



**UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO**  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAGISTER EN GOBIERNO Y SOCIEDAD**

**“Análisis de la implementación de la Política  
Nacional de Actividad Física y Deportes a  
través de la gestión que realizó el IND en los  
años 2015 y 2016”**

**Memoria para optar al Título de**

***Magíster en Gobierno y Sociedad***

**Alumna**

**Ximena Andrea Barría Velásquez**

**Director de Tesis**

**Javier Espinoza Gajardo**

**Profesor Informante**

**Héctor Oyarce**

**Santiago, Chile, Diciembre 2017**

## Índice

<b>Planteamiento del Problema.</b>	04
I.1    Introducción.	05
I.2    Definición del Problema de la Investigación.	08
I.3    Objetivos y Alcances de la Investigación.	10
I.4    Relevancia de la Investigación.	12
<b>II    Marco Teórico Conceptual.</b>	16
II.1    Ley N° 19.712 del Deporte	16
II.2    Institucionalidad Pública del Deporte	20
II.2.1 Ministerio del Deporte	20
II.2.2 Instituto Nacional de Deportes	24
II.3    Política Pública y Políticas Públicas Deportivas en Chile	28
II.3.1 Concepto Deporte	31
II.3.2 Concepto Actividad Física	33
II.3.3 Encuesta Nacional de Hábitos	34
II.3.4 Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2002 – 2010	35
II.3.1 Plan de Actividad Física y Deporte 2014 - 2018	37
II.3.6 Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025	39
II.4    Implementación de Políticas Públicas	51
II.4.1 Lineamientos Ministeriales	56
II.4.2 Programa y Programas Sociales	58
II.4.3 Procedimiento de Gestión Programas IND	60
II.4.4 Orientaciones Técnicas Metodológicas IND	62
<b>III    Marco Metodológico.</b>	64
III.1    Diseño de la Investigación.	64
III.2    Universo de Estudio y Diseño Muestral.	65
III.3    Técnicas de Recolección de Información.	67
<b>IV    Descripción Lineamientos Ministeriales para ejecución del programa Deporte de Participación Social del IND en 2015 - 2016.</b>	68
IV.1    Ley del Deporte	68
IV.2    Política Nacional de Actividad Física y Deporte	69
IV.3    Diseño y Reformulación de Programas Sociales 2015 y 2016	72
IV.3.1 Diseño y Reformulación Programa Deporte Participación Social 2015 – 2016	73
<b>V    Comparación Lineamientos Ministeriales con Orientaciones Técnicas Metodológicas del IND para ejecución Programa Deporte de Participación Social 2015 y 2016.</b>	82
V.1    Comparación de lineamientos Ministeriales con las Orientaciones Técnicas metodológicas del IND.	83
<b>VI    Conclusiones Finales.</b>	99
<b>VII    Bibliografía.</b>	118

## **Resumen.**

El presente trabajo de investigación, se centrará principalmente en analizar la implementación de programas sociales que ha realizado el Instituto Nacional de Deportes a partir de los lineamientos aportados por el Ministerio del Deporte en el período 2015 – 2016.

En este sentido, la metodología de investigación que se utilizará será de carácter cualitativa, mediante un estudio de tipo descriptivo y exploratorio, que presentará los lineamientos de política pública dados a partir de la puesta en marcha el año 2014 del Ministerio del Deporte (MINDEP), y así intentar contrastar el cumplimiento de estos por parte del Instituto Nacional de Deportes (IND) a través de las instrucciones de ejecución y los resultados obtenidos en los años 2015 y 2016.

La entrega de lineamientos o directrices de política pública se presentará a través del análisis de documentos técnicos del Ministerio del Deporte, que incorporan los compromisos del Programa de Gobierno 2014 – 2018 en materia de Deporte. Estos lineamientos a su vez debieron ser incorporados en las instrucciones para la implementación programática de los años 2015 y 2016 por parte del IND.

Para exponer las directrices ministeriales entregadas al IND, se presentarán tres fuentes de lineamientos que servirán de base para esta investigación:

1. Ley del Deporte N°19.712
2. Plan Ministerial de Actividad Física y Deportes 2014 - 2018
3. Diseños y reformulaciones de programas sociales para los años 2015 y 2016.

La expresión de los lineamientos en la ejecución programática se analizará en particular a través de la implementación del programa “Deporte de Participación Social”. Se revisarán las instrucciones elaboradas en el nivel central y los resultados de ejecución de los

años 2015 y 2016 obtenidos a través de la gestión de las quince direcciones regionales del Instituto Nacional de Deportes.

A partir del análisis anterior, se podrá dar paso a las conclusiones en torno a la implementación y su coherencia con los lineamientos e identificación de posibles brechas, permitiendo con ello proponer la posibilidad de mejoras en la gestión del Instituto en cuanto a la implementación y, en lo que refiere al Ministerio del Deporte, la oportunidad y alcance de la entrega de los lineamientos elaborados por su parte.

Es importante señalar que, en nuestro país, la investigación en el ámbito de las políticas públicas en deporte se ha iniciado recientemente y la presente investigación pretende ser un aporte en esta materia y muy especialmente en el campo de la implementación de política pública del sector Deporte.

## **I Planteamiento del Problema.**

### **I.1 Introducción.**

A partir de la promulgación de la Ley 19.712 en el año 2001, conocida también como Ley del Deporte, se sitúa por primera vez a la actividad deportiva como “una preocupación social del Estado, que debe ser objeto de una política pública, tal como sucede con la educación, la salud o la vivienda, entre otras” (Chiledeportes, 2002). Junto con ello, se crea la institucionalidad pública ChileDeportes (hoy Instituto Nacional de Deportes), instancia que al año siguiente materializó la primera Política Nacional de Actividad Física y Deportes y su respectivo plan estratégico.

Trascurrido más de una década, es en el año 2013 cuando se promulga la Ley por medio de la cual se creó el Ministerio del Deporte, iniciando su funcionamiento en marzo del año siguiente. Esta nueva institucionalidad asume una serie de roles y funciones que hasta ese entonces era consignado en la Ley del Deporte como roles ejecutados por el Instituto Nacional de Deportes.

El IND, a partir de la creación del Ministerio del Deporte, pasa a enfocarse exclusivamente a ejecutar planes y programas, lo cual conlleva a poner en práctica los diseños de intervención dados por el ministerio, contemplando una serie de variables que deberían expresarse en la gestión de sus 15 Direcciones Regionales. Este nuevo escenario administrativo contribuye al interés por la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes, en particular a lo que le corresponde aportar al IND.

Para analizar lo anterior, esta investigación se divide en seis capítulos. El primero de ellos está destinado a establecer el planteamiento del problema y los alcances de la investigación. El segundo capítulo establecerá el marco teórico conceptual para comprender el tenor de la política pública en la materia y su implementación por parte del IND. En el tercer capítulo se trabajará el marco metodológico de la investigación, mientras que en el cuarto capítulo, se realizará la descripción de los Lineamientos Ministeriales para la ejecución del programa escogido entre los que ejecutó la División de Actividad Física y Deportes del IND en los años 2015 y 2016. El quinto capítulo presentará la comparación de lineamientos entregados por el MINDEP con las orientaciones aportadas a las 15 regiones para la ejecución del programa escogido, Deporte de Participación Social y los resultados de ejecución que el servicio logró en los años 2015 y 2016. Finalmente, se presenta el capítulo de las conclusiones, en el cual fruto de este análisis se espera establecer la existencia –o no existencia– de déficit o brechas de implementación, lo cual daría paso a recomendaciones para la implementación de programas por parte del Servicio.

## **I.2 Definición del Problema de la Investigación.**

Esta inquietud sobre la implementación de la política pública en materia deportiva, nace una vez que se conocen los resultados de la *Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte* el año 2015. Entre sus principales resultados se puede observar que un 68,1% de chilenos y chilenas no practican actividades físicas y/o deportivas, es decir, aun una mayoría de la población de nuestro país se mantiene en la inactividad y el sedentarismo. Si bien es cierto que un 48% de la población expresó interés por dichas actividades, no

practican ninguna de estas y, en tanto, un 19,4% de la población declara no interesarle. Si se desagrega por sexo las respuestas se distribuyen de la siguiente manera: son las mujeres quienes declaran mayor interés en la actividad física alcanzando un 53,7% del universo encuestado, mientras que los hombres declaran un 42,8% de disposición a practicar alguna actividad. En cuanto al interés por edad, los datos indican que: un 43,6% de jóvenes (entre 18 – 29 años) lo manifiesta. En cuanto a adultos (entre 30 – 59 años) y adultos mayores (60 y más años) manifiestan un 28% y 15,8% de interés, cifras menores a las registradas por la primera medición ejecutada el año 2006 (MINDEP, 2016).

En relación a los niveles socioeconómicos, son personas ubicadas mayoritariamente en el segmento más alto (ABC1) quienes practican deportes con mayor frecuencia. Además, el número de practicantes disminuye a medida que baja el nivel socioeconómico de la persona, tendencia que se mantiene constante desde el año 2006. Sin embargo, resalta que en todos los niveles se ha incrementado el porcentaje de personas que practican actividades físicas.

“Entre la gente que practica actividad física o deporte, ambas acciones poseen una connotación recreativa, ya que el 36% las practica por entretención y el 15% lo realiza por gusto. Paralelamente, la mejora de la salud también es un motivo importante para la práctica deportiva, dado que el 30% de los practicantes declara tener esta idea como principal motivación. La *Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte 2015* muestra también que las motivaciones tienen diferencias por sexo. En el caso de los hombres, mayoritariamente lo hacen por entretención (44%), mientras que las mujeres practican para mejorar la salud (35%). Por otro lado, en cuanto a las razones por las cuales las personas no practican actividad física o deporte, mayoritariamente se aduce la falta de tiempo (50%) y, en porcentajes prácticamente iguales, aparecen los problemas de salud y la edad (15%)”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016. pág.38).

Otra distinción que se puede encontrar es aquella que se enfoca según sexo y que opera al momento de dejar la práctica, ya que para los hombres el hecho de integrarse a un trabajo (36,4%) es el acontecimiento más recurrente para abandonar el deporte, mientras que

para las mujeres es el nacimiento de un hijo o una hija (24,6%) el motivo que más afecta su deserción.

Esta encuesta se creó para ser una herramienta que contribuyera a dar sustento a las acciones que la institucionalidad pública deportiva desarrollase. Entonces, los resultados aportados en el año 2015 dan cuenta que a más de una década de promulgada la Ley del Deporte en el 2001 y creada una institucionalidad a cargo de llevar a cabo la política pública y su respectivo plan estratégico, aun los chilenos y chilenas en su mayoría no han modificado su conducta inactiva y sedentaria.

Estos resultados llegaron para ratificar el complejo escenario en el cual debería asumir el MINDEP en materia de elaboración de programas sociales que reflejasen los problemas y la alternativa por medio de la cual se enfrentase y, por otro, supervisar la implementación de planes y programas a cargo del IND para que se respetasen las directrices aportadas para capturar el interés de las personas hacia la actividad física y el deporte, ya sea como práctica individual o como espectáculo y la consolide como hábito para la vida y de la sociedad en general. Con estos datos a la vista, existe la necesidad de mirar intersectorialmente la red de programas que están directamente relacionados con la posibilidad de activar la población y de ser necesario, ajustar o crear programas que se complementen o articulen para establecer una sinergia que impacte la vida de las personas de manera efectiva, mejorando las condiciones y ampliando las oportunidades para incorporar el hábito de la práctica de actividad física a lo largo de la vida y, que al mismo tiempo, se generen las condiciones y oportunidades para que se desarrollen en el país la mayor diversidad posibles de deportes, tanto a nivel amateur como de alto rendimiento.

Bajo este escenario, la creación del Ministerio del Deporte es una respuesta a la necesidad de contar con una estructura de mayor jerarquía en comparación con la que ejerció el Instituto Nacional de Deportes, esto es:

“Jerarquía administrativa para coordinar y promover adecuadamente las políticas deportivas a nivel nacional, puesto que el Instituto es un servicio público que se relaciona con el Ejecutivo a través de una cartera de Estado que tiene otros múltiples deberes y mandatos legales. En el orden interno, la ejecución de las actividades deportivas de promoción y ejecución a menudo terminan influyendo en las propuestas de políticas deportivas nacionales, impidiendo con ello que se formulen políticas deportivas integrales a mediano y largo plazo que incidan significativamente en la actividad deportiva nacional”. (Historia de la Ley 20.686, 2013, pág. 5).

