPORTES”, mediante el Decreto 4183 del 3 de noviembre de 2011. Un Departamento Administrativo podría calificarse de ministerio técnico, menos sujeto en principio a presiones políticas. Este tipo de entidad, que la Constitución de 1991 retocó parcialmente, se crea para formular y adoptar políticas del orden nacional en temas específicos.

Los recursos no están tan claros en la Ley 181 y no pueden estar al vaivén de los gobiernos de turno, sino de una política de Estado, una política pública. El tema económico nos preocupa realmente porque con una ley sin apoyo económico es muy difícil desarrollar la actividad. Toda actividad que quiera planificar tiene que tener recursos. Hay mucho que revisar y eso es lo que buscan los atletas (...) (Diario El País, 2012).

2.2 AUDITORÍAS DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL

CAUCA A LOS INSTITUTOS DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN

En desarrollo de la función constitucional y legal de control fiscal de la *Contraloría Departamental del Valle del Cauca*, otorgada por el artículo 267 de la Constitución Política, este organismo de control para la vigencia 2012-2013 practicó Auditoría con Enfoque Integral modalidad Especial al Instituto Departamental-INDERVALLE y a los Institutos de orden municipal, entre estos, los de los municipios de Jamundí, Candelaria, Ginebra, Zarzal, Roldanillo, Yotoco y Buga.

Las auditorías especiales evalúan políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia, con el propósito de emitir un concepto u opinión sobre lo evaluado (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, s.f.).

Las auditorías a los institutos previamente referenciados, que hacen parte del presente texto, se llevan a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría con enfoque integral prescritos por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar sus conceptos.

Las auditorías a practicar por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, deben definir con claridad y precisión los límites y la profundidad de los procedimientos de control a aplicar a las entidades, asuntos, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, áreas o temas de interés a auditar, de conformidad con los objetivos de la asignación de auditoría.

El alcance definido por el ente de control para la ejecución de las auditorías a los institutos del deporte radica en examinar el área, actividad o proceso a partir del *control de resultados, del control de gestión y de control financiero* en los que cada uno se encarga de evaluar determinado componente, así:

Tabla 7. Alcance de la auditoría

ALCANCE DE LA AUDITORÍA		
	Componente	Factor
1.	Control de Resultados	Planes, programas y proyectos
2.	Control de Gestión	Gestión contractual
3.	Control financiero	Gestión presupuestal y gestión financiera

Fuente: elaboración Propia.

En la Guía de Auditoría de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca para el desarrollo de las auditorías a los entes sujetos de control se definen los componentes que determinarán el alcance del proceso auditor, como sigue:

Control de resultados

Es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de control, logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.

Control de gestión

Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y el desempeño e identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

Control financiero

Es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

A partir de la auditoría adelantada por la Contraloría Departamental, este organismo conceptúa sobre cada uno de los componentes sujetos a auditoría, necesarios para la ejecución de la política de deporte del departamento del Valle del Cauca. El concepto sobre el análisis efectuado se realiza con fundamento en los principios de economía, eficiencia y eficacia.

A continuación se exponen el informe de conclusiones emanadas como resultado del ejercicio auditor para el Instituto Departamental-INDERVALLE y los Institutos de orden municipal entre estos los de los municipios de Jamundí, Candelaria, Ginebra, Zarzal, Roldanillo, Yotoco y Buga. En este informe la Contraloría Departamental incluye el alcance de la auditoría, el concepto sobre el análisis efectuado, la relación de hallazgos y los planes de mejoramiento.

Es responsabilidad de cada instituto del deporte el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca. La responsabilidad de la Contraloría Departamental del Valle del

cauca consistió en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

2.2.1 Instituto del Deporte, la Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca “INDERVALLE”

Alcance de la auditoría

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 8. Estructura del Plan de Desarrollo del Departamento, período 2012 – 2015 – INDERVALLE-

PROGRAMAS	METAS RESULTADO	PROYECTOS
1.- Gestión transparente e integración de sectores en oferta y acceso de bienes y servicios a grupos poblacionales	Alcanzar el 11% de la población del Valle del Cauca con oferta y acceso a bienes y servicios de deporte, recreación, educación física y actividad física anualmente.	POSICIONAMIENTO Y LIDERAZGO DEL DEPORTE VALLECAUCANO
		PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LA RECREACIÓN, LA EDUCACIÓN FÍSICA, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE SOCIAL COMUNITARIO
2.- Entornos y equipamiento para la oferta de bienes y servicios sociales.	Beneficiar 230.000 (número personas directas) habitantes del Valle del Cauca con proyectos de entorno y equipamiento para la oferta de bienes y servicios sociales.	APOYO Y ASESORÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN, MEJORAMIENTO Y DOTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE DEPORTE Y RECREACIÓN
3.- Política social incluyente y participativa	Indagar anualmente, el grado de incidencia de las organizaciones sociales en las políticas públicas sociales departamentales, durante el periodo gobierno	ORGANIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Fuente: subgerencia de Planeación de Indervalle y Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca. Elaboró: comisión auditoría.

Control de gestión

Factor: gestión contractual

Fueron evaluados 4 contratos, 1 de prestación de servicios, 2 convenios interadministrativos y 1 contrato de obra:

Contrato 797 de 2013

Contratista: Asociación de Ligas del Valle del Cauca-FEDELIVA-

Objeto: apoyo económico para el desarrollo de los juegos intercolegiados y apoyo al deporte formativo sector educativo, con cargo a los recursos de la Secretaría de Educación Departamental.

Contrato 579 de 2013 suscrito el 13 de septiembre de 2013

Contratista: Fondo Mixto para la Promoción del Deporte

Objeto: aunar esfuerzos para ejecutar el proyecto denominado “Adecuación de escenarios deportivos e instituciones educativas de los municipios sedes, donde se desarrollarán las juntas deportivas y se alojarán los deportistas que participarán en los XIX juegos deportivos del Departamento del Valle del Cauca y II juegos para departamentales Miguel Ángel Calero (Yotoco, Vijes, Dagua, La Cumbre, Restrepo, Calima Darién)”.

Contrato No 411 de 2013

Contratista: FFOGRAV INTERVENTORÍAS Y CONSULTORÍAS

Objeto: realizar interventoría técnica, administrativa y financiera para el contrato que resulte del proceso licitado cuyo objeto es la terminación de la villa deportiva del suroccidente colombiano, en Santiago de Cali.

Contrato No 462 de 2013 suscrito el 25 de julio de 2013

Contratista: consorcio Villa

Valor: \$1.118.275.201

Objeto: realizar la terminación de la villa deportiva del suroccidente colombiano en el municipio de Santiago de Cali cuyo destino es brindar el alojamiento y alimentación para los deportistas.

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

La inversión comparada con la ejecución para las vigencias auditadas se visualiza en la siguiente tabla;

Tabla 9: Cuadro comparativo POAI vs Ejecución

INVERSION POAI VS EJECUCION		
Cifras en millones		
CONCEPTO	2012	2013
PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES	\$ 23.044	\$ 21.763
EJECUCION PRESUPUESTAL	\$ 21.956	\$ 19.674
DIFERENCIA	\$ 1.088	\$ 2.089
%	5%	10%

Fuente: INDERVALLE

De la inversión proyectada para las vigencias 2012 y 2013 auditadas se observa una diferencia del 5% y del 10% respectivamente, representado en la no ejecución de recursos, ocasionado por el menor recaudo de ingresos.