El cambio dice relación con relevar política y socialmente el quehacer en cuanto a actividad física y deporte, aportando planificación y coordinación de entes públicos y privados al más alto nivel, por lo que fue necesario crear el MINDEP para que diseñe, formule, monitoree y evalúen la política nacional. Esto último se expresa en la Ley 20.686 a propósito de dos funciones fundamentales:

“Primero, coordinar las acciones vinculadas al deporte que los ministerios y los servicios públicos desarrollen en sus respectivos ámbitos de competencia, con pertinencia regional y comunal en su implementación (art.2, n.º 3); y segundo, estudiar y proponerle al Presidente de la República iniciativas legales, reglamentarias y administrativas conducentes al fomento y desarrollo de la actividad deportiva y, en general, todo tipo de normas e iniciativas que tiendan a mejorar las bases del desarrollo de la educación física y el deporte”. (Art.2, n.º 6, Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025. pág. 30 – 31).

Es a raíz de lo anterior que se modificó el mandato al Instituto Nacional de Deportes, instancia que hasta la promulgación de Ley 20.686 fue el servicio público que concentraba labores de diseño y ejecución mandatados en la Ley del Deporte y la instancia que estuvo a cargo de llevar a cabo la Política Nacional del Deporte promulgada el 2002. Es así que a partir de marzo 2014, el IND pasó exclusivamente a ejecutar los planes y programas sociales a su cargo, bajo la supervisión del MINDEP. Para esto último, los equipos directivos y

técnicos del IND deberían haber comenzado a coordinarse tanto a nivel central como en las regiones con el Ministerio del Deporte.

Es en el contexto descrito que la presente investigación se propone indagar en la implementación que realizó el Instituto Nacional de Deportes a partir de los lineamientos ministeriales instruidos para la ejecución de programas y planes a su cargo. Se destaca la importancia de cuidar la implementación de programas respetando los lineamientos ministeriales, ya que ello incrementa la posibilidad de concretar los propósitos de la política pública al cual están adscritos. Dicho lo anterior esta investigación se realiza bajo el supuesto que los planes y programas entregados al IND son consistentes con los propósitos de la política pública vigente al año 2017.

La actual política pública en materia de actividad física y deportiva ha planteado sus propósitos a un horizonte de 10 años a contar del 2016. Como parte de la tarea a cargo del MINDEP, estos propósitos ya cuentan con un Plan Estratégico Nacional en 10 regiones del país, los Gobiernos Regionales han aprobado sus propias expresiones regionales de la política nacional durante el año 2017.

Durante el año 2018 se aplicará la “Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deportes”, con lo cual se podrá mantener un monitoreo a las cifras relacionadas con los niveles de masividad y adherencia de parte de la sociedad chilena hacia la actividad física y los deportes. Como una contribución a ese proceso, se plantea como oportuno indagar la manera en la cual el Instituto Nacional de Deportes está procesando las instrucciones o directrices dadas por el ministerio y si estas se reflejan en los resultados. Junto a lo anterior, se espera aportar a la supervisión de la implementación que ejecute el MINDEP para efectos de detectar posible déficit o brechas de implementación de los programas a cargo del IND.

Analizar y supervisar la implementación de planes y programas es un objetivo fundamental para los fines de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes y en ese sentido: ¿Cuál es la actual normativa que rige el sector deporte?; ¿Cuál es la estructura institucional del sector deporte que hoy existe?; ¿Cuál es el nuevo rol de IND a partir de la creación del Ministerio del Deporte?; ¿Cuáles son los programas sociales que hoy existen en el IND?; ¿Qué señala el Plan de Actividad Física y Deporte 2014 – 2018?; ¿A dónde apuntan las definiciones que allí aparecen?; ¿Qué se entiende como implementación de planes y programas por parte del IND?; ¿Cuán alineada es la implementación de programas que realiza el IND con los lineamientos entregados por el MINDEP?; De existir brechas de implementación ¿cómo se expresan y de qué manera se podría subsanar el déficit de implementación?

### **I.3 Objetivos y Alcances de la Investigación.**

Al iniciarse el Gobierno de Michelle Bachelet en marzo del 2014, sus compromisos gubernamentales en materia de deporte incluyeron la actualización de la política pública junto con la ejecución de una serie de compromisos presidenciales. En este contexto, para efectos de la investigación, se espera identificar las ideas fuerza que propició el MINDEP para los dos años que abarca la investigación 2015 – 2016 en materia de lineamientos o directrices para los programas sociales que son ejecutados por el IND.

La identificación de los lineamientos ministeriales permitirá describir lo que debería ejecutar el Instituto Nacional de Deportes a través de sus equipos técnicos del nivel central, para transformarlas en instrucciones para los equipos ejecutores de acuerdo a sus

procedimientos internos. Esta transformación se realiza a través de la elaboración de Orientaciones Técnicas Metodológicas para la ejecución de programas por parte de las 15 direcciones regionales.

Para operacionalizar la investigación, se presentarán los lineamientos ministeriales y orientaciones técnicas metodológicas del programa Deporte de Participación Social del IND para los dos años seleccionados, lo cual permitirá comparar entre sí y analizar en razón de los resultados efectivos para los años 2015 y 2016 aspectos de diseño relacionados a la implementación.

En el caso de los diseños de programa, se utilizará la información contenida en el Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, mientras que a lo que refiere a los resultados anuales de programas se utilizarán los Balances de Gestión Integral del IND.

En consideración de lo anterior esta investigación se propone lo siguiente:

### **Objetivo General.**

- Conocer algunos de los principales lineamientos para la ejecución de planes y programas que recibió el IND por parte del Ministerio del Deporte de Chile en los años 2015 y 2016, para revisar en particular, la implementación de ellos a través del programa Deporte de Participación Social.

### **Objetivos Específicos.**

- Conocer las principales líneas de acción que aporta la Ley del Deporte para el Instituto Nacional del Deportes en el período señalado en materia de ejecución de programas sociales.

- Conocer y describir los principales lineamientos que aportó el Plan Ministerial de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018 del Ministerio del Deporte, hacia el Instituto Nacional de Deportes.
- Describir de qué manera se concretan los lineamientos ministeriales en la implementación de los planes y programas del Instituto Nacional de Deportes, a través de la revisión de la ejecución realizada en los años 2015 y 2016 del programa Deporte de participación Social.
- Proponer potenciales desafíos en materia de implementación de planes y programas que realiza el Instituto Nacional de Deportes, considerando su relación con los propósitos de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025.

#### **I.4 Relevancia de la Investigación.**

Cada vez que un gobierno asume e inicia su período gubernamental por el cual fue electo, establece sus prioridades y velará por darles cumplimiento. Uno de los aspectos que contribuirán al proceso de logros de un gobierno será su capacidad de implementar debidamente sus compromisos, que en el caso de la presente investigación, busca aportar conocimiento en torno a la implementación desarrollada en materia deportiva.

En este sentido el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet señala como desafío el:

“Enfrentar la desigualdad e implementar las reformas estructurales, permitiendo mayores niveles de equidad, de igualdad de oportunidades y derechos para los chilenos y chilenas”. (Programa Gobierno, 2014 – 2018).

El desafío en materia de actividad física y deportes que se ha planteado es asumido por el Ministerio del Deporte, que lo expresa en su labor de proponer y evaluar la política pública a su cargo, por lo que se transforma en diseñador y/o reformulador de programas y planes a cargo de la Subsecretaría del Deporte y del IND.

En lo que concierne a la presente investigación, se revisará si los lineamientos ministeriales se están efectivamente desarrollando por el Instituto Nacional del Deporte. En tanto, es la instancia pública que agrupa la mayor cantidad de programas y planes sectoriales directamente relacionados y así contribuir al logro de los propósitos de la política pública. Es aquí donde se delinea los potenciales desafíos relacionados con la labor de fiscalización y supervisión de la implementación que realiza el Ministerio del Deporte.

Para lograr lo señalado con anterioridad, esta investigación utilizará la primera propuesta de lineamiento ministerial elaborado el año 2014 bajo el nombre de “*Plan Ministerial de Actividad Física y Deporte 2014 – 2018*” y los diseños y/o reformulaciones de programas que se desprenden de él y que a su vez fueron aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social para los años 2015 y 2016. Esto ya que en su conjunto representan la primera expresión del rol ministerial de entrega de lineamientos para una serie de actores que participan del Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte, para provocar en la sociedad un involucramiento y adherencia a la práctica de actividad física y deportiva sistemática, regular, planificada y controlada, induciendo el bienestar personal y social que la comunidad requiere. Por lo tanto, los lineamientos ministeriales y su aplicación por parte del IND son centrales para los fines de la investigación y es la antesala de lo que se espera sea una permanente ocupación por lograr que la ejecución de los objetivos de la oferta programática, estén en plena sintonía con los propósitos de la política pública.

Considerando que la existencia de una Política Pública en materia de actividad física y deporte pertenece a una estrategia estatal que busca articular una planificación coordinada entre diferentes sectores y niveles de decisión gubernamental centrada en una gestión que busca el bienestar de la población, se considera relevante el abordar el tema de las brechas de implementación de programas no solo por un tema de eficiencia sino que también de eficacia de la acción estatal en el desarrollo y ejecución de sus políticas públicas.

Hoy, la actividad física y el deporte es un tema de país y como tal la complementariedad de la política pública deportiva con otras políticas públicas, tales como salud, educación, prevención del consumo de drogas, entre otras y por cierto, con las Estrategias Regionales de Desarrollo que lideran los Gobiernos Regionales es fundamental, ya que todas estas instancias apuntan a una sociedad que día a día mejore su calidad de vida. Por lo mismo, reconocer la importancia del tema junto con el proceso de actualización de la política pública del sector, contribuye a fijar acentos en el armado de los diseños de programas considerando que no solo importa configurar una oferta programática, sino que esta debe ser controlada y evaluada en materia de ejecución en razón de los propósitos para los cuales fue creada. En este sentido, los programas sociales son “un conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte” (MIDESO, 2016).

Los implementadores de políticas públicas son entidades que deben estar en permanente revisión de sus procesos de funcionamiento y de coordinación con terceros para efectos de cumplir los propósitos a los cuales tributan con los resultados que obtienen de manera anual.

“La política, en el momento que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental”. (Aguilar, 1993. pág.17).

Ser implementador de políticas públicas conlleva una responsabilidad pública y por ello los sistemas de control de gestión y de cuentas públicas deben dar luces de lo que en esta materia ocurre. Para estos fines, en los diseños de programas se incorporan indicadores que son monitoreados por el Ministerio de Desarrollo Social y por las propias instituciones públicas a cargo. Se espera que de acuerdo a los resultados obtenidos en sus ejecuciones se realicen mejoras continuas a sus procesos, especialmente a aquellos ligados con la entrega de bienes y servicios a la comunidad.

De aquí se releva la importancia de esta investigación, ya que es una oportunidad de revisar si la coordinación interinstitucional entre el ministerio y el IND alcanza coherencia y consistencia al momento de ejecutarse los programas sociales en las regiones del país.

## **II Marco Teórico Conceptual.**

A continuación se desarrollaran una serie de conceptos que serán utilizados en el campo de investigación escogido, esto es: la implementación de la política pública del sector Deporte en Chile. Se inicia con la Ley del Deporte cuyo énfasis se centra en la modalidad deportiva relacionada con la investigación y luego la institucionalidad pública vigente. Se aborda a continuación lo concerniente a políticas públicas y en particular a la política pública en actividad física y deporte del país. La definición de implementación y de programa sociales da paso luego al concepto de procedimiento institucional de ejecución de programa y finalmente el de Orientación Técnica Metodológica que cierra este circuito conceptual que orienta el logro de los objetivos planteados.

### **II.1 Ley 19.712 del Deporte, 2001.**

La dictación de esta ley fue muy relevante en su momento, ya que llena un vacío no sólo legal –considerando que no había ninguna normativa que estableciera una serie de propuestas para promover el deporte en nuestro país–, sino que también pretendía establecer una solución al bajo desarrollo deportivo, demostrado por la carencia de una infraestructura adecuada para el deporte recreativo y de alto rendimiento, por los pocos triunfos deportivos a nivel internacional del país y además del retraso deportivo en escuelas, en la investigación

y la formación de profesionales aptos en el alto rendimiento, y la esporádica presencia de la actividad deportiva en la población (Historia Ley 19.712, 2001).

“El objetivo general del presente proyecto de ley y de la política nacional de deportes, de la cual forma parte, es el mejoramiento de la calidad de vida y la salud de la población chilena mediante el desarrollo y el fomento de la actividad física y la práctica de los deportes. Lo anterior, en el entendido que el cumplimiento del mismo contribuye y posibilita la integración social, la convivencia familiar y al desarrollo comunitario a través de la sana utilización del tiempo libre de las personas”. (Historia Ley 19.712. pág. 18).

La Ley comienza estableciendo los principios, objetivos y definiciones que deben considerarse para el tratamiento de la actividad deportiva. Se define qué se entiende por Deporte y Deporte Adaptado (Art. 1°), luego define y detalla cada una de las modalidades deportivas (Arts. 5°, 6°, 7° y 8°). Las modalidades son: Formación para el Deporte; Deporte Recreativo; Deporte de Competición y Deporte de Alto Rendimiento y Proyección Internacional.

Respecto a cada modalidad la ley ordena el desarrollo de una serie de actividades destinadas a su fomento, las que recaen tanto en el Instituto Nacional de Deportes (IND) como en las instituciones de educación escolar y superior, el Ministerio de Educación y las organizaciones deportivas. Se contempla también la necesidad de que el IND apoye planes de formación, perfeccionamiento y capacitación de dirigentes, entrenadores, árbitros y jueces, monitores y animadores deportivos, para las distintas modalidades, que elaboren o ejecuten entidades educacionales o de capacitación (Art. 9°).

Para los fines de esta investigación es relevante destacar que junto con las modalidades deportivas, establece el campo de acción de la Política Nacional del Deporte que está vigente estableciendo en el artículo 4°:

“La política nacional del deporte considerará planes y programas para las siguientes modalidades, tanto en su versión convencional como adaptado:

- a) Formación para el Deporte;
  - b) Deporte Recreativo;
  - c) Deporte de Competición,
  - d) Deporte de Alto Rendimiento y Proyección Internacional”.
- (Ley 19.712, 2001).

Los planes y programas a que se refiere el artículo °6 contemplarán, entre otras acciones, promover la formación de profesionales y técnicos de nivel superior en disciplinas relacionadas con el deporte; promover el deporte adaptado en los establecimientos educacionales del país; promover la prestación de servicios de difusión de la cultura del deporte; de orientación técnica y metodológica para programas de actividades y competiciones deportivas; de asesoría para creación y desarrollo de organizaciones deportivas; de asesoría y formación en gestión de recintos e instalaciones deportivas; de asesoría en arquitectura deportiva; de becas y cupos de participación en actividades y competiciones; de inversiones para la adquisición de terrenos, y construcción, ampliación, mejoramiento y equipamiento de recintos deportivos; de medición y evaluación periódica de la realidad deportiva nacional y de los planes y programas ejecutados en corto y mediano plazo, cuya periodicidad se determinará en el reglamento.

Los planes y programas de la Política Nacional del Deporte deberán asegurar a todas las personas en situación de discapacidad (incluyendo a los deportistas adaptados o paralímpicos) el derecho a la educación física, a la práctica deportiva, a la salud, al bienestar físico y mental, a la integración, al ocio y a las posibilidades que el deporte ofrece, y a contar con instalaciones adaptadas y accesibles para la práctica del deporte, de conformidad con la ley. Asimismo, las federaciones deportivas deberán adaptar sus reglamentos para regular y permitir la práctica inclusiva del deporte y promover la organización de competencias de deporte adaptado o inclusivo en todas las categorías.

Para los efectos de esta investigación, la modalidad deportiva en la cual se sitúa el programa que será analizado es la modalidad de Deporte Recreativo, el que es definido en el artículo 6° como:

“Las actividades físicas efectuadas en el tiempo libre, con exigencias al alcance de toda persona, de acuerdo a su estado físico y a su edad, y practicadas según reglas de las especialidades deportivas o establecidas de común acuerdo por los participantes, con el fin de propender a mejorar la calidad de vida y la salud de la población, así como fomentar la convivencia familiar y social”. (Ley 19.712, 2001).

Se destaca de esta modalidad la relevancia del uso del tiempo libre de las personas para su desarrollo. La decisión de uso de ese tiempo pasa a ser una variable de análisis muy importante para efectos de la política pública. Por ende, los diseños de planes y programas que busquen modificar conductas requerirían de explicitar formas de fomento y promoción reconociendo los contextos territoriales y diversos intereses de una comunidad. Este punto es clave al momento de abordar los diseños o reformulaciones de programas y planes, como a su vez al momento de abordar una u otra estrategia de intervención por parte del Instituto, el que en la actualidad no ha declarado contar con una estrategia de gestión territorial que permita asumir la diversidad de territorios y actores públicos y privados.

Respecto de esta modalidad, el inciso segundo del mismo artículo declara que el Instituto Nacional de Deportes podrá además contemplar acciones destinadas a apoyar programas de rehabilitación y prevención de la drogadicción a través del deporte, que desarrollen instituciones públicas y privadas sin fines de lucro especializadas en la materia. Y el inciso tercero señala que podrá contribuir técnica y financieramente al diseño y ejecución de actividades deportivas, insertas en los programas de seguridad ciudadana que se impulsen a nivel local, regional o nacional.

Como ya se ha señalado en el primer capítulo, es respecto de este tipo de deportes donde se debe observar una labor más activa del Estado para fomentar la actividad física y deportiva, ya que es en esta modalidad donde se puede apreciar los efectos positivos en la salud y bienestar de las personas.

## **II.1.2. Institucionalidad Pública del Deporte.**

A partir de la dictación del Ley del Deporte N°19.712 el año 2001 nace la institucionalidad deportiva conocida como Instituto Nacional de Deportes, el cual hasta el año 2013 fue el eje de la gestión pública en la materia. A partir de la dictación de la Ley del Ministerio del Deporte N°20.686 el año 2013 se dividen las funciones y se establece el actual contexto institucional.

La nueva institucionalidad deportiva trae consigo cambios en materia de organización interna tanto del ministerio como para el Instituto Nacional de Deportes, este último sobre todo ya que pasa a estar bajo la fiscalización del Ministerio (artículo 2° ley 20.686).

### **II. 1.2.1 Ministerio del Deporte.**

Respecto de la Institucionalidad Deportiva, el país vivió recientemente una modificación en el orden de su estructura, toda vez que el Instituto Nacional de Deportes es el único órgano público encargado de todo lo relacionado en el ámbito deportivo, lo que cambió el año 2013 con la creación del Ministerio del Deporte, convirtiéndose éste en el nuevo órgano superior del ordenamiento deportivo en el país:

“El Ministerio del Deporte de Chile, nace mediante la Ley N°20.686, del año 2013, como el nuevo órgano rector del deporte de Chile, sentándose por primera vez en historia como un miembro más del comité de ministros del país, dejando de

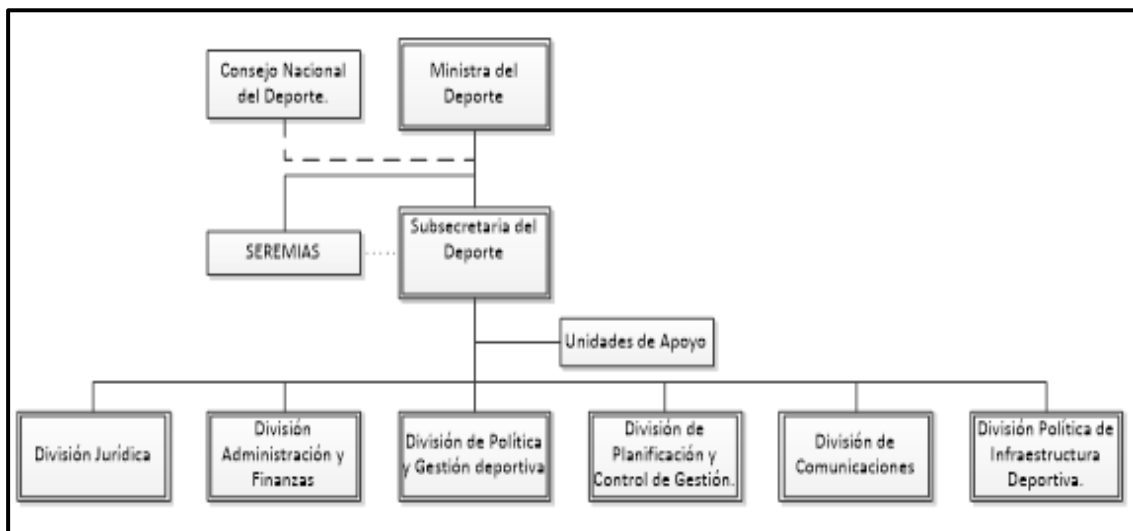
dependen administrativamente del Ministerio Secretaría General de Gobierno y pasando a colaborar directamente con la Presidencia de la República en materias referidas a la Política Nacional del Deporte”. (Art 6°, Ley 20.686. 2013).

Su organización administrativa está dada por un(a) Ministro(a), (a) Subsecretario(a) y 14 Secretarios(as) Ministeriales, salvo en la Región Metropolitana. Es a nivel de la subsecretaría donde radica la administración y servicio interno del organismo y la coordinación del Ministerio con el Instituto Nacional de Deportes (artículo 4° Ley 20.686).

En cuanto a sus funciones, en el artículo 2° de la Ley 20.686 se destaca al proponer y evaluar la Política Nacional del Deporte y los planes generales en materia deportiva; formular programas y acciones destinadas al desarrollo de la actividad física y deportiva de la población; como de igual forma formular programas y acciones, con el mismo objeto de ser destinados al deporte de alto rendimiento.

Para cumplir sus funciones cuenta con seis Divisiones. En lo que respecta a lineamientos ministeriales al Instituto Nacional de Deportes, se elaboran principalmente en sus 4 divisiones: Jurídica, Política y Gestión Deportiva, Planificación e Infraestructura.

Se muestra a continuación el organigrama del MINDEP:



Fuente: Decreto Supremo N°75, 2015, Ministerio del Deporte.

La misión ministerial declarada en el formulario A0 que refleja la planificación estratégica para el periodo 2014 – 2018 ante la Dirección de Presupuesto, corresponde a:

“Fomentar y desarrollar la actividad física y el deporte, para mejorar la calidad de vida y desarrollo integral de las personas durante todo el curso de vida, incentivando la práctica sistemática y permanente, a través del formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas; el mejoramiento de marcos regulatorios; la coordinación de las políticas sectoriales con organizaciones públicas y privadas; el desarrollo de la investigación y la definición de estrategias para su difusión; resguardando un enfoque hacia la inclusión social y orientando los fundamentos y principios que posibiliten mayor participación social, identidad territorial, interculturalidad y equidad de género”. (Formulario A0, 2014-2018).

Junto a la misión institucional, en la planificación estratégica del ministerio se declaran sus objetivos estratégicos:

- 1.- Fortalecer la institucionalidad deportiva y de actividad física, a través del desarrollo de la Política Nacional de Actividad Física y deporte 2016 – 2025. Desplegando un Plan Estratégico Nacional que permita operacionalizar y realizar seguimiento a los propósitos de la Política nacional.
- 2.- Formular, implementar, monitorear y evaluar planes y programas que promuevan la práctica sistemática de actividad física y el deporte, en sus diversas manifestaciones durante todo el ciclo de vida, desde un enfoque de derechos que resguarde la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión en su sentido más amplio, en especial con personas que se encuentren en condición de vulnerabilidad.
- 3.- Diseñar e implementar estrategias para socializar los valores, ideales y conocimientos relativos a la actividad física y deporte, incentivando su práctica con principal énfasis en la temprana infancia, con la finalidad de inculcar y promover estilos de vida saludable.

4.- Entregar las directrices para la formulación, articulación, implementación, monitoreo y evaluación de un Sistema Nacional de Competencias Deportivas, inserto en el sistema educativo y coordinado con las instituciones federadas, con el propósito de establecer una base para el alto rendimiento.

5.- Entregar las directrices para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de acciones tendientes a detectar jóvenes talentos deportivos, así como mejorar el desempeño de los deportistas chilenos, en eventos deportivos a nivel internacional, tanto a nivel convencional como paralímpico, promoviendo el deporte limpio.

6.- Orientar la formulación e implementación de un Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte para coordinar una red de instituciones y organizaciones deportivas públicas y privadas que promuevan la gestión deportiva a nivel local, regional y nacional, a través de un proceso profesionalización de sus dirigencias, la transferencia de aprendizajes y el acompañamiento en materia de gestión técnica, administrativa y jurídica.

7.- Orientar el diseño, implementación y mantención de infraestructura deportiva pública, con estándares internacionales, acorde a las prioridades a nivel país, que incorporen perspectiva local, diseños sustentables, con acceso igualitario, con planes de administración modernos y eficientes y modelos de gestión establecidos participativamente con los ciudadanos e instituciones sociales y deportivas.