Factor: gestión financiera

INDERVALLE registró para el 2012 y 2013, pagos a los diferentes Institutos del Deporte del Valle, por concepto de Cigarrillos e IVA Telefonía, como se ilustra a continuación:

Tabla 10. Comparativo de recaudo vs. giro a los municipios

COMPARATIVO DE RECAUDOS VS GIROS A LOS MUNICIPIOS						
CONCEPTO	2012			2013		
	RECAUDOS	GIRADOS	%	RECAUDADO	GIRADO	%
CIGARRILLOS	\$ 2.168.705.454	\$ 979.157.164,00	45%	\$ 1.945.320.744	\$ 816.634.313	42%
IVA TELEFONIA	\$ 1.199.330.814	\$ 337.751.024,00	28%	\$ 1.231.570.769	\$ 1.028.147.526	83%
TOTAL	\$ 3.368.036.268,30	\$ 1.316.908.188,00		\$ 3.176.891.513,00	\$ 1.844.781.839,00	

Fuente: Ejecuciones presupuestales INDERVALLE

Evaluando la anterior tabla, se observa que los recursos girados por parte del departamento vía convenios a los municipios, atendiendo a lineamientos de Coldeportes, financiados con la fuente impuesto al consumo de tabaco y cigarrillo para las dos vigencias, fue inferior al 50% y los correspondientes a la fuente de financiación IVA celular no alcanzaron el 100%. Esto impacta negativamente la inversión de los proyectos financiados con estas fuentes de recursos en lo local.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe lo que se encontró debidamente soportado.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Deporte del Departamento del Valle del Cauca es **Favorable con Observaciones**, cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

No se evidenció Plan Estratégico correspondiente al período 2012 – 2015. En las vigencias 2012 y 2013, la entidad ejecutó sus metas contenidas en la estructura programática del Plan de Desarrollo del Departamento, para el período 2012 – 2015: “Vallecaucanos, hagámoslo bien”, eje social, sector deporte y recreación. De acuerdo con lo anterior, presuntamente contraviene lo establecido en el artículo 2 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Plan de Desarrollo).

El Departamento del Valle del Cauca, a través de INDervalle, presenta una gestión en el desarrollo de la Política del Deporte, acorde a los lineamientos de Coldeportes, ajustando su actuar a los lineamientos del Plan de Desarrollo “Vallecaucanos, Hagámoslo Bien” 2012 – 2015, que en el Sector Deporte y Recreación, busca la recuperación del liderazgo deportivo, gestionó recursos del orden nacional para la financiación de los juegos mundiales World Games realizados en Cali en 2013 y en su participación en los juegos nacionales con resultados que no cumplieron las expectativas al quedar de terceros, por debajo de Antioquia y Cundinamarca, contrario la visión planteada.

Se evidencia la pérdida del liderazgo deportivo, situación agravada ante el éxodo de los deportistas talentosos, apoyados por INDervalle tanto técnica como financieramente en las diferentes disciplinas. Esta situación impide el alcance de los objetivos y resultados esperados, de recuperar el liderazgo deportivo, lineamiento para el sector deporte en la política departamental en el Plan de Desarrollo “Vallecaucanos, hagámoslo bien, 2012-2015”.

Se presenta inconformismo por parte de los municipios ante el incumplimiento en la transferencia de los recursos por concepto de Tabaco e IVA Telefonía, comprobándose que efectivamente las ejecuciones presupuestales de los Institutos de Deportes Municipales evidencian baja ejecución.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron seis (6) hallazgos con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria No.12 de Octubre 08 de 2013.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.2 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación “IMDERE de Jamundí”, vigencias 2012-2013

Alcance de la auditoría

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 11. Estructura del Plan de Desarrollo, período 2012 – 2015 –
IMDERE – JAMUNDÍ**

EJES	SECTOR	PONDERACION	PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	PROYECTOS
UNIDAD ESTRATEGICA JAMUNDÍ CON INCLUSIÓN SOCIAL Y SEGURO	DEPORTE Y RECREACION	73,50%	01.12 Deporte y actividad física	01.12.01 Masificación del Deporte en zona rural y urbana	IMPLEMENTACION DE ACCIONES PARA LA MASIFICACION DEL DEPORTE EN EL MUNICIPIO DE JAMUNDI - VALLE DEL CAUCA
				01.12.02 Infraestructura deportiva urbana y rural	CONSTRUCCION Y ADECUACION DE ESCENARIOS DEPORTIVOS EN EL MUNICIPIO DE JAMUNDI VALLE
				01.12.03 Formación organizacional y deportiva	DESARROLLO DE ACCIONES DE FORMACION DEPORTIVA Y ORGANIZACIONAL A MONITORES EN EL MUNICIPIO DE JAMUNDI
				01.12.04 Plan deportivo y de actividad física con enfoque diferencial	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA REALIZAR PLAN DE ACTIVIDADES FISICAS PARA EL MUNICIPIO DE JAMUNDI (IMPLEMENTACION DEL PROYECTO PROSPERIDAD MUNICIPAL DE LA MANO CON EL DEPORTE)
				01.12.05 Deporte competitivo	FORTALECIMIENTO DE DISCIPLINAS DEPORTIVAS COMPETITIVAS
		26,50%	01.13 Recreación y vida saludable	01.13.01 Recreación transversal	IMPLEMENTACION DEL PLAN PARA FOMENTAR LA ACTIVIDAD FISICA Y RECREATIVA
				01.13.02 Infraestructura recreativa urbana y rural	CONSTRUCCION Y ADECUACION DE ESCENARIOS RECREATIVOS EN EL MUNICIPIO DE JAMUNDI VALLE

Fuente: IMDERE JAMUNDI

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 12. IMDERE presupuesto de inversión (POAI) 2012 “Sector Recreación y
Deporte”**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$583.630.495,00
	Recursos SGP Ley 715/01	\$100.000.000,00
	Recursos Propios	\$363.630.495,00
	Cofinanciación	\$500.000,000,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Imdere Jamundí. Elaboró: comisión auditora.

**Tabla 13. IMDERE presupuesto de inversión (POAI) 2013
“Sector Recreación y Deporte”**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$640.000.000,00
	Recursos SGP Ley 715/01	\$170.000.000,00
	Recursos propios	\$360.000.000,00
	Otras transferencias	\$110.000.000,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Imdere Jamundí. Elaboró: comisión auditora.

Factor: gestión financiera
Vigencia 2012**Tabla 14. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012**

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDERE JAMUNDÍ	CIGARRILLOS	22.525.847,00
IMDERE JAMUNDÍ	TELEFONÍA	10.007.226,00
TOTAL		32.533.073,00

Fuente: Imdere Jamundí. Elaboró: comisión auditora.

Vigencia 2013

Tabla 15. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013MUNICIPIOS
FUENTE
VALOR GIRADO POR FUENTESIMDERE JAMUNDÍ
CIGARRILLOS
25.622.643,00IMDERE JAMUNDÍ
TELEFONÍA
20.314.666,00

TOTAL

45.937.309,00

Fuente: Imdere Jamundí. Elaboró: comisión auditora.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en el informe, y estuvieron debidamente soportadas.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Deportes del Departamento del Valle del Cauca (sic) es **Desfavorable**, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

Para la vigencia 2012 se programaron recursos económicos por \$4.795 millones y se ejecutaron \$352 millones que corresponde al 7.3% de ejecución, por lo que se tiene una baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión. Para el 2013, se programaron \$1.733 millones y se ejecutaron \$536 millones que corresponden al 30.9 %, denotando que la entidad continua con una ineficaz ejecución presupuestal de inversión.

Se incrementó la inversión en 52.2 %, en razón a que pasó de \$352 millones a \$536 millones, de lo anterior se infiere una deficiente planeación de los proyectos y metas del Instituto en estas vigencias.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cinco (5) hallazgos con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de Octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.3 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación “IMDERCAN de Candelaria”, vigencias 2012-2013

Alcance de la auditoría

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 16. Estructura del Plan de Desarrollo, período 2012 – 2015 – IMDERCAN, CANDELARIA-

PROGRAMAS	METAS DE RESULTADO	PROYECTOS
Adecuación y mantenimiento de escenarios deportivos y recreativos	Para el año 2013 se espera realizar mantenimiento y adecuación a 6 escenarios deportivos y recreativos del municipio.	Mantenimiento de escenarios
	Para el año 2013 se espera realizar vigilancia en 8 escenarios deportivos y recreativos del municipio.	Vigilancia de escenarios deportivos
	Para el año 2013 se espera tener en óptimas condiciones el 100% de los equipos de todos los escenarios deportivos y recreativos.	Mantenimiento y compra de equipo
Capacitación y mejoramiento del recurso	Para el año 2013 se espera dictar 3 capacitaciones a docentes de educación física de las instituciones educativas.	Docentes
	Para el año 2013 se espera dictar 2 capacitaciones para autoridades de juzgamiento.	Autoridades de juzgamiento
	Para el año 2013 se espera dictar 3 capacitaciones a dirigentes.	Dirigentes
	Para el año 2013 se espera dictar 4 capacitaciones para técnicos.	Técnicos
	Para el año 2013 se espera entregar subsidio de estudio a 12 personas.	Seminarios, diplomados y otros estudios
Masificación del deporte	Para el año 2013 se realizará 1 evento de juegos escolares.	Juegos escolares
	Para el año 2013 se realizará un evento de juegos intercolegiados.	Juegos intercolegiados
	Para el año 2013 se realizarán 2 ferias deportivas en las fiestas patronales de Nuestra Señora de la Candelaria.	Feria deportiva
	Para el año 2013 se vincularán a 2100 personas en jornadas deportivas y recreativas.	Eventos de participación deportiva y recreativa
	Para el año 2013 se vincularán a 2100 personas en jornadas deportivas y recreativas.	Mejoramiento de actividades deportivas y recreativas
	Para el año 2013 se implementará un proyecto de psicomotricidad para atender a los niños del municipio.	Apoyo a la infancia

Promoción deportiva	Para el año 2013 se tendrán 630 estudiantes, niños, y jóvenes en la escuela de formación deportiva.	Escuela de formación deportiva
	Para el año 2013 se realizará una dotación deportiva.	Dotación deportiva
	Para el año 2013 se espera participar en 28 competencias deportivas a nivel municipal, departamental y nacional.	Participación Eventos deportivos a nivel municipal, departamental y nacional
	Para el año 2013 se brindará apoyo a 25 deportistas.	Apoyo a deportistas
	Para el año 2013 se preparará y participará con 8 disciplinas deportivas en los juegos departamentales.	Juegos departamentales
	Para el año 2013 se realizarán 4 jornadas de ejercicios que ayuden a las personas a tener una vida más saludable.	Estilo de vida saludable
	Para el año 2013 se apoyará la realización de 2 eventos deportivos y recreativos para las personas en situación de discapacidad.	Apoyo a discapacitados
	Para el año 2013 se realizarán 10 eventos deportivos y recreativos en la zona rural del municipio.	Apoyo comunidad rural
	Para el año 2013 se realizarán jornadas de deporte recreativo en las que se vinculen 525 personas de la comunidad.	Deporte recreativo
	Para el año 2013 se apoyará la realización de 1 vacaciones recreativas en las que se vinculen 420 niños y jóvenes de la comunidad.	Apoyo a recreacionistas
	Para el año 2013 se apoyarán 10 grupos de la comunidad del municipio para que participen en los eventos deportivos y recreativos que se realicen.	Participación eventos deportivos y recreativos
	Para el año 2013 se creará un medio de comunicación masivo que informe sobre las actividades que el Imder realice.	Publicidad deportiva

Fuente: Imdercan

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 17. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012
“Sector Recreación y Deporte”**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$288.500.000,00
	Recursos SGP Ley 715/01	\$119.500.000,00
	Transferencias	\$169.000.000,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Imder Candelaria

**Tabla 18. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013
“Sector Recreación y Deporte”**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$319.500.000,00
	Recursos SGP Ley 715/01	\$120.000.000,00
	Transferencias	\$199.500.000,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Imder Candelaria

Factor: Gestión financiera

Vigencia 2012

Tabla 19. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDERCAN DE CANDELARIA	CIGARRILLOS	22.593.044,00
IMDERCAN DE CANDELARIA	TELEFONIA	20.074.159,00
TOTAL		42.667.203,00

Fuente: Imdercan de Candelaria

Vigencia 2013

Tabla 20. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013

MUNICIPIOS FUENTE VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDERCAN DE CANDELARIA CIGARRILLOS 25.699.078,00
IMDERCAN DE CANDELARIA TELEFONÍA 10.338.188,50
TOTAL 36.037.266,50

Fuente: Imdercan de Candelaria

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en el informe, y se encontraron debidamente soportadas.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Deporte del Departamento del Valle del Cauca (sic) es **Favorable**, se cumple con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

Para la vigencia 2012 se programaron recursos económicos por \$1.209 millones y se ejecutaron \$1.142 millones que corresponde al 94.4% de ejecución, por lo que se tiene una eficaz ejecución presupuestal de los proyectos de inversión.

Para la vigencia 2013 se programaron \$1.397 millones y se ejecutaron \$1.386 millones que corresponde al 99.1 %: de acuerdo con lo anterior, en esta vigencia

se presentó una eficaz y eficiente ejecución presupuestal de inversión en IMDERCAN (Municipio de Candelaria) de los programas y proyectos de inversión.

Comparada la ejecución presupuestal de inversiones de la vigencia 2012 al 2013, se incrementó la inversión en 21.3 %, en razón a que pasó de \$1.142 millones a \$1.386 millones.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron tres (3) hallazgos con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de Octubre 08 de 2013.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.4 Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte –IMPREDE Roldanillo – Vigencias: 2012-2013

Alcance de la auditoría

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 21. Estructura del Plan de Desarrollo, 2012 –IMPREDE, ROLDANILLO-