Su presupuesto se establece anualmente en el marco de la Ley de Presupuesto de la Nación. En relación a los años que comprende esta investigación, el monto asignado para el año 2015 fue de M\$5.570.409 y para el año 2016 subió levemente a M\$6.605.449 en lo exclusivamente relacionado con su operación.

### **II.1.2.2 Instituto Nacional de Deportes.**

Este servicio público se constituye a partir de la promulgación de la Ley del Deporte el año 2001 y en la cual se le define como un:

“Servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se vinculará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Deporte”. (Ley 19.712, 2001. Art° 10).

Su conducción está a cargo de una Dirección Nacional afecta al Sistema de Alta Dirección Pública, al igual que sus 15 direcciones regionales y tres jefaturas de división del nivel central.

Como ya se ha dicho anteriormente, con la creación del MINDEP, el IND pasa a ser una entidad “esencialmente ejecutora de la política nacional de deportes, teniendo también a su cargo la promoción de la cultura deportiva, la asignación de recursos para el desarrollo del deporte y la supervigilancia de las organizaciones deportivas” (Ley 19.712, 2001, art. 11°).

En la planificación estratégica para el período 2014 – 2018, la misión del servicio declarada en el formulario A1, y que está articulado con el formulario A0 del MINDEP corresponde a:

“Ser una institución pública de excelencia, moderna y transparente, para promover, desarrollar y obtener logros en el deporte y la actividad física, que fomenta la adherencia y valores propios de la ética deportiva de la población, a través de la ejecución de planes y programas deportivos, de infraestructura, y el financiamiento

de proyectos, de una manera participativa, entretenida e inclusiva, para contribuir a que todas las personas puedan tener una calidad de vida saludable, activa y feliz.” (Formulario A1, 2014-2018).

En cuanto a sus objetivos estratégicos son cinco:

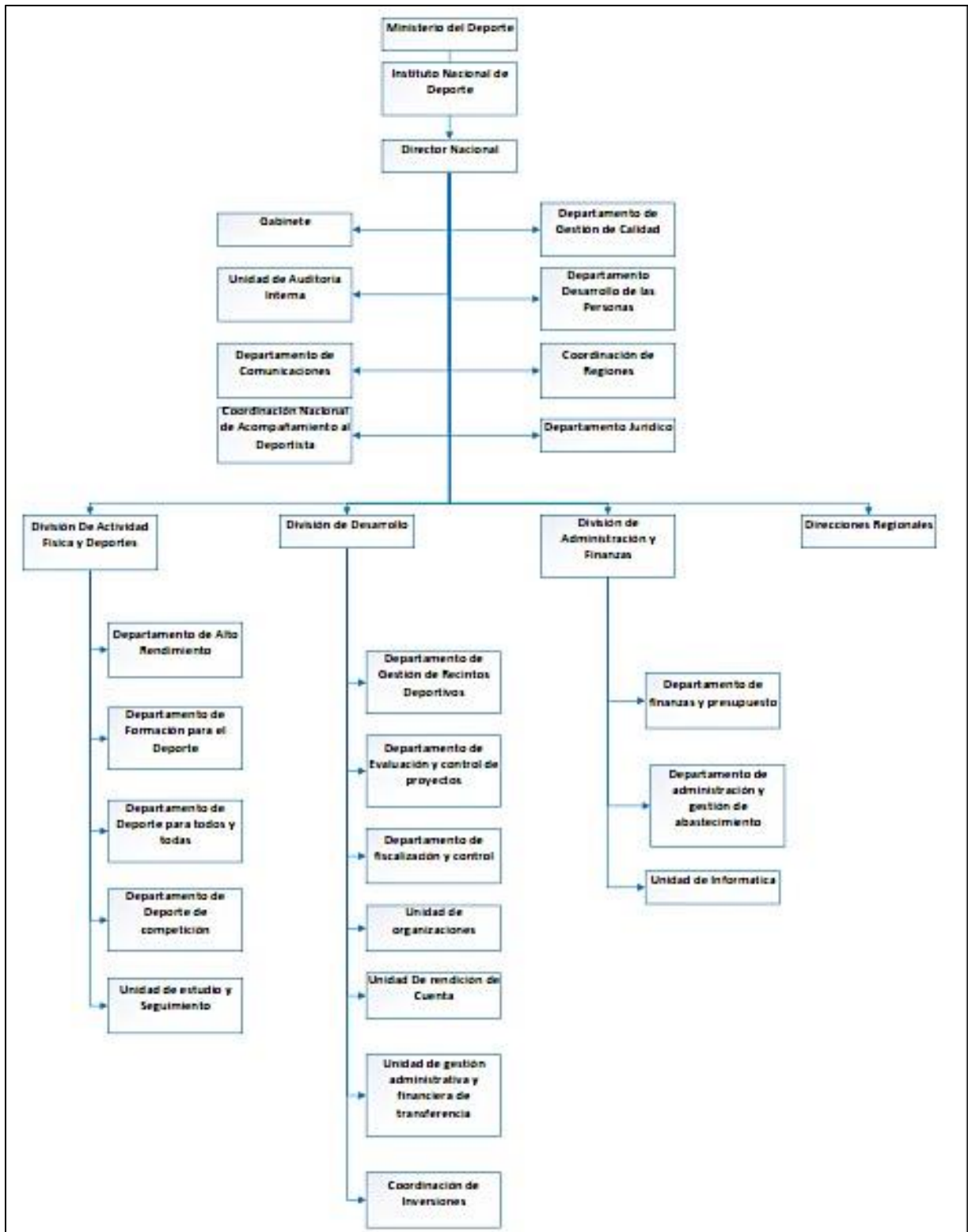
- 1.- Usuarios:** Masificar la actividad física y deportiva de forma sistemática, a partir de instrumentos y herramientas que promuevan una práctica inclusiva y entretenida, y que generen motivación, adherencia y cambio de hábitos.
- 2.- Deportistas:** Facilitar y Potenciar las condiciones de apoyo metodológico, financiamiento, sociales y de infraestructura a lo largo de todo el ciclo y post ciclo deportivo con el propósito de obtener logros en el deporte convencional y paralímpico a nivel nacional e internacional.
- 3.- Inversiones:** Fortalecer al país de infraestructura para la práctica de actividad física y deportiva, potenciando el uso de los recintos existentes, de acuerdo a las necesidades, ventajas y fortalezas locales bajo un enfoque sostenible e inclusivo.
- 4.- Organizaciones Deportivas:** Conseguir que las organizaciones deportivas y sociales entreguen sus servicios a los deportistas y a las personas en forma transparente, eficiente y con altos estándares éticos. Para las Organizaciones Sociales se pretende generar impacto social creciente. Asimismo para las organizaciones deportivas se busca instalar una mirada estratégica, con el fin de potenciar las disciplinas deportivas y los resultados deportivos a nivel regional, nacional e internacional.
- 5.- Modernización:** Instalar un Sistema de Gestión de Calidad que favorezca la conducción de la institución, hacia la excelencia, relevando a las personas y usuarios del sistema, a través del uso y aplicación de herramientas de gestión integradas desde la planificación

estratégica, el desarrollo de procesos, la instalación de un cuadro de mando, hasta el cumplimiento de las metas PMG y CDC en un todo coherente.

En lo que refiere a su presupuesto anual, este se establece a través de la Ley de Presupuesto de la República. Para los fines de la presente investigación se presenta el presupuesto total que le fue asignado para los años que se contemplan en esta investigación. Para el año 2015 fue de \$M125.521.465 y \$M138.632.908 para el año 2016. (Ley de Presupuesto 2015 y 2016).

En cuanto a su relación con el ministerio, cabe señalar que pasa a estar fiscalizado por este, más no depende jerárquicamente, sino que prevalece el principio de coordinación entre ambas instancias públicas, según lo que señala el Dictamen N°1459 del 11 de abril del 2016 elaborado por la Contraloría General de la República.

El Instituto Nacional de Deportes cuenta con tres Divisiones y la Dirección Nacional en el nivel central y 15 direcciones regionales. En cada una de estas instancias operan departamentos y unidades. La investigación en curso se enfocará en el análisis en particular de un programa que es ejecutado por el departamento Deporte para Todos y Todas de la División de Actividad Física y Deportes. Para una mejor comprensión del funcionamiento del Instituto se presenta a continuación el organigrama funcional utilizado en los concursos de los directivos nivel II que han sido efectuados durante el año 2016 por el Servicio Civil.



Fuente: Perfil Cargo Alta Dirección Pública. Gobierno de Chile.

Tal como se señaló al inicio de este acápite de institucionalidad, la instalación del ministerio no ha estado exenta de dificultades. En esta línea se elaboró de parte de la autoridad ministerial el año 2014 un instructivo que resume las atribuciones y campos de acción de las autoridades regionales del MINDEP y del IND deducidos desde las leyes N°20.686, N°19.712 y N°19.175.

Si bien este instructivo fue ilustrativo para las autoridades y jefaturas de ambas instituciones, no se redactó o dispuso de otro instructivo de coordinación a nivel procesal entre el ministerio y el Instituto, aprovechando que este último a fines del año 2014 inicio su transición desde el Sistema de Gestión de la Calidad bajo norma ISO 9001:2008 a un Sistema de Gestión General, lo cual permitiría ampliar su alcance a nuevos procesos y simplificar su operación, esto según lo dispuesto en el Oficio N°5526 del 28 noviembre del año 2014 elaborado por el IND.

Desde el punto de vista del IND, esta instancia de cambio de un sistema a otro, si hubiese contado con lineamientos ministeriales específicos al respecto podría haber marcado sustantivamente el devenir de los modos de hacer del servicio, no solo en el nivel central sino que también en las regiones. Sin embargo, esta oportunidad no fue visualizada y el mapa procesal del IND ha sido actualizado en materia de gestión de programas muy débilmente, por lo que aún no cuenta con un correlato procesal de parte del Ministerio en cuanto a la elaboración y entrega de lineamientos al Instituto Nacional de Deportes.

Si bien se elaboran lineamientos y se entregan de parte del Ministerio, aun no son articulados adecuadamente con los tiempos procesales del Instituto generando no el rechazo, sino más bien una adecuación sobre la marcha que se ve reflejada en los procedimientos de ejecución de programas muy sutilmente.

### **II.3 Políticas Públicas y Políticas Públicas Deportivas en Chile.**

Hoy en día, ya nadie discute la importancia de las políticas públicas para el Estado y los gobiernos, por lo que distintos actores públicos y privados se están interesando y/o involucrando en sus proceso de definición y construcción. Considerando que están relacionadas con problemas públicos, los que en contextos democráticos exigen diálogo y acuerdos que acerquen diversos enfoques en relación a ellos y se logren acuerdos de largo plazo.

En este sentido, existen variadas definiciones e interpretaciones de las políticas públicas. En el caso de Meny, Ives y J. C. Thoenig (1992) corresponden al programa de acción de una autoridad pública al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

Asimismo, E. Lahera señala que el concepto tradicional de política pública asigna un papel central al Estado: “Es como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella” (Lahera, 2002).

Por tal razón, E. Lahera, indica que las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y glosas presupuestarias (Lahera, 2002). De hecho, como instrumento analítico las políticas públicas permiten ordenar la información que proviene de estos componentes en torno a una finalidad o propósito de interés público:

“Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad

incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. (Lahera, 2002. pág. 4).

Las políticas públicas buscan dar respuesta a los problemas que afectan a la sociedad, y por ende, éstas trascienden al trabajo que puede realizar un gobierno de turno. Su formulación es un proceso complejo que debe cautelar múltiples variables. Diagnósticos actualizados del problema central y sus derivados considerar los contextos institucionales tanto públicos como privados, otras políticas con las cuales articularse y por cierto, agregar la participación de la población usuaria o beneficiaria. El Estado debe considerar una fase asociada a la difusión de la política, con el objetivo de vincularse con los ciudadanos en una dimensión tanto racional como afectiva. De esta forma, si se genera un programa de difusión orientado a las personas y que reconozca sus necesidades, hábitos, identidades, símbolos y significados propios, así como su entorno aludiendo a sus capacidad y falencias, se podría hablar de una política legítima en la población y asumida y encarnada por los ciudadanos.

Si bien esta investigación no pretende abordar en profundidad la formulación de políticas públicas, si se plantea resaltar en breve algunas de las principales características de aquel proceso ya que de una u otra manera el Ministerio del Deporte las ha considerado en el proceso de construcción de una nueva política pública en tanto compromiso del programa de gobierno. En primer lugar, se valora al deporte como un agente promotor de desarrollo y de la calidad de vida de la población, lo cual se debería reflejar en mejoras de salud, educación y la vida comunitaria. También se le considera como dinamizador de la economía y el empleo (Reyes, 2006).