PROGRAMA	PROYECTOS	METAS	RECURSOS		
			COSTO X PROYECTO 2012	EJECUTADO 2012	% Ejecución
Masificar y tecnificar el deporte formativo y competitivo.	AMPLIACIÓN LA COBERTURA A LAS ESCUELAS DE FORMACION QUE ATENDERAN NIÑOS Y NIÑAS ENTRE LOS 5 Y 16 AÑOS DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Ampliar la cobertura a 15 escuelas de formación que atenderán 1500 niños y niñas entre los 5 y 16 años en el año	72.021.114	71.197.250	99%
	DISTRIBUCION DE ESCUELAS DE FORMACIÓN DEPORTIVA POR TODOS LOS POLIDEPORTIVOS DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Esparcir 12 escuelas de formación deportiva por todos los polideportivos del Municipio durante el año	16.855.633	16.855.633	100%
	INCREMENTO DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS EN EL SECTOR EDUCATIVO DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Realizar 3 juegos del sector educativo con las instituciones educativas del municipio. META DE MANTENIMIENTO	3.100.000	2.100.000	68%
	CONFORMACION DE SELECCIONADOS EN LAS DIFERENTES DISCIPLINAS DEPORTIVAS QUE REPRESENTARÁN EN LAS COMPETENCIAS A NIVEL DEPARTAMENTAL, NACIONAL E INTERNACIONAL	Conformar 15 seleccionados de las diferentes disciplinas deportivas que representarán el Municipio en las competencias a nivel Departamental, Nacional e Internacional en el año	9.043.775	9.032.475	100%
	PARTICIPACION EN LAS DIFERENTES DISCIPLINAS DEPORTIVAS QUE NOS PERMITA MANTENER O SUPERAR LAS MEDALLAS OBTENIDAS EN LOS JUEGOS DEPARTAMENTALES DEL 2011 CON LOS DEPORTISTAS DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Planificar estratégicamente la participación del Municipio en las diferentes disciplinas deportivas que nos permita mantener o superar las medallas obtenidas en los juegos departamentales del 2011	11.435.000	9.435.000	83%
	APOYO A DEPORTISTAS PARA QUE CUENTEN CON LOS RECURSOS PARA PARTICIPAR EN LOS DIFERENTES CAMPEONATOS E INTERCAMBIOS DEPARTAMENTALES Y NACIONALES POR PARTE DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Brindar apoyo a 200 deportistas para que cuenten con los recursos para participar en los diferentes campeonatos e intercambios departamentales y nacionales en el año	43.123.832	38.870.832	90%
	RECONOCIMIENTOS A DEPORTISTAS POR LOGROS OBTENIDOS EN TORNEOS DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES EN REPRESENTACION DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Reconocer a 36 deportistas los logros obtenidos en torneos departamentales, nacionales e internacionales en representación del municipio en el año	6.300.000	800.000	13%
PROMOVER LA RECREACION Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE	IMPLEMENTACION DE OLIMPIADAS DEPORTIVAS Y RECREATIVAS PARA EL ADULTO MAYOR Y DISCAPACITADOS EN EL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Organizar 8 olimpiadas deportivas y recreativas para el adulto mayor y discapacitados	0	0	100
	IMPLEMENTACION DE EVENTOS RECREATIVOS Y DEPORTIVOS EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Organizar 25 eventos recreativos y deportivos en la zona urbana para llegar a una cobertura durante el cuatrienio de mas de 4000 niños y niñas.	26.321.518	22.086.870	84%
	APOYO A LOS NIÑOS Y NIÑA POR MEDIO DE LA REALIZACION DE VACACIONES RECREATIVAS S DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Programar un evento anual de vacaciones recreativas para los niños y niñas del Municipio	4.429.557	4.429.557	100%
	CAPACITACION DE MONITORES EN DIFERENTES MODALIDADES DEPORTIVAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACION DEPORTIVA A NIVEL DEPARTAMENTAL, NACIONAL E INTERNACIONAL CON LOS DEPORTISTAS DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Realizar 4 convenios con entidades del orden Nacional, Departamental y Municipal vinculadas al deporte, para capacitar a los monitores y deportistas.	629.667	0	0%
MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORT	MANTENIMIENTOS A ESCENARIOS DEPORTIVOS DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Realizar 60 mantenimientos a escenarios deportivos de la zona rural durante el cuatrienio	2.550.000	550.000	22%
	MANTENIMIENTOS A ESCENARIOS DEPORTIVOS DE LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE ROLDANILLO VALLE	Realizar 60 mantenimientos a escenarios deportivos de la zona urbana durante el cuatrienio.	17.428.887	16.093.896	92%

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

Tabla 22. IMPREDE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012 “Sector Recreación y Deporte”

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$135.803.312,00
SGP Propósito General	Recursos SGP Ley 715/01	\$84.271.621,00
Tasa Prodeporte	Transferencias	\$51.531.691,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Imprede Roldanillo
Elaboró: Comisión auditora

Tabla 23. IMPREDE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013 “Sector Recreación y Deporte”

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$141.235.445,00
SGP Propósito General	Recursos SGP Ley 715/01	\$87.642.486,00
Tasa Prodeporte	Transferencias	\$53.592.959,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Imprede Roldanillo
Elaboró: Comisión auditora

Factor: gestión financiera

Vigencia 2012

Tabla 24. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMPREDE ROLDANILLO	CIGARRILLOS	13.216.665,00
IMPREDE ROLDANILLO	TELEFONÍA	5.724.784,00
TOTAL		18.941.449,00

Fuente: Imprede Roldanillo

Vigencia 2013

Tabla 25. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013

MUNICIPIOS
FUENTE
VALOR GIRADO POR FUENTES
IMPREDE ROLDANILLO
CIGARRILLOS
8.977.838,00
IMPREDE ROLDANILLO
TELEFONÍA
12.095.436.00
TOTAL
21.073.274,00

Fuente: Imprede Roldanillo

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en el informe, y se encontraron debidamente soportadas.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de

Deporte del Departamento del Valle del Cauca (sic) es **Favorable**, cumple con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

Para la vigencia 2012 se programaron recursos económicos por \$213 millones y se ejecutaron 191 millones que corresponde al 89.6 %. Para la vigencia 2013, se programaron \$200 millones y se ejecutaron \$197.6 millones que corresponde al 98.8 %. De acuerdo con lo anterior, se presentó una eficaz ejecución presupuestal de inversión en Imprede Roldanillo de los programas y proyectos de inversión.

Comparada la ejecución presupuestal de inversiones en el Imprede Roldanillo, de la vigencia 2012 al 2013, se pasó de \$191 millones a \$197 millones, es decir se incrementó la inversión en 3.4% de un año a otro.

Relación de hallazgos

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cinco (5) hallazgos con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.5 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación- “IMDER de Ginebra”- Vigencia 2012-2013

Alcance de la auditoría

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 26. Estructura del Plan de Desarrollo, IMDER, GINEBRA
Estructura del Plan de Desarrollo, período 2012 – 2015 – IMDER GINEBRA-

PROGRAMAS	METAS RESULTADO	PROYECTOS
1.- Ginebra un Municipio Deportivo y Lúdico	Construcción de una política integral para el deporte que incluya todas las áreas y el desarrollo del mismo.	GINEBRA DEPORTIVA COMPETITIVA Y SALUDABLE CON EL DEPORTE
	Universalizar las actividades deportivas en el municipio.	
	Incrementar la participación de jóvenes en actividades deportivas.	
	Masificar el deporte comenzando por las sedes educativas para la formación integral y ocupación adecuada del tiempo.	
	Desarrollar estructuralmente los escenarios deportivos y recreativos del municipio de Ginebra.	GINEBRA CON ESCENARIOS DEPORTIVOS ADECUADOS PARA LA ACTIVIDAD DEPORTIVA

Fuente: Dirección Imder Ginebra

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

Tabla 27. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012
“Sector Recreación y Deporte”

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$140.797.000,00
	Recursos SGP Ley 715/01	\$73.021.000,00
	Recursos propios	\$30.000.000,00
	Recursos de destinación específica	\$20.000.000,00
	Recursos del balance	\$17.776.000,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Imder Ginebra

Tabla 28. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013
“Sector Recreación y Deporte”

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$127.600.000,00
	Recursos SGP Ley 715/01	\$77.000.000,00
	Recursos propios	\$30.000.000,00
	Recursos de destinación específica	\$20.600.000,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Imder Ginebra

Factor: gestión financiera

Vigencia 2012

Tabla 29. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDER GINEBRA	CIGARRILLOS	7.312.036,00
IMDER GINEBRA	TELEFONÍA	0,00
TOTAL		7.312.036,00

Fuente: Imder de Ginebra

Vigencia 2013

Tabla 30. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013

MUNICIPIOS FUENTE VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDER GINEBRA CIGARRILLOS 8.305.588,00
IMDER GINEBRA TELEFONÍA 13.091.724,00
TOTAL
21.397.312,00

Fuente: Imder de Ginebra

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en el informe, y quedaron debidamente soportadas.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Deporte del Departamento del Valle del Cauca es **Favorable con Observaciones**, cumplen parcialmente con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

Para la vigencia 2012, se programaron recursos económicos por \$17.9 millones y se ejecutaron \$12.5 millones que corresponde al 69.7 % de ejecución, por lo que se tiene una aceptable ejecución presupuestal. Para el 2013, se programaron \$180.8 millones y se ejecutaron \$177.4 millones que corresponde al 98.1 %. De acuerdo con lo anterior, en esta vigencia se presentó una eficaz y eficiente ejecución presupuestal de inversión en IMDER GINEBRA, de los programas y proyectos de inversión.