Se ha mencionado también la relevancia del deporte como fenómeno moderno, lo cual lo ha llevado a ser objeto de planificación social, exigiendo para ello un conocimiento

de su realidad social, de las interrelaciones entre las principales variables del sistema deportivo, de los mecanismos que explican los cambios de la población con respecto al deporte y a los hábitos de una actividad física y recreativa.

“Las dificultades que ocasiona el atender criterios de cantidad y calidad a las demandas crecientes por parte de la población de más actividades físico-deportivas, obligan a introducir criterios cada vez más rigurosos de racionalización y planificación en la gestión pública y privada, de los equipamientos deportivos y en general de los recursos materiales que se dedican a la promoción del deporte”. (Reyes, 2006. pág.87).

En tanto, las políticas deportivas como responsabilidad del Estado, le obliga a ser activo en colaboración y complementación con sector privado. Para ello requiere de un Modelo Deportivo amplio e inclusivo que incluya las distintas categorías deportivas desde el deporte de la alta competencia hasta el deporte que practican los aficionados y que determine los modos de realizar la formación deportiva de base, la detección de talentos, la formación de recursos humanos (dirigentes, árbitros, técnicos, psicólogos, juristas, voluntarios) entre otros. Asimismo, debe proponerse siempre estar a la altura de las exigencias del deporte actual e ir adaptándose a los cambios que se producen. Sus políticas deben ser eficientes y cumplir con sus planificaciones.

Finalmente, las políticas públicas en deporte deben tener factibilidad técnica, política y contar con los recursos económicos necesarios para poder llevarla a cabo, a la vez se espera que éstas posean un alto nivel de participación en sus estructuras e involucrando en su generación a la comunidad, a la cual representan, con el fin de mejorar los niveles de calidad de vida de la población, entre otras cosas.

### **II.3.1 Concepto de Deporte.**

La visión general que se tiene del deporte en nuestra civilización occidental contemporánea se debe a Pierre de Coubertin (fundador del Movimiento Olímpico Internacional) y sus intenciones de masificar el deporte y de institucionalizarlo. Para este autor el deporte es “un culto voluntario y habitual del esfuerzo muscular intensivo apoyado en el deseo de progreso, que puede llegar hasta el riesgo” (Salvat, 1975). Como puede apreciarse, el autor hace mención a la finalidad de progreso o mejoría del estado corporal del ser humano. Esto resulta muy relevante, ya que es de las primeras señales históricas en la que se vincula el deporte con el progreso y bienestar humano.

Por su parte, Luis Cazorla Prieto 1992, señala que:

“Es una actividad humana predominantemente física, que se practica aislada o colectivamente y en cuya realización puede encontrarse o autosatisfacción o un medio para alcanzar otras aspiraciones”. (Cazorla, 1992. pág 32).

Para el autor Iñaki Agirreazkuenaga, 1998, el deporte

“Es la conjunción del juego reglamentado y del esfuerzo físico y psíquico humano, cuyo objeto es normalmente competitivo con uno mismo o con los demás –aunque en ocasiones se agota en una mera actividad lúdica y de recreo– y se orienta hacia una mejora de la capacidad física y mental de quien lo practica, facilitando en todo caso el disfrute ocioso de la vida. Además, como último requisito, ese juego reglamentado debe ser aceptado socialmente como deporte en el marco territorial en que se desarrolle”. (Agirreazkuenaga, 1998. pág. 40).

En nuestro país, con ocasión de la promulgación de la Ley 19.712, artículo 1, título 1 se define el deporte como:

“Toda forma de actividad física que utiliza la motricidad humana como medio de desarrollo integral de las personas, y cualquier manifestación educativo-física, general o especial, realizada a través de la participación masiva, orientada a la integración social, al desarrollo comunitario, al cuidado o recuperación de su salud y a la recreación, como asimismo, aquella práctica de las formas de actividad deportiva o recreacional que utilizan la competición o espectáculo como su medio fundamental de expresión social, y que se organiza bajo condiciones reglamentadas,

buscando los máximos estándares de rendimiento”. (Ley del Deporte N° 19.712, 2001).

Este concepto define al deporte de una forma amplia y conectada con el desarrollo integral de las personas, como también con las expresiones de deporte profesional o competitivo. De ella surgen las modalidades deportivas que han de ser desarrolladas por la institucionalidad deportiva nacional. A partir de esta definición, en la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025, se indica lo siguiente:

“La conceptualización e institucionalización del deporte como un proceso de configuración histórica, mediante el cual se relacionan las estructuras de poder y los pasatiempos tradicionales, que se materializa por medio de la aparición de reglas cada vez más estrictas y estandarizadas, el nacimiento de autoridades deportivas y la representación del espectáculo, entre otras acciones que forman parte de este proceso civilizatorio”. (Elias, Dunning, & Jimenez, 1992)<sup>1</sup>.

Lo que señalan los autores no es más que un constante proceso de continuidad y cambio y en el cual los Estados, al aceptar el deporte como un medio transformador, asumen su promoción como actividad física y como una práctica competitiva. Se reconoce que existe una constante configuración que hace que las expresiones deportivas sean dinámicas, donde el rol del Estado es brindar apoyo al ejercicio deportivo y atender las dinámicas sociales tras ellos. En este sentido, reconocer que existen grupos diferenciados por el nivel e intensidad con el cual desarrollan diversas disciplinas es fundamental para efectos de proponer una oferta pública de apoyo a esa diversidad.

### **II.3.2 Concepto de Actividad Física.**

---

<sup>1</sup> Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025. Ministerio del Deporte. 2016. pág16.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017) el concepto de actividad física es “cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos, con el consiguiente consumo de energía”. Ello incluye ejemplos comunes como las actividades o tareas realizadas al trabajar, jugar y viajar, las tareas domésticas y las actividades recreativas, etc.

En esa misma línea el Instituto Nacional del Corazón Pulmón y Sangre de Estados Unidos (National Heart, Lung and Blood Institute, 2012) también plantea una definición similar señalando que la actividad física es “todo movimiento del cuerpo que hace trabajar a los músculos y requiere más energía que estar en reposo”. Caminar, correr, bailar, nadar, practicar yoga y trabajar en la huerta o el jardín es de los ejemplos de actividad física.

En el texto Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025, la actividad física se define como:

“Cualquier acción corporal intencionada, orientada a satisfacer las necesidades de la vida diaria, laboral, social o lúdica, generando un gasto energético por sobre los requerimientos basales (Guía para una vida activa, 2004). La actividad física incluye tanto el ejercicio físico como otras actividades que involucran el movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos que exijan gasto de energía. Entre las actividades físicas se incluyen las que se realizan como parte de los momentos de juego, las realizadas durante el trabajo, las formas de transporte activo, las tareas domésticas y las actividades recreativas, entre otras (OMS, 2004). Constituye también una experiencia personal –o subjetiva–, que permite interactuar con otras personas y/o con el ambiente físico y social”. (Sandoval, 2014. Citado en Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2026 – 2025, pág. 15 – 16, 2016)”.

Esta definición es relevante al momento de elaborar diseños de planes y programas que implementen el propósito de activar la población del país. Específicamente, se requiere diseñar acciones que involucren gasto de energía sobre los niveles basales, que involucre

movimiento corporal y sea una experiencia personal que permita interactuar con otras personas o bien con el entorno.

### **II.3.3 Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deportes.**

La gestión de datos y el establecimiento de diagnósticos y líneas de base para configurar diseños que apunten a enfrentar el sedentarismo y la inactividad, a través de la entrega de bienes y/o servicios que procuren la activación de la población, ya sea para la recreación o para potenciar la formación para el deporte y el deporte competitivo en sí, requieren de mediciones y seguimiento constante.

En concordancia con lo señalado, la encuesta tiene por objetivo identificar hábitos de actividad física y deportiva de la población chilena igual o mayor a 18 años de edad en el ámbito de su tiempo libre, trabajo, transporte y espacio doméstico. La entidad responsable de ejecutarla en su primera versión el año 2006 y subsiguientes 2009, 2012 y 2015 ha sido el IND, instancia pública que tenía la responsabilidad de generar indicadores sobre la práctica de deporte y hábitos de actividad física en el país. La próxima aplicación de esta encuesta será en el año 2018 y estará bajo la responsabilidad del Ministerio del Deporte de manera concordante con sus atribuciones, en este caso en el área de realizar estudios de este tipo para lo cual se le asigna presupuesto.

Los resultados de esta encuesta contribuyen a la discusión en torno a la generación de planes y programas en el marco de las políticas públicas pertinentes que respondan a estrategias de desarrollo consecuentes con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la sociedad en su conjunto. En esta línea, la política deportiva constituye el instrumento que establecerá el marco de acción hacia el que deberán dirigirse los esfuerzos

del Estado en los diferentes ámbitos destinados al fomento, masificación y mejoramiento del deporte en nuestro país.

Por ello, el establecimiento de indicadores para la medición de la práctica de actividad física y deporte constituye un insumo fundamental para el Instituto Nacional de Deportes y, especialmente, la continuidad de estas mediciones en el tiempo. A través de su seguimiento es posible monitorear la gestión de la política pública en deporte en términos de la instalación de una cultura deportiva en la población chilena, expresada en la generación de hábitos de actividad física en los distintos ámbitos en los que desenvuelven las personas en su vida cotidiana.

La Encuesta de Hábitos de Actividad Física y Deporte en la población adulta chilena viene a responder a esta necesidad de contar con mediciones sistemáticas de los niveles de práctica y sedentarismo, y que permitan apoyar los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la política pública desde su primera aplicación en adelante.

### **II.3.4 Política Nacional de Deportes 2002 – 2016.**

En materia de políticas públicas el país definió su accionar deportivo mediante el documento publicado en el año 2002 por el Instituto Nacional de Deportes (ex ChileDeportes) llamado *Política Nacional de Actividad Física y Deporte*:

“El cual fue el instrumento que estableció el marco y el horizonte en el que debían dirigirse los esfuerzos del Estado en los diferentes ámbitos y niveles del país destinados a la promoción, masificación y mejoramiento del quehacer deportivo” (Chiledeportes, 2002. pág. 2).

En resumen, el documento favoreció la creación de un Plan Estratégico Corporativo a partir de objetivos generales, específicos y líneas de acción:

Los objetivos generales del plan estratégico, fueron:

1. Ampliar la cobertura, fortalecer los programas y la calidad de las actividades físicas y deportivas en la comunidad nacional.
2. Incorporar y fortalecer a los grupos organizados en el desarrollo y ejecución de programas permanentes de actividad física y deportiva.
3. Posicionar los valores y beneficios de la práctica de la actividad física y deporte en la población.
4. Desarrollar y mejorar el nivel y posición del deporte de alto rendimiento nacional en competencias internacionales.

Respecto de esto mismo cabe señalar que durante el gobierno del Sr. Sebastián Piñera, el Instituto Nacional de Deportes realizó el 13 y 14 de septiembre de 2013 un Seminario denominado *Chile, Hacia una Política Nacional de Deportes y Actividad Física 2014 – 2023* en la facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el cual concluyó con el Plan Decenal de Deportes y Actividad Física, llamado “Plan CHILE 10”, y que fijaría los alcances del desarrollo deportivo por los próximos 10 años en el país<sup>2</sup>.

El contexto del referido seminario organizado por el IND formó parte de la etapa de difusión y socialización establecida en el proceso metodológico de la construcción de la Política Nacional de Deportes y Actividad Física proyectada al año 2023, cuyo objetivo general era hacer partícipes a todos los sectores de la sociedad chilena del proceso de construcción de una nueva Política de Deportes y Actividad Física, por medio de una

---

<sup>2</sup> Información que puede ser revisada en documento de uso interno desarrollado por el Instituto Nacional de Deportes, en diciembre del año 2013: “Chile 10, Política Nacional de Deportes y Actividad Física 2014 – 2023” pág. 19.

instancia destinada a promover el aporte de ideas, el enriquecimiento y mejoramiento de la propuesta.

La justificación que se tuvo para llevar a cabo este trabajo se basó principalmente en que la implementación de una política pública enfocada en el desarrollo integral de la actividad física y deportiva del país requiere del fortalecimiento del Sistema Nacional Deportivo. En este sentido, la creación del Ministerio del Deporte fue un aspecto central para la propuesta del Plan Decenal por medio del cual se proyectaba fortalecer la institucionalidad deportiva del país, con el propósito de otorgar mayor jerarquía a las políticas deportivas, articular de mejor manera a los agentes públicos y privados involucrados en los procesos deportivos y separar las funciones de planificación y ejecución de las políticas para el logro de un mayor impacto social y eficacia en el uso de los recursos. No obstante el avance logrado durante el período del anterior gobierno, con el cambio de administración en marzo 2014, este proceso quedó abierto y paso a ser un material de trabajo para las siguientes autoridades ministeriales.

### **II.3.5 Plan Ministerial de Actividad Física y Deporte 2014 – 2018.**

Este es un documento técnico de carácter interno que da cuenta de la necesidad de contar con un texto que contextualice la política pública promulgada en el año 2002, con los compromisos gubernamentales 2014 – 2018, entre los cuales se propuso actualizar la política pública del deporte. Fue editado por la División de Política y Gestión Deportiva del Ministerio del Deporte, estableciendo un diagnóstico nacional actualizado y, por lo tanto, los desafíos que surgen en torno a él al menos hasta que se promulgue la nueva política del sector deporte. Cabe señalar que la instalación del Ministerio del Deportes se realizó a partir

de marzo del año 2014, por lo que este documento representa la primera carta de navegación que se redacta en paralelo con el proceso de elaborar una nueva política pública en relación a la actividad física y el deporte.

A continuación, se presentan de manera resumida su contenido, dado que en gran medida este ha sido incorporado a la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025. En lo sustantivo, el documento busca articular la gestión ministerial al programa de gobierno, expresando lo siguiente:

“El Programa de Gobierno de la presidenta Michel Bachelet señala como desafío el enfrentar la desigualdad e implementar las reformas estructurales, permitiendo mayores niveles de equidad, de igualdad de oportunidades y derechos para los chilenos y chilenas”. (Plan de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018. pág.6).

De esta manera el Ministerio del Deporte fija su mirada en cómo permitir mayores niveles de equidad, igualdad y derechos en materia de actividad física y deportes, en relación a lo cual declara que su gestión se sustentará en tres principios:

- a) El deporte como un medio hacia la mejora del bienestar humano;
- b) El deporte como un medio para el desarrollo de valores personales y sociales;
- c) El deporte como un medio de inclusión y cohesión social (personas con situación de discapacidad, equidad de género y pueblos originarios).

“En estrecha relación con el Programa Presidencial, el Ministerio del Deporte ha propuesto un *Plan de Actividad Física y Deporte* a través de la implementación de políticas públicas y programas sociales integradores que realmente puedan provocar en la sociedad un involucramiento y adherencia a la práctica de actividad física y deportiva sistemática, regular, planificada y controlada, induciendo el bienestar personal y social que la comunidad requiere”. (Plan de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018. pág. 06.).

Esta afirmación cobra forma en el Plan de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018 a través de la propuesta de un Modelo de Actividad Física y Deporte para el país, considerando su idiosincrasia, valores, regiones y comunidad” (Plan de Actividad Física y

Deportes 2014 – 2018.), lo cual reflejaría la coordinación en todos los niveles y todo el ciclo de vida de participación deportiva, inclusiva e integradora. El objetivo del Modelo propuesto fue “lograr efectivamente una adherencia a la práctica regular y continua de la actividad física y deportiva para toda la vida” (Plan de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018.). El modelo propuesto incorporó tres ejes estratégicos y seis transversales por lo que esta fue en concreto la primera versión de lo que finalmente se incorporó en la política pública. Dentro de la lógica del Modelo, se resalta que ya sea niño, joven o adulto es factible transitar entre los ejes o bien ingresar a ellos sin importar la edad o situación de discapacidad. En este sentido, se aprecia un modelo que propicia el deporte para todos y para toda la vida.

### **II.3.6 Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025.**

Con la instalación del Ministerio del Deporte en marzo del año 2014 y el compromiso gubernamental de dictar una nueva política pública en materia deportiva, los aportes logrados en el período gubernamental anterior fueron utilizados junto a otros aportes que surgieron de un proceso altamente participativo de los distintos actores que fueron convocados para dar vida a una nueva política nacional de actividad física y deportes para Chile, cuyo horizonte sea a lo menos a diez años plazo.

Su formulación recogió y organizó las demandas ciudadanas de la población, la visión de actores estratégicos públicos y privados, las recomendaciones de técnicos y expertos, la experiencia de los/as trabajadores/as y funcionarios públicos del sector, y el quehacer de los dirigentes y deportistas.

“La Política Nacional busca constituirse en un instrumento de gestión articulador de planes, programas y actores (públicos, privados y mixtos) que fomenten la integración social a través de la actividad física y el deporte. La Política Nacional entiende que, al fortalecer los vínculos sociales a través de su práctica sistemática,

generará mayores oportunidades de bienestar y promoverá una cultura asociativa, además de estimular la coordinación intersectorial y la participación del sector privado”. (Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025. pág. 109).

Es realmente importante destacar el desafío que se plantea el MINDEP a través de la implementación de la política que ha sido recientemente promulgada y que desde luego despierta el interés por indagar si en la actualidad los programas que son diseñados bajo el alero de este ministerio son ejecutados efectivamente cumpliendo lo diseñado por parte del IND. Sobre todo cuando en la política se enfatiza la necesidad de:

“Promover y posicionar en la población nacional los beneficios y valores de la actividad física y el deporte, el articular el desarrollo del Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte a nivel comunal, regional y nacional, vinculando las distintas acciones del conjunto de actores públicos y privados en el corto, mediano y largo plazo, proyectando estratégicamente el trabajo interministerial, intersectorial e interinstitucional, junto con orientar y fortalecer el trabajo territorial, a través de la elaboración de las Políticas y Planes Estratégicos Regionales de Actividad Física y Deporte, asegurando una directa vinculación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Deporte y las Direcciones Regionales del IND con los Gobiernos Regionales y sus instrumentos de gestión y al mismo tiempo velar porque las comunas del país dispongan de Planes Comunales de Actividad Física y Deporte, que den cuenta de su memoria, tradiciones y contexto cultural, para acoger con mayor legitimidad los intereses del territorio, buscando mayor coherencia con los objetivos y líneas de acción de la Política Nacional y Regional a corto, mediano y largo plazo. - Medir los resultados y el impacto de sus propósitos y líneas de acción a través de un Plan Estratégico Nacional con un horizonte temporal de diez años, que permita evaluar permanentemente las prioridades de la política pública”. (Política Nacional de Actividad Física y Deportes, 2016 – 2025. pág. 110).

Este párrafo de la política nacional congrega sin lugar a dudas los desafíos más relevantes y que no estuvieron planteados en la anterior política pública (año 2002) como tampoco en el Plan Ministerial de Actividad Física y deportes 2014 – 2018. Articular un Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes Público – Privado, que se pueda ver reflejado en las comunas y regiones del país debe ser capaz de vincular las diversas acciones, fortaleciendo además el trabajo territorial con políticas y planes regionales y planes comunales de actividad física y deportes. De qué manera estos desafíos se han ido

plasmando en los diseños de programas durante el año 2015 y 2016 o bien en la ejecución realizada por el IND, será relevante de revisar ya que son desafíos que requieren medidas preparatorias o definir una estrategia de concreción que asegure a ambas instituciones un ajuste a sus modalidades de gestión y coordinación.

En lo relativo a los propósitos que se plantea la Política Pública, se presentan a continuación con sus respectivas dimensiones de trabajo, ya que pasan a ser la fuente de origen de los lineamientos ministeriales no solo para los servicios que dependen del ministerio respectivo, sino que para todos los sectores públicos, dado que los propósitos se constituyen en los pilares fundamentales de la Política Nacional y manifiestan la intención de lo que se requiere alcanzar como metas para el desarrollo de la actividad física y el deporte en nuestro país.

Por lo tanto, estos propósitos deberían ser operacionalizados en acciones concretas, como por ejemplo en programas sociales o planes de acción intersectoriales. Junto a los propósitos se explicitan sus respectivas dimensiones y una descripción asociada a estas y que se darán a conocer a continuación:

**Propósito 1: Ampliar la participación de la población a nivel local, regional y nacional en la práctica sistemática de la actividad física y el deporte durante todo el curso de vida.**

Dimensión	Descripción
Participación de niñas, niños y Jóvenes	Fortalecer la formación de niñas, niños y jóvenes en la práctica sistemática del juego, recreación, actividad física y deporte, respetando los procesos biológicos, sociales, emocionales, culturales, psicológicos, motrices y cognitivos de cada edad.
Participación de adultos y adultos mayores	Fomentar la práctica sistemática y permanente de actividad física y deporte orientada al juego, la recreación, el desarrollo integral y la mejora de la calidad de vida de la población adulta.
Desarrollo del recurso humano	Desarrollar capital humano para el fortalecimiento de la calidad de las acciones para la práctica de la actividad física y el deporte, organizadas tanto desde el sector público como el privado
Infraestructura y espacios	Mantener, recuperar, reactivar, optimizar, construir y gestionar recintos, espacios e infraestructura, evaluada social, financiera y técnicamente, para entregarlas al servicio de la comunidad en condiciones aptas para la práctica de la actividad física y el deporte en todas sus manifestaciones.

**Propósito 2: Promocionar las oportunidades, beneficios y valores de la práctica de la actividad física y el deporte.**

Dimensión	Descripción
<b>Estudios, investigación y ciencias</b>	Desarrollar y fomentar el conocimiento científico en la práctica de la actividad física y el deporte durante todo el curso de vida.
<b>Comunicación y difusión</b>	Difundir los valores y beneficios asociados a la práctica de la actividad física y el deporte, la ética, el juego limpio y la lucha contra el dopaje.
<b>Participación ciudadana</b>	Implementar los mecanismos formales de participación ciudadana establecidos en la Ley para el diseño, seguimiento y evaluación de planes y programas en corresponsabilidad con la población.

**Propósito 3: Articular un Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte que involucre a todos los actores públicos y privados en su desarrollo.**

Dimensión	Descripción
<b>Asociatividad</b>	Potenciar las capacidades, competencias y liderazgo directivo y organizacional para promover la asociatividad y las buenas prácticas en la gestión de las organizaciones deportivas.
<b>Fomento</b>	Reconocer, coordinar y mejorar las fuentes de financiamiento para el deporte y la actividad física mediante acciones que articulen los instrumentos de fomento a nivel nacional, regional, local y sectorial.
<b>Institucionalidad</b>	Modernizar la institucionalidad deportiva para fomentar el trabajo articulado y específico en el desarrollo de la actividad física y el deporte a nivel local, regional, nacional e internacional.
<b>Intersectorialidad</b>	Articular el trabajo entre organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, a nivel local, regional y central, que potencien las estrategias conjuntas en el ámbito de la actividad física y el deporte.
<b>Marco normativo</b>	Desarrollar un marco legal y normativo que facilite el acceso y el ejercicio del derecho a la práctica de actividad física y deporte de forma individual y/o colectiva de las personas.

**Propósito 4: Posicionar a Chile en la alta competencia internacional, mediante la formación y perfeccionamiento de la práctica del deporte de rendimiento convencional y paralímpico.**

Dimensión	Descripción
<b>Detección y formación deportiva</b>	Desarrollar una base deportiva mediante la formación y detección de talentos deportivos para el alto rendimiento convencional y paralímpico.
<b>Sistemas de competición</b>	Promover la organización articulada de competencias deportivas en el ámbito educacional, federado y no federado, nacional e internacional, asegurando la participación regular y sistemática de los deportistas.
<b>Preparación y participación</b>	Velar porque los deportistas de rendimiento desarrollen adecuadamente sus procesos de preparación y participación en competencias y eventos deportivos nacionales e internacionales, apoyados técnicamente por equipos multidisciplinarios de las ciencias del deporte.
<b>Atención Integral al Deportista</b>	Mejorar los incentivos, seguridad social y compatibilidad de estudios del deportista de rendimiento, para que permitan su mantención en el circuito deportivo y su inserción en el mundo laboral con posterioridad a su carrera deportiva.

Fuente: Política Nacional de Actividad Física y Deportes. pág. 115 – 124.

Cabe señalar que en lo que concierne al IND, se espera que estos propósitos estén presentes al momento de elaborar las orientaciones técnicas metodológicas. En otras palabras, no perderlos de vista al momento de preparar la ejecución de sus planes y programas, ya que el desafío de la implementación requiere estar cotejando el presente y sus potenciales escenarios a futuro. Para ello, bien podrían fijarse metas anuales que aporten

secuencialmente al cumplimiento de metas asociadas a periodos de tiempo intermedios de la política nacional, que dan vida al Plan Estratégico Nacional que actualmente se está elaborando.