Comparada la ejecución presupuestal de inversiones en el Imder Ginebra, se pasó de \$12.5 millones a \$177.3 millones, es decir, se incrementó la inversión

en 1318% de un año a otro, debido a la celebración del convenio No. 003 del 5 de marzo de 2013, entre Imder Ginebra y el Municipio de Ginebra por \$160.8 millones.

Relación de hallazgos

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cuatro (4) hallazgos con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.6 Instituto Municipal del Deporte y Recreación – IMDER de Yotoco- Vigencias 2012-2013

Alcance de la auditoría

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 31. Programas IMDER de Yotoco

SUBPROGRAMAS	PROYECTO	Meta Producto Programada del cuatrienio
Dotación implementos deportivos y recreativos a clubes u organizaciones del municipio	Dotacion de implementacion deportiva para las diferentes disciplinas, escuelas y clubes deportivos en el municipio de yotoco	48 dotaciones deportivas a diferentes sectores del deporte y la recreacion
Actividades, festivales, juegos, torneos deportivos y participación de disciplinas deportivas en juegos departamentales	Mejoramiento y masificacion del deporte y la recreacion en el municipio de yotoco	48 eventos deportivos y 11 disciplinas instaladas
Ciclo paseos, Aeróbicos, Ciclo-vías, Campamentos Juveniles Y Festivales Recreativos	Aportes institucionales a la formacion optima de niños y niñas en acciones de aprovechamiento del tiempo libre zona urbana, acuerdo municipal 012 de mayo 29 de 2012, municipio de yotoco	20 eventos de actividad fisica y recreacion

Fuente: Imder de Yotoco

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 32. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012
“Sector Recreación y Deporte”**

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$175.002.780,00
1004	SGP Ley 715/01	\$165.775.000,00
1001	Recursos propios	\$9.227.780,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Imder Yotoco

**Tabla 33. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013
“Sector Recreación y Deporte”**

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$1.521.871.974,00
1004	SGP Ley 715/01	\$123.918.706,00
1001	Recursos propios	\$1.397.953.268,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Imder Yotoco

Factor: gestión financiera

*Vigencia 2012***Tabla 34. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012**

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDER YOTOCO	CIGARRILLOS	10.137.814,00
IMDER YOTOCO	TELEFONÍA	9.007.555,00
TOTAL		19.145.369,00

Fuente: Imder de Yotoco

Vigencia 2013

Tabla 35. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013

MUNICIPIOS
FUENTE
VALOR GIRADO POR FUENTES

IMDER YOTOCO
CIGARRILLOS
6.886.433,00

IMDER YOTOCO
TELEFONÍA
4.638.890,00

TOTAL

11.525.323,50

Fuente: Imder de Yotoco

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y fueron incorporadas en el informe, y quedaron debidamente soportadas.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política del Deporte en atención a los recursos asignados es **Favorable**, cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

Se observa eficaz avance de metas producto durante las dos vigencias, se apoyaron diferentes actividades con el objetivo de integrar la comunidad en los diferentes intereses de recreación y pasatiempo con los juegos tradicionales o populares. Se recuperaron 5 escenarios deportivos en el municipio, se realizaron los torneos de fútbol programados.

Para la vigencia 2012, se programaron recursos económicos por \$166 millones los cuales se ejecutaron en su totalidad, por lo que se tiene una eficaz ejecución presupuestal de los recursos económicos de las metas, producto de los programas y proyectos de inversión.

La programación definitiva de recursos para la vigencia 2013 ascendió a \$123 millones los cuales se ejecutaron en su totalidad; presentándose una eficaz ejecución presupuestal de los recursos económicos de las metas producto de los programas y proyectos de inversión.

Al comparar la ejecución presupuestal de inversiones en la vigencia 2012 al 2013, se disminuyó la inversión en \$41 millones equivalentes al 25%.

Relación de hallazgos

En el desarrollo de la presente auditoría, se estableció un (1) hallazgo con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.7 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación “IMDEREZ De Zarzal- Vigencias 2012-2013

Alcance de la auditoría

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 36. Programas IMDEREZ, Zarzal

OBJETIVOS	EJES ESTRATÉGICOS	DEFINICIÓN	EJES TRANSVERSALES	OBJETIVOS EJES TRANSVERSALES
Garantizar el acceso de nuestros niños, niñas y jóvenes al deporte propiciando que todos disfruten de programas deportivos formativos, saludables y que favorezcan la integración social.	DEPORTE EN EDAD ESCOLAR.	Se considera como aquella actividad organizada que es practicada de manera voluntaria en temporada vacacional	FORMACIÓN	Difundir y concientizar a la sociedad de la importancia y obligación de que los formadores dispongan del mínimo establecido en el currículo de cada modalidad deportiva. Facilitar a las personas interesadas el acceso a la formación deportiva. Garantizar unos niveles adecuados de conocimiento o titulación de los responsables de entrenamiento deportivo de cualquier ámbito. Se debe diseñar un itinerario deportivo coherente y adecuado a lo largo de la edad escolar que garantice la continuidad en la práctica deportiva
Concientizar a la sociedad de la importancia de la práctica del deporte como un bien digno de atención en donde se configure como un medio adecuado para el alcance y mantenimiento de la salud, el bienestar general y la relación social desde la perspectiva activa y, por tanto, merecedor de la actividad de fomento por parte de los líderes comunitarios. Utilizar el caudal de las estructuras asociativas del municipio para incentivar la práctica deportiva popular como un elemento determinante de la utilización activa y participativa del tiempo de ocio en la sociedad zarzaleña.	DEPORTE DE PARTICIPACIÓN	Toda práctica deportiva libre y espontánea que tiene por objeto satisfacer las necesidades personales de recreación, relación social o salud con independencia de que sea realizada en ámbitos deportivos organizados, de competición, reglamentados o no.	SALUD EN EL DEPORTE	Concientizar a las organizaciones deportivas emprendan actividades beneficiosas para la salud y el desarrollo de un potencial fructífero como persona. Garantizar el acceso a pólizas de accidentes en el ámbito deportivo. Instar a todas las partes que integran el deporte a tener en cuenta los aspectos del dopaje peligroso para la salud.
Facilitar la mejora del rendimiento deportivo de los y las deportistas mediante la puesta a disposición de los recursos técnicos, materiales y humanos necesarios. Mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles mediante la racionalización en su gestión y uso para propiciar el perfeccionamiento técnico del deportista y así alcanzar la excelencia deportiva. Impulsar la presencia de deportistas de los primeros puestos en participaciones municipales y departamentales como referentes sociales de especial visibilidad y participantes activos en todas las dimensiones sociales.	DEPORTE DE RENDIMIENTO	Es aquel practicado con el objeto primordial de la mejora en el rendimiento competitivo individual o colectivo a través de la especialización o tecnificación deportiva mediante el entrenamiento sistematizado.	DISCIPLINA DEPORTIVA	Fomentar el asociacionismo deportivo apoyando a los clubes existentes y promoviendo la creación de otros nuevos.
Establecer las directrices generales que marquen la racionalización en la planificación, construcción y gestión de todo tipo de infraestructuras deportivas, promoviendo la coordinación de las actuaciones de estas instituciones a nivel municipal. Optimizar el diseño de las infraestructuras deportivas orientándolas hacia la polivalencia y la versatilidad, diseñando espacios donde se puedan albergar diferentes usos y modelos deportivos: escolar, de rendimiento, participativo y para personas con discapacidad con unas condiciones básicas de accesibilidad, calidad, seguridad, así como mejorando su eficiencia energética.	INFRAESTRUCTURAS DEPORTIVAS	Son aquellos espacios y materiales que facilitan la práctica de una o varias disciplinas deportivas con uno requisitos mínimos de idoneidad	INSTITUCIONES Y ENTIDADES DEPORTIVAS DISCAPACIDAD Y DEPORTE DEPORTE Y GENERO DEPORTE Y ECONOMÍA	Buscar los cauces de cooperación y participación entre instituciones públicas y privadas en las organizaciones deportivas en pro de la promoción de la actividad deportiva en sus distintas vertientes y dimensiones. Integrar y normalizar la práctica deportiva de las personas con discapacidad en el deporte en condiciones de igualdad. Reducir las barreras que encuentre la mujer y favorecer el incremento de mujeres que practiquen y disfruten de los beneficios de la actividad deportiva, incrementando su calidad de vida y reduciendo las desigualdades en este ámbito. Obtener datos fiables y comparables sobre el peso económico del deporte, en concreto, el de los acontecimientos deportivos de gran envergadura y el de los costes derivados de la inactividad física, que incluyen los relativos al del envejecimiento de la población.