Otros aspectos sustantivos para efectos de diseñar planes y programas por parte del ministerio, son los cinco enfoques y diez principios a los cuales la política pública sectorial adhiere y explicita. A continuación se presentan cada uno de ellos, tal como son presentados en el documento Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025:

**a) Enfoque de Derecho.**

La nueva política destaca que la práctica de la actividad física y el deporte es un derecho de toda la población, dado que es parte de la formación integral del individuo y de la sociedad en general, siendo el Estado el responsable de fomentarlo y asegurar su ejercicio.

**b) Enfoque de Desarrollo Humano.**

La nueva política enfatiza la importancia de la actividad física y el deporte para el desarrollo de los individuos, en cuanto a alcanzar un estado de bienestar, otorgar herramientas transversales para la vida y mejorar sus condiciones físicas y de salud para mantener la fuerza laboral país y contribuir al desarrollo del capital social y humano.

**c) Enfoque de Curso de Vida.**

Este enfoque identifica los factores de riesgo y protectores a lo largo de las distintas etapas de la vida, considerando las especificidades y características que representan las trayectorias de vida o funciones que van asumiendo los individuos, además de las interrelaciones con otros, la familia y la sociedad, como un desafío y una oportunidad para la creación de estrategias que desarrollen al máximo los beneficios de la actividad física y el deporte, potenciando el desarrollo motriz, psicológico y social de las personas en sus distintas etapas, desde el nacimiento hasta la vejez.

**d) Enfoque Intercultural**

La Política Nacional de Actividad Física y Deporte reconoce y valora las distintas culturas que forman parte del país, por lo que se fomentan, aprecian y preservan las prácticas tradicionales deportivas culturalmente distintas.

**e) Enfoque de Género**

Este enfoque exige identificar las brechas existentes entre mujeres y hombres, para tomar las medidas de política pública que mejor enfrenten las causas tras estas diferencias. La práctica de actividad física y deporte contribuye a promover la mejora en la autoestima y el autocuidado de las mujeres e incrementar la sensación de control sobre el propio cuerpo.

Al igual que los propósitos de la política el Instituto Nacional de Deportes, al momento de preparar la ejecución y al llevarla a cabo, no puede perder de vistas los enfoques presentados, los cuales deben estar presentes también al momento de elaborar las orientaciones técnicas metodológicas de ejecución de los planes y programas para sus equipos regionales, especialmente al momento de explicitar las estrategias de intervención considerando las especificidades de cada región.

A continuación se presentan los diez principios de la política pública, los cuales al igual que los enfoques el IND debe no solo conocer sino que promover en la implementación que tiene a cargo. La implementación de ellos requiere que de manera práctica cobren vida y expresión en la focalización de sus servicios y por sobre todo, establecer donde estarán sus principales aportes.

**a) Calidad de vida y bienestar social a través de la práctica regular y sistemática de la actividad física y el deporte.**

La actividad física y el deporte poseen un rol central en el desarrollo del bienestar y una mejor calidad de vida, tanto de los individuos como de la sociedad en general, por lo que su práctica regular y sistemática se vuelve relevante en las distintas etapas del curso de la vida.

**b) Inclusión, el acceso igualitario y la diversidad de las prácticas.**

Los programas de actividad física y deporte deben garantizar el acceso igualitario, inclusivo y no discriminatorio a todas sus políticas, planes y programas públicos. Por ello, la Política Nacional impulsa el desarrollo de la actividad física y el deporte a partir del reconocimiento de la diversidad de sus beneficiarios y actores.

**c) Educación, asociatividad y cultura deportiva.**

La práctica de la actividad física y el deporte producen una cultura deportiva donde el Estado y sus instituciones tienen la responsabilidad de promover el acceso de los ciudadanos a su oferta programática, informando y educando en sus oportunidades, beneficios y valores. Además, a través de la asociatividad deportiva y recreativa se vitalizan las organizaciones territoriales y la apropiación de los espacios públicos, configurando instancias colectivas de participación social, las cuales canalizan valores como la solidaridad, el respeto, el compañerismo y el trabajo en equipo.

**d) Descentralización y gestión territorial.**

El Estado, a través de la gestión y administración de la Política Nacional, debe reconocer las particularidades geográficas, sociales y culturales de las regiones y sus comunas, procurando que los procesos de toma de decisiones sean de carácter participativo.

**e) Participación ciudadana.**

Los programas de actividad física y deporte deben fomentar la participación de los actores sociales en el diseño y ejecución de la oferta. Esta participación debe ser un insumo relevante en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, desde su diseño hasta la evaluación.

**f) Coordinación intersectorial pública y privada, nacional e internacional.**

Los programas de actividad física y deporte deben contemplar instancias de coordinación entre los sectores que se vinculan directa e indirectamente con la Política Nacional de Actividad Física y Deporte. Esto implica, identificar objetivos intersectoriales convergentes, así como el tipo de recursos técnicos y económicos que definen las funciones y aportes de cada sector. De igual manera, resulta importante desarrollar la diplomacia deportiva a través del fortalecimiento de los vínculos internacionales con países y organismos que promuevan el desarrollo del sector.

**g) Memoria e historia deportiva.**

El Estado debe promover acciones que contribuyan al reconocimiento de las figuras y hechos deportivos para el país y velar por que la actividad física y el deporte representen los valores y principios de lo que somos y lo que buscamos como sociedad.

**h) Reconocimiento y contribución social del deporte y los deportistas.**

Este principio se refiere al posicionamiento y reconocimiento de los deportistas destacados a nivel local, regional y nacional como modelos de aprendizaje, integrando a las figuras deportivas a una labor de vinculación con la comunidad para la promoción e incentivo de la práctica de actividad física y deporte de la población.

**i) Sustentabilidad de recintos, espacios e infraestructura.**

El Estado debe velar por el desarrollo de iniciativas de inversión, en recintos, espacios e infraestructura, que sean descentralizadas y sustentables social, financiera y técnicamente, con fuentes de financiamiento y plan de gestión que se comprometen para su operación y mantención, incluyendo en éste el uso de energías limpias y renovables y la accesibilidad universal, resguardando el cumplimiento de los estándares técnicos y la normativa vigente.

**j) Incentivo y regulación de la industria deportiva.**

El Estado deberá disponer de instrumentos tanto regulatorios como de incentivos, adecuados al desarrollo de todos los mercados de actividad física y deporte con el fin de que las ofertas y las demandas sean coherentes con los productos determinados por la industria del deporte, entendida como el conjunto de todas las empresas (oferentes) que proveen bienes o servicios que permiten a los deportistas y población en general (demandantes) desarrollar actividad física y el deporte.

Un aspecto relevante de la política es la explicitación de un Modelo de Desarrollo de la Actividad Física y del Deporte para el país, acompañado de un Sistema Nacional de Actividad Física y Deporte conformado por una variada gama de actores públicos y

privados. El modelo fue concebido alineado al fin último de la Política Nacional, el cual señala lo siguiente:

“Promover el desarrollo integral, social e individual de la población, a través de la práctica sistemática de la actividad física y el deporte, en sus diversas manifestaciones, durante todo el curso de vida, desde un enfoque de derecho, que resguarde la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión social en su sentido más amplio”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025. pág.111).

Bajo esta mirada, el modelo propuesto articula cada uno de los cuatro propósitos y líneas de acción, por lo cual está llamado a ser la instancia que articule toda la oferta pública.

“Orientará el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de planes y programas sociales, integradores, que puedan provocar en la población una mayor adhesión a la práctica sistemática y regular, aportando el bienestar personal y social que la comunidad requiere”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025. pág. 27).

El Modelo está integrado por tres ejes estratégicos que reflejan las modalidades deportivas señaladas en la Ley del Deporte y que en su expresión programática deben manifestarse relacionados entre sí:

“El primer eje estratégico es la “Actividad física y deporte de formación”, se encuentra ligado al desarrollo de la actividad física y el deporte en los niveles parvulario y escolar, así como también a las personas en situación de discapacidad. El segundo eje estratégico, “Actividad física y deporte de participación social”, se orienta a la práctica continua y sistemática de la actividad física y deportiva recreativa por parte de la comunidad a nivel local, laboral, educacional y organizacional. Y, finalmente, el tercer eje estratégico, “Deporte de rendimiento”, alberga los ámbitos del sistema de competición y alto rendimiento, tanto al deporte convencional como al paralímpico, e implica una práctica sistemática de alta exigencia que considera las etapas de iniciación, desarrollo, perfeccionamiento y retiro en el marco de la respectiva disciplina deportiva”. (Plan de Actividad Física y Deporte, 2014 – 2018, pág.14).

En cuanto a los ocho ejes transversales, estos son complementarios a la actividad física y deporte en sus distintas modalidades, por lo cual, también deberán tener cabida en materia programática u otras instancias:

“La Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025 identifica elementos transversales y complementarios al desarrollo de la actividad física y el deporte en sus diversas manifestaciones como factores que posibilitan un mayor impacto social bajo una perspectiva de calidad”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025, pág.129).

Estos son: 1) Recurso humano, 2) Investigación y ciencias de la actividad física y el deporte, 3) Asociatividad, 4) Infraestructura y espacios deportivos, 5) Financiamiento e instrumento de fomento, 6) Marco normativo e institucional, 7) Promoción y 8) Equipamiento e implementación deportiva.

El Modelo contemplado en la política nacional es sustantivo no solo para que el MINDEP pueda ejecutar su labor para con las distintas instancias públicas y privadas, sino que se espera también que todos los servicios públicos lo tengan presente al momento de ejecutar sus labores y puedan distinguir en que zona están aportando con su gestión.

Este es el punto de interés para efectos del Instituto Nacional de Deportes, ya que el mandato se hace mucho más inmediato y necesario para dos de sus tres divisiones, ya que en ellas se ejecutan los programas que precisamente están alineados en los tres ejes estratégicos y transversales.

### **Modelo de Desarrollo de la Actividad Física y el Deporte.**



Fuente: Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016 – 2025. Gobierno de Chile.

En cuanto al Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes, se establece como su propósito lograr un efectivo alcance social y territorial del fomento de la práctica y el progreso de la actividad física y el deporte en el conjunto de la población nacional. Para esto se requiere necesariamente que el Ministerio del Deporte sea responsable de establecer una amplia coordinación con actores tanto públicos como privados, ya sea para integrar esfuerzos y establecer canales de comunicación, definir roles y consensuar estrategias que posibiliten la materialización de tareas conjuntas orientadas a potenciar la acción de cada uno de ellos y del sistema en su conjunto.

Dada estas características es un instrumento para ordenar, organizar, coordinar y potenciar la acción de la totalidad de los actores involucrados en el proceso de desarrollo de la actividad física y el deporte del país, armonizando y optimizando el uso eficiente de los recursos involucrados.

El sistema está constituido por:

“a. El ordenamiento jurídico deportivo: es el marco normativo que aglutina y confiere un determinado orden.

**b.** La estructura deportiva: está conformada por un sector público y por un sector privado asociativo, nacional e internacional, así como también un sector privado orientado a la industria deportiva.

**c.** La infraestructura deportiva: constituye el equipamiento necesario, cuya titularidad está dada por los actores que conforman el sistema.

**d.** Los recursos económicos: son diversos y entre ellos destacan la subvención y patrocinio de los actores que conforman el sistema, además del aporte propio de los participantes.

**e.** Los recursos humanos: contemplan a los practicantes, dirigentes, técnicos, administrativos y personal auxiliar o voluntario”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025, pág.139).

Lo que resalta en el Sistema en su conjunto es la necesidad de integración armónica de las potencialidades, esfuerzos e intereses de los diversos agentes deportivos del país en sus respectivas escalas territoriales, nacional, regional y local, lo cual sería esperable encontrar en las definiciones de diseños de programas e instrucciones para el Instituto Nacional de Deportes.

La integración territorial requiere de asumir la multiplicidad de actores intervinientes que interactúan permanentemente en el marco del trabajo interministerial, intersectorial e interinstitucional que demanda la política.

Bajo este punto de vista se explicita que cada región del país debería articular su propio Sistema Regional de Actividad Física y Deporte, el que liderado por las Secretarías Regionales Ministeriales del Deporte propicie la participación de los gobiernos regionales, seremis de ministerios integrados al sistema nacional y sus respectivos servicios públicos, organizaciones deportivas relevantes de la región, instituciones de educación superior, gobernaciones, municipios y empresas con asiento en la región.

Finalmente se aborda el nivel local, como la instancia en la cual se canalicen necesidades, intereses, demandas y aspiraciones de la población:

“Por ello, el nivel local representa la expresión más descentralizada y directa del sistema, ya que conlleva la posibilidad de materializar acciones con un mayor

impacto y beneficio para las personas”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025, pág.142)

Claramente el sistema a nivel local requiere de los municipios por su rol articulador y aglutinador de los agentes deportivos locales y por su propia gestión territorial en la comuna integrando a las diversas comunidades a través de sus diversas formas de organización.