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 37. IMDEREZ PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012
“Sector Recreación y Deporte”**

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$521.845.379,00
21	Recursos propios	\$196.200.252,00
22	Recursos SGP	\$325.645.127,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Imderez Zarzal

**Tabla 38. IMDEREZ PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013 “Sector
Recreación y Deporte”**

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$448.852.295,00
21	Recursos propios y del crédito	\$107.224.567,00
22	Recursos SGP	\$341.627.728,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Imderez Zarzal

Factor: gestión financiera

Vigencia 2012

Tabla 39. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDEREZ ZARZAL	CIGARRILLOS	8.965.508,00
IMDEREZ ZARZAL	TELEFONÍA	3.982.975,00
TOTAL		12.948.482,00

Fuente: Imderez Zarzal

Vigencia 2013

Tabla 40. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013

MUNICIPIOS
FUENTE
VALOR GIRADO POR FUENTES

IMDEREZ ZARZAL
CIGARRILLOS
6.090.106,00

IMDEREZ ZARZAL
TELEFONÍA
8.085.436,00

TOTAL

14.175.541,00

Fuente: Imderez Zarzal

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y fueron incorporadas en el informe, lo que fue debidamente soportado.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Deporte del Departamento del Valle del Cauca es **Favorable**, cumple con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

Para la vigencia 2012 se programó recursos económicos por \$406 millones y se ejecutaron \$402 millones que corresponde al 99 % de ejecución. La programación definitiva de recursos para la vigencia 2013 ascendió a \$438 millones y se ejecutaron \$438 millones que corresponde al 100 %; presentándose una eficaz ejecución presupuestal de los recursos económicos de las metas producto de los programas y proyectos de inversión.

Al comparar la ejecución presupuestal de inversiones la vigencia 2012 al 2013, se incrementó la inversión en \$35 millones equivalentes al 8.09%.

Se programó en la vigencia 2013 la participación en los juegos departamentales, el municipio ocupó el puesto 9.

Relación de hallazgos

En el desarrollo de la presente auditoría, se estableció un (1) hallazgo con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

2.2.8 Instituto Municipal del Deporte y la Recreación de Guadalajara de Buga- “IMDER de Buga”- Vigencias 2012-2013

Alcance de la auditoría

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

Tabla 41. Programas IMDER BUGA, 2012-2013

	PLAN			VIGENCIA 2012				VIGENCIA 2013				
	PROGRAMA	SUBPROGRAMA / ACTIVIDAD	INDICADOR	META	RESULTADO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO EJECUTADO	%	META	RESULTADO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO EJECUTADO
1. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RECREACIÓN	Buga en Movimiento para vivir mejor	Numero de personas a asistir	5.000	17.678	\$ 68.000.000	\$ 68.000.000	100%	5.000	18.262	\$ 150.600.000	\$ 150.600.000	100%
	Día de los niños y las niñas	Numero de personas a asistir	8.000	5.150				8.000	8.500			
	Juegos tradicionales	Evento a realizar	1	0	\$ 5.000.000	\$ 5.000.000	100%	1	120	\$ 6.500.000	\$ 6.352.000	98%
	Educación extracurricular y expresión corporal	Numero de niños a asistir	2.500	0				2.500	2.300			
	Vacaciones Recreativas	Numero de personas participantes	6.000	600	\$ 4.000.000	\$ 0	0%	6.000	1.350	\$ 4.120.000	\$ 2.535.500	62%
	Atención a la Población Adulto Mayor	Numero de personas asistidas	200	0	\$ 0	\$ 0	100%	200	500	\$ 5.000.000	\$ 0	0%
	Recreación a grupos Étnicos	Numero de personas a intervenir	55	0	\$ 0	\$ 0	100%	55	360	\$ 4.728.400	\$ 4.728.400	100%
	Navidad para todos	Evento a realizar	1	1	\$ 4.000.000	\$ 4.000.000	100%	1	1	\$ 2.880.000	\$ 2.880.000	100%
	Festival de Payasos	Evento a realizar	1	0	\$ 0	\$ 0	100%	1	0	\$ 1.000.000	\$ 0	0%
	Recurso humano				\$ 53.614.500	\$ 53.109.000	99%			\$ 51.697.193	\$ 48.406.000	94%
2. DEPORTE FORMATIVO	Fortalecimiento, registro y control a Clubes y Comités Deportivos (mas de tres clubes)	Numero de Clubes a fortalecer	7	7	\$ 45.098.014	\$ 43.158.014	96%	7	5	\$ 28.484.000	\$ 28.484.000	100%
	Remuneración a Monitores personal Técnico		38	38	\$ 203.736.579	\$ 201.270.000	99%	38	38	\$ 261.691.609	\$ 261.277.095	100%
	Apoyo a Instituciones educativas	Numero de centros educativos a beneficiar	6	6	\$ 306.441	\$ 0	0%	6	8	\$ 95.000.000	\$ 95.000.000	100%
	Capacitación a Entrenadores, Educadores, personal de juzgamiento y Deportistas	Numero de Talleres a realizar	1	4	\$ 8.700.000	\$ 8.700.000	100%	1	2	\$ 8.795.517	\$ 4.620.000	53%
	Asistencia y apoyo al mejoramiento de la educación física y el deporte	Numero de Talleres a realizar	4	6	\$ 17.940.000	\$ 17.940.000	100%	4	4	\$ 27.239.803	\$ 27.239.803	100%
	Implementación deportiva	Proyectos de dotación	1	1	\$ 26.419.849	\$ 14.000.000	53%	1	1	\$ 16.781.757	\$ 6.469.360	39%
	Detección de talentos	Detectar talentos deportivos	375	1690	\$ 41.730.000	\$ 41.730.000	100%	375	284	\$ 4797.1500	\$ 47.971.500	100%
	Semilleros Deportivos	Numero de niños y niñas a intervenir	200	968	\$ 30.330.000	\$ 30.330.000	100%	200	2516	\$ 34601.499	\$ 34.601.499	100%
	Formación y masificación deportiva	Programas de masificación	1	1	\$ 13.582.798	\$ 12.475.335	92%	1	1 programa	\$ 8.500.000	\$ 7.107.000	84%
	Restaurante deportivo	Instalación con restaurante deportivo	1	0	\$ 0	\$ 0		1	1	\$ 32.000.000	\$ 32.000.000	100%
3. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DEPORTES	Juegos Escolares e intercolegiados	Numero de estudiantes a intervenir	1	1	\$ 50.344.960	\$ 47.054.807	93%	2.500	3.021	\$ 55.620.232	\$ 48.337.500	87%
	Festival HMB	Numero de Centros Educativos a intervenir	1	45 centros educativos (875)	\$ 5.000.000	\$ 5.000.000	100%	25	45 centros educativos (875)	\$ 7.854.000	\$ 7.854.000	100%
	Olimpiadas para los docentes	Docentes cubiertos	75	0		\$ 0		75	158	\$ 22.000.000	\$ 22.000.000	100%
	Apoyo a deportistas a participaciones internacionales	Numero de deportistas a favorecer	4	4	\$ 1.500.000	\$ 1.500.000	100%	4	19	\$ 7.315.000	\$ 7.315.000	100%
	Apoyo a la organización de Eventos deportivos y al desplazamiento de deportistas	Numero de eventos deportivos y recreativos	35	35	\$ 97.383.393	\$ 84.761.576	87%	35	58	\$ 101.388.220	\$ 101.303.355	100%
	Gestión para la Adquisición de un vehículo	Un vehiculo	1	0	\$ 0	\$ 0		1	0	\$ 0	\$ 0	#DIV/0!
	Participación en World Games 2013	Numero de deportes	2	3	\$ 0	\$ 0		2	3	\$ 21.000.000	\$ 21.000.000	100%
	Programación y difusión de programas y actividades afines al deporte	Numero de actividades a realizar	35	35	\$ 6.000.000	\$ 6.000.000	100%	35	44	\$ 6.250.000	\$ 6.250.000	100%
	Estímulos a deportistas y entrenadores - Apoyo Médico y Nutricional (Vitaminas y Hidratación especial) no contenidos en el post	Numero de deportistas y entrenadores	50	100	\$ 10.000.000	\$ 9.463.141	95%	50	94	\$ 10.000.000	\$ 10.000.000	100%
	Programas a personas en situación de discapacidad	Población beneficiada	500	490	\$ 8.450.000	\$ 8.449.999	100%	50	419	\$ 17.722.140	\$ 17.722.140	100%
4. INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	Juegos Comunitarios	Numero comunas y/o personas a intervenir	6	0		\$ 0		6	6	\$ 0	\$ 0	
	Juegos Intervecinales	Numero de personas a participar	500	0	\$ 16.000.000	\$ 14.995.720	94%	500	1.210	\$ 32.338.588	\$ 32.164.482	100%
	Turismo Deportivo	Numero de personas a participar	125	0	\$ 0	\$ 0		250	1.539	\$ 0	\$ 0	
	Participación en los JJDO (2013/2015)	Numero de personas a participar	2	0	\$ 0	\$ 0		50		\$ 16.258.730	\$ 6.210.000	38%
	Apoyo a equipo representativo en la Copa Prohibición de Fútbol de Salón	Numero de personas a beneficiarse	0	0	\$ 0	\$ 0		0	10.800	\$ 41.000.000	\$ 41.000.000	100%
	Apoyo a la participación de un equipo en la primera B o C	Apoyar un Equipo Representativo	1	0	\$ 0	\$ 0		1	1	\$ 1.000.000	\$ 1.000.000	100%
	Gestionar la Subdele de los World Games. Colombia	Proyecto y solicitud formal al comité	1	0	\$ 0	\$ 0		1	1	\$ 0	\$ 0	#DIV/0!
	Mantenimiento de escenarios deportivos	Realizar mantenimiento a ocho (8)	8	8	\$ 406.166.067	\$ 388.018.306	96%	8	8	\$ 464.341.435	\$ 454.583.477	98%
	Adecuación y funcionamiento de centro de rehabilitación y acondicionamiento físico	Adecuar y poner en funcionamiento un (1) centro de	1	0	\$ -	\$ -		1	0	\$ -	\$ -	
	Diseño y construcción de cubiertas en la zona rural (alcaldía municipal)	Diseñar y construir dos (2) cubiertas	2	0	\$ -	\$ 0		2	0	\$ -	\$ 0	
5. DEPORTES	Diseño y construcción de escenarios deportivos urbanos - nuevo patinodromo (alcaldía municipal)	Construir un (1) nuevo patinodromo municipal	1	0	\$ -	\$ 0		1	0	\$ -	\$ 0	
	Gestión para la construcción de canchas de fútbol públicas	Elaborar tres (3) proyectos	3	0	\$ -	\$ 0		3	3	\$ -	\$ 0	
	Gestión para el mejoramiento, adecuación y ampliación del Estadio de Fútbol de Buga	Elaborar un (1) proyecto para la adecuación de	1	0	\$ -	\$ 0		1	0	\$ -	\$ 0	
Fuente: Indec Gobierno de Buga					\$ 1.173.302.599	\$ 1.064.955.898	94,81%			\$ 1.591.579.623	\$ 1.537.012.111	96,57%

Control financiero

Factor: gestión presupuestal

Tabla 42. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2012
“Sector Recreación y Deporte”

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$770.513.156,00
11020505050101	Ley 19	\$167.459.000,00
1102989801	Sobretasa	\$238.704.156,00
1102989802	Ley 47	\$30.000.000,00
11020505030301	Tabaco	\$53.000.000,00
11020505030302	Telefonía	\$30.000.000,00
11029815	Convenios	\$60.000.000,00
11020505050102	SGP	\$191.350.000,00

Fuente: POAI Vigencia 2012- Inder Buga

Tabla 43. IMDER PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (POAI) 2013
“Sector Recreación y Deporte”

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$1.198.390.500,00
11020505050101	Ley 19	\$165.409.000,00
1102989801	Sobretasa	\$643.791.000,00
1102989802	Ley 47	\$5.000.000,00
11020505030301	Tabaco	\$35.000.000,00
11020505030302	Telefonía	\$30.000.000,00
11029815	Convenios	\$122.100.000,00
11020505050102	SGP	\$197.090.500,00

Fuente: POAI Vigencia 2013- Inder Buga

Factor: Gestión financiera

*Vigencia 2012***Tabla 44. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2012**

MUNICIPIOS	FUENTE	VALOR GIRADO POR FUENTES
IMDER BUGA	CIGARRILLOS	47.621.817,00
IMDER BUGA	TELEFONÍA	29.017.014,00
TOTAL		76.638.831,00

Fuente: Inder de Buga

Vigencia 2013

Tabla 45. Cuadro descriptivo política del deporte, vigencia 2013

MUNICIPIOS
FUENTE
VALOR GIRADO POR FUENTES

IMDER BUGA
CIGARRILLOS
22.184.009,00

IMDER BUGA
TELEFONÍA
14.943.756,50

TOTAL

37.127.765,50

Fuente: Inder de Buga

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas siendo incorporadas en el informe, y quedaron debidamente soportadas.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de

Deporte del Departamento del Valle del Cauca es **Favorable**, cumple con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

De acuerdo con el cuadro anterior, para la vigencia 2012 se programó recursos económicos por \$1.123 millones y se ejecutaron \$1.064 millones que corresponden al 94.81% de ejecución, por lo que se tiene una eficaz ejecución presupuestal de los recursos económicos de las metas producto. La meta producto “Organizar 8 olimpiadas deportivas y recreativas para el adulto mayor y discapacitados” no tuvo ejecución de recursos económicos.

La programación definitiva de recursos para la vigencia 2013 ascendió a \$1.591 millones y se ejecutaron \$1.537 millones que corresponde al 96.7%; presentándose una eficaz ejecución presupuestal de los recursos económicos de las metas producto de los programas y proyectos de inversión.

Comparada la ejecución presupuestal de inversiones la vigencia 2012 al 2013, se incrementó la inversión en \$472 millones equivalentes al 44.33%.

Relación de hallazgos

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron dos (2) hallazgos con incidencia administrativa.

Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

CONCLUSIONES

A partir de las auditorías adelantadas y conforme se puede desprender de cada uno de los informes elaborados por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, se puede conceptuar que la gestión para la ejecución de la Política del Deporte tanto para el Instituto Departamental-INDERVALLE- como los Institutos municipales que se reseñaron previamente, en atención a los recursos asignados, es Favorable, al cumplir con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Así mismo es pertinente destacar entre otros aspectos, los siguientes:

Los lineamientos de la política del deporte en el Departamento están bien definidos y son de fácil comprensión; no obstante, el proceso auditor permitió evidenciar que se presentan inconvenientes en el tema de la inequidad al momento de la asignación de los recursos y esto depende de la capacidad fiscal de los municipios. Si se compara el municipio de Cali, inclusive Guadalajara de Buga, con el municipio de Yotoco, independientemente de la población, es evidente que se tienen mayores oportunidades en los municipios grandes que en los pequeños.

Se evidencia la pérdida del liderazgo deportivo en los diferentes estamentos que confluyen en el sistema nacional del Deporte-SND-, situación que se ve agravada ante el éxodo de los deportistas talentosos hacia otros ligas deportivas, especialmente las que manejan mayores recursos como lo son las de Antioquia y El distrito de Bogotá, ante el ofrecimiento de mejores condiciones sociales y económicas. Esto impide el alcance de los objetivos y resultados esperados, dentro del lineamiento definido para el sector deporte en la política departamental en el Plan de Desarrollo “Vallecaucano, hagámoslo bien”, 2012-2015.

En términos generales, se pudo constatar una eficaz ejecución presupuestal de los proyectos de inversión y de los programas y proyectos de inversión, que contribuye, en algunos casos, a un incremento de la inversión de un año a otro.

Finalmente, es posible plasmar que, conforme a lo auditado, se determinó que en la construcción de los planes estratégicos se tienen en cuenta los lineamientos de los planes de desarrollo Nacional y Departamental, los cuales se desarrollan en cascada hasta llegar a lo municipal.

RECOMENDACIONES

Los resultados de los procesos auditores muestran como una constante:

- Los municipios y sus institutos municipales de deportes, si bien conocen sus competencias en materia de las responsabilidades, no se articulan adecuadamente; prueba de ello son las diferencias en las cifras programadas y asignadas en los Planes de Desarrollo de los Municipios, reflejadas por los mismos conceptos en los planes estratégicos de los IMDER (Institutos Municipales de Deportes).
- Los recursos administrados por los IMDER son escasos, lo que limita la posibilidad de impactar con efectividad los resultados esperados, tal como el caso de lograr involucrar a las comunidades en estilos de vida saludables que permitan mejorar tanto la salud como la integración y cohesión de las poblaciones intervenidas.
- La capacidad de gestión de los IMDER no es la mejor; esto es ocasionado por la limitada estructura administrativa. En algunos de ellos, el director del instituto es el único nombrado y es a su vez gerente, tesorero, jefe de presupuesto, encargado de la logística en los eventos, etc. Por esta razón, resulta difícil cumplir con todos los roles y con las exigencias legales exigidas para la administración pública.
- Las competencias de los responsables de los procesos misionales de los IMDER se ven afectadas por cuanto generalmente los cargos se proveen para cumplir con las cuotas burocráticas ofertadas a quienes apoyaron las campañas de los alcaldes. Adicional a ello, es difícil que quienes son formados profesionalmente se les convoque y, cuando se hace, los salarios no son atractivos, por lo tanto, difícilmente se van a ir a un pueblo con pocas oportunidades. Esto además puede generar resentimientos en la localidad porque los puestos de trabajo son escasos y resulta decepcionante que se designen y nombren de otro municipio.
- Las limitadas capacidades fiscales de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría impiden desde lo administrativo contar con una arquitectura organizacional que permita perfeccionar los procesos administrativos; además, la democracia contribuye a la discontinuidad de los mismos, habida cuenta que cada 4 años se cambia la administración de los municipios, entonces, entran a direccionar todos estos procesos otros grupos o partidos políticos con intereses diversos. Todo lo anterior genera que la gestión del conocimiento en materia de deporte y recreación se pierda y se deba empezar con otros ideales propios del juego político; como consecuencia, se afecta negativamente la continuidad en lo logrado cuando se ha direccionado

bien y, lo más importante, se posterga la consolidación de una verdadera política municipal en Deporte y Recreación porque quienes ingresan a la administración en ocasiones no cuentan con los perfiles y las competencias requeridas.

- Se debe definir un adecuado programa de acompañamiento a los deportistas talentosos, además de procurar la repatriación de aquellos formados en el Valle pero que ante la falta de *acompañamiento* y apoyo por parte del Departamento del Valle, han cedido ante los ofrecimientos de otros departamentos. Con esto se estarían dando los primeros pasos por recuperar ese liderazgo que se tuvo en años anteriores y que permitió que la capital del departamento se le anunciara como la “Capital Deportiva de Colombia”.

REFERENCIAS

- Belikow, J. (2007). Coordinación de políticas públicas. Lima: PRODEV.
- Bozeman, B. (1998). Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (s.f.). Guía de auditoría.
- Corte Constitucional. MP. María Victoria Calle Correa. C-221 de 2011.
- Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad – Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva sociedad.
- Diario El País Cali. Agosto 15 de 2012. “Antes de reformar ley del deporte se deben incrementar recursos”: Especialistas deportivos. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/deportes/noticias/antes-reformar-ley-deporte-deben-incrementar-recursos-especialistas-deportivos>
- Dror, Y. (1996). Public Policymaking Reexamined. San Francisco: Chandler.
- Evans, P. (2007). Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. Lisboa: VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Fundación Latinoamericana de Tiempo Libre y Recreación. (2004). Políticas públicas de recreación. Disponible en <http://www.funlibre.org/documentos/idrd/politicas.html>
- González, E. (2006). ¿Es el Deporte, la Recreación y la Educación Física en Colombia, un derecho fundamental? Trabajo de grado: especialización en administración deportiva. Disponible en <http://viref.udea.edu.co/contenido/pdf/039-deporte-derecho.pdf>
- Martínez, N. R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En Anderson, C. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Organización Mundial de la Salud. (2010). La Organización Mundial de la Salud y el Comité Olímpico Internacional firman un acuerdo para fomentar los modos de

vida sanos. En: Comunicado de Prensa [online]. Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/ioc_20100721/es/index.html>

-
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica.
- Pedrosa y Salvador. (2003). El Impacto del Deporte en la Economía: problemas de Medición. Universidad de Valladolid. Disponible en www.revistaasturiadeeconomia.org/raepdf/26/p61-84.pdf
-
- Plan Decenal del Deporte Municipio de Cali 2012-2022.
- Powell, W. y Dimaggio, P. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.
- Proyecto de Presupuesto General de la Nación vigencia 2015. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co>
- Revista Dinero. (2015). Crece apoyo económico al deporte y a la recreación. Disponible en:
- <http://www.dinero.com/economia/articulo/presupuesto-para-deporte-recreacion-colombia/206765>.
- Roth, A. N. (2002). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruíz, A; Muñoz, A. y Mesa, J. (2010). Medición económica del deporte en Colombia: una propuesta metodológica de cuenta satélite. Lect. Econ. [Online]. n.72, . pp. 141-167. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/le/n72/n72a06>
-
- Salazar, C. (2009). Políticas públicas y think tanks. Konrad Adenau Stiftung.
- Simon, H. A. (1997). Administrative behavior – A study of decision making processes in administrative organizations. New York: The Free Press.
- Varela, E. (2014a). Gobernabilidad y procesos de políticas públicas- Rupturas y crisis del paradigma dominante. Artículo inédito.
- Varela, E. (2014b). Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad- Referentes de interpretación y crítica del poder managerial. Paper presentado en el III congreso de la Red PILARES, Porto Alegre (Brasil, agosto 2014)
- Varela, E. (2005). La mercantilización de lo público. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