Toda la variada gama de organizaciones e instituciones en las comunas del país son declaradas como el capital más sustantivo para el cambio cultural que requiere el desarrollo de la actividad física y deportiva.

“Clubes Deportivos, Juntas de Vecinos, Centros de Padres y Apoderados, entre otros, se erigen como actores protagónicos del desarrollo de la actividad física y deportiva de su propia comuna. Junto con ellos, los establecimientos educacionales de la comuna y las empresas locales vienen a conformar un conjunto diverso pero coherente de actores comunales públicos y privados (en propiedad un sistema) que, liderado por el municipio y debidamente apoyados por el nivel regional y Nacional, podrán afrontar la tarea de fomentar y promover el desarrollo de la actividad física y deportiva en el nivel más descentralizado y en contacto directo con la comunidad, con el objeto de que se logre satisfacer de manera concreta y específica las necesidades y aspiraciones de actividad física y deporte de la población local. El Sistema Comunal debe actuar en sintonía con las directrices de los sistemas superiores, así como en coherencia con las Políticas Regionales de Actividad Física y Deporte y los Planes Comunales de Actividad Física y Deporte”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025, pág.143).

Este punto es interesante ya que toda la gestión de programas del IND confluye finalmente en las comunas. Sin embargo, su forma de operación es definida en la Ley del Deporte como descentralizado funcionalmente (de la Dirección Nacional) y la implementación de programas que realiza no está coordinada regionalmente por las Secretarías Regionales Ministeriales de Deporte, sino que centralmente. Este aspecto es importante considerar al momento de revisar si se han estado llevando a cabo acciones

preparatorias para configurar el Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes, y su incidencia en la modificación de la ejecución de planes y programas que realiza el IND.

#### **II.4 Implementación de Políticas Públicas.**

Esta es un área y concepto clave para el desarrollo de la presente investigación. Al revisar la literatura disponible para abordar este tema, se establece que es un área de análisis relativamente nueva en el marco del estudio de políticas públicas (Revuelta, V. 2007). Lo que ocurre luego de la toma de decisión se ha transformado desde los setenta en adelante en un campo de interés por cuanto, los resultados esperados no siempre dicen relación con lo que efectivamente sucede.

Subirats alude al “conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública”. De esta manera, para el autor mencionado, la implementación:

“Se acerca a la noción de puesta en práctica o de ejecución que generalmente se utilizan en el lenguaje cotidiano de las administraciones públicas. Sin embargo, esta fase no es meramente automática o simplemente interna a la administración. La implementación tal como la acabamos de definir no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas (sobre todo los actos administrativos), sino también todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución. Nos referimos a los planes de acción, dado que estos fijan prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación. Efectivamente, una vez que están disponibles estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre actores públicos y privados, el siguiente paso de toda política pública debe ser el establecimiento de los mecanismos adecuados para que se produzca el cambio postulado”. (Subirats, 2008. pág. 179 – 180).

Benjamín Revuelta Vaquero en su artículo “La implementación de Políticas Públicas” al plantear los objetivos de la implementación recoge el pensamiento de otros autores para referirse a la implementación en sí.

Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos, lo que implica un esfuerzo por transformar las decisiones en acciones concretas en el tiempo.

Sabatier y Mazmanian (1981) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica.

Para Pressman y Wildavsky (1976) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas.

Bardach (1978) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares” (Revuelta, 2007).

Bajo esta mirada, la implementación es un proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales. La implementación de políticas públicas es un fenómeno complejo. Se podría dar el caso de enfrentar una disparidad entre lo planeado y finalmente implementado, lo cual implicaría una gestión que no estaría agregando valor en los bienes o servicios que provee.

Eugenio Lahera explicita que:

“La implementación es un conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientado al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado” (Lahera, 2005. pág.2).

Respecto del concepto, podría entenderse por implementación desde un doble sentido esto es, “proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar, 1993).

De acuerdo con el estudio introductorio sobre la implementación elaborado por Luis F. Aguilar Villanueva (1993), pueden identificarse tres generaciones de estudios: la primera, producto de la frustración provocada en académicos y practicantes por la nula incidencia de las políticas públicas en los objetivos propuestos; la segunda, que enfatizó la idea de una implementación desde abajo como una reacción al diseño e implementación de las políticas públicas bottom-up donde, según se consideró, se encontraba el problema; la tercera, la implementación desde arriba o top-down. En 1991, Hasenfeld y Brock propusieron tres categorías: el trabajo que podía agruparse en las teorías top-down, las teorías de bottom-up y las interactivas. A partir de entonces, las categorías top-down y bottom-up son aceptadas y reproducidas de manera generalizada.

Comprender la implementación de las políticas públicas importa más allá del campo académico o el plano teórico, dado que la literatura aporta que el proceso de implementación puede llevarse a cabo de manera imperfecta. Lahera expresa la existencia de un déficit de implementación en América Latina “un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados”

(Lahera: 2005). Al respecto, Marilee S. Grindle habla de brecha en la implementación como “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” y califica como sensato todo esfuerzo que pretenda hacer más implementable una política pública, aun cuando “Los hacedores de políticas, implementadores y ciudadanos de sociedades democráticas, desearían que la capacidad para controlar el resultado de las iniciativas públicas fuera mucho mayor, pero la realidad es que ningún proceso de implementación completamente efectivo se puede garantizar, por mucho que deseemos este tipo de certeza en la vida pública” (Grindle:2009).

Lahera recalca que:

“El aumento de la capacidad de implementación es seguramente un proceso y no un cambio abrupto. Las opciones de reforma están restringidas por el sistema actual, las necesidades específicas de las políticas o de sus reformas y las variables de contexto. Múltiples variables determinan el éxito del proceso de implementación: contexto de las políticas, características de las políticas, agentes y agencias a cargo de la implementación y estrategias de implementación”. (Lahera, 2005.pág.18).

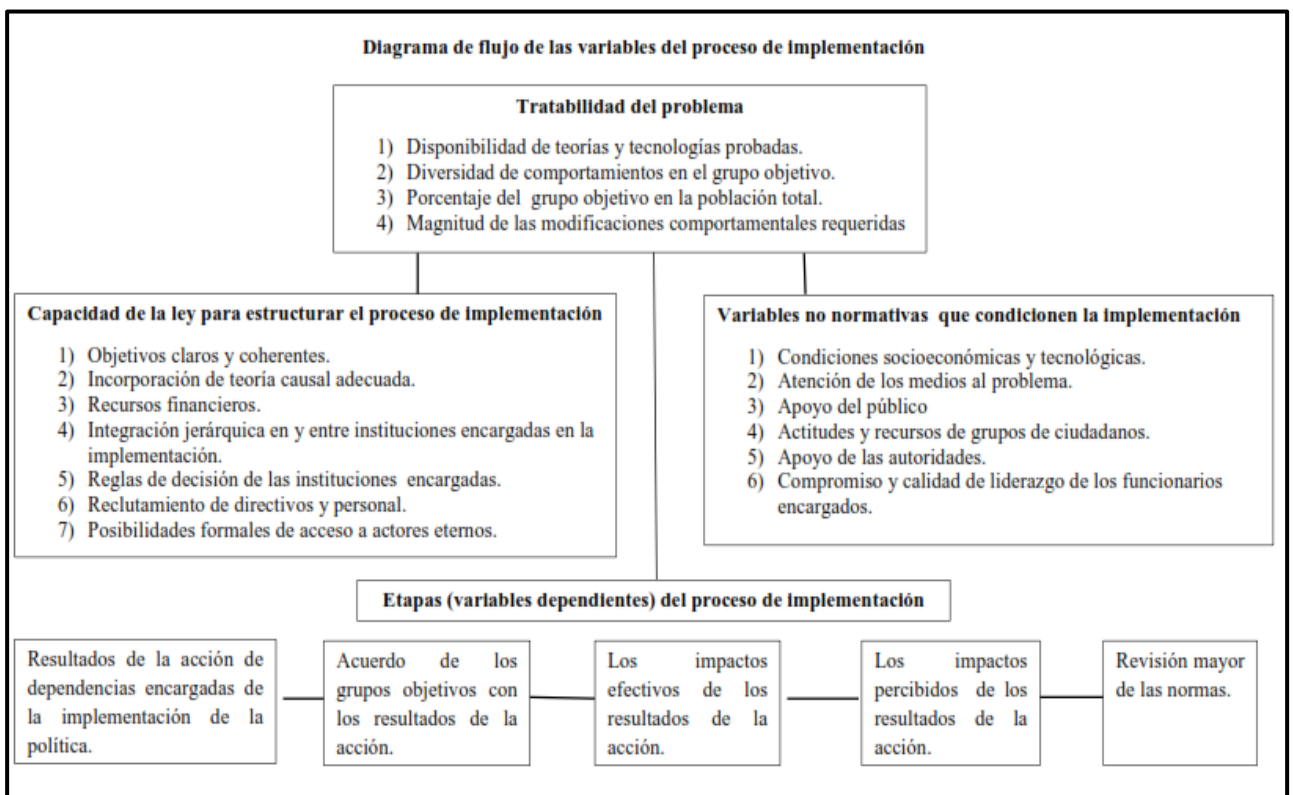
Cobra valor para esta investigación no solo definir lo que se entenderá como implementación de una política pública deportiva, sino que también es significativo el tener como referencia un marco de análisis del proceso en sí. Para ello, se presenta a continuación el marco conceptual de Paul Sabatier y Danieal Mazmanian, quienes señalan:

“La función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetos estatutarios”. (Aguilar, 1993. pág. 329)

Considerando que el análisis de implementación de los lineamientos ministeriales se ejecutará a través del programa Deporte de Participación Social del IND, a partir de los

antecedentes que se han recopilado para ello, se realizará la aplicación del flujo de variables del proceso que plantean Sabatier y Mazmanian en el capítulo V, donde específicamente se realizará la comparación entre lineamientos y las orientaciones para la ejecución programática durante los años 2015 y 2016.

Por ahora se presenta el diagrama por medio del cual los autores presentan su marco de análisis del proceso:



Fuente: Aguilar, 1993. pág. 330.

#### II.4.1 Lineamientos Ministeriales.

Este concepto para los efectos de la presente investigación abarca transversalmente lo que señala la Ley del Deporte y la Política Nacional de Actividad Física y Deporte

vigente, por medio de la gestión que realiza el Ministerio del Deporte y que está declarado en sus objetivos estratégicos en cuando a formular, implementar, monitorear y evaluar planes y programas que promuevan la práctica sistemática de actividad física y el deporte, en sus diversas manifestaciones durante todo el ciclo de vida, desde un enfoque de derechos que resguarde la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión en su sentido más amplio, en especial con personas que se encuentren en condición de vulnerabilidad. Este objetivo, para el Instituto Nacional de Deportes significa recibir en concreto cuerpos normativos o bien diseños de nuevos programas sociales o reformulaciones de los que se encuentre ejecutando.

Para esta investigación el programa social que se ha escogido cuenta con los lineamientos ministeriales expresados a través del diseño y reformulación del programa social para los años 2015 y 2016 respectivamente, los cuales en su redacción consideran tanto la ley del deporte como los aspectos de la política pública respectiva. Además, para la operacionalización de su ejecución, el Instituto cuenta con un formato de procedimiento en el cual se establecen los hitos, responsables y plazos para ello. Al momento de recopilar los antecedentes para ejecutar esta investigación, aun no se ha logrado una coordinación a nivel procesal entre ambas instituciones, generando que las entregas de lineamientos, no se haga necesariamente de acuerdo a lo que el procedimiento de ejecución de programa del IND establece.

No obstante lo anterior, en el caso del procedimiento de ejecución del programa Deporte de Participación Social se ha incluido como punto de inicio del mismo la recepción y análisis de los lineamientos ministeriales. Está pendiente que el MINDEP en el marco del levantamiento de su propio procedimiento de elaboración y entrega de lineamientos al

Instituto establezca no solo un concepto común, sino que por sobre todo se establezca la modalidad y oportunidad de la entrega.

No obstante lo anterior para los fines de esta investigación se asume desde la óptica del procedimiento de ejecución del programa Deporte de Participación Social, que respeta los lineamientos ministeriales, lo que significa ceñirse al diseño de programa elaborado por el MINDEP y aprobado por MIDESO. El financiamiento está dado por ley de presupuesto del año respectivo.

#### **II.4.2 Programa y Programa Social.**

##### **Programa<sup>3</sup>:**

Conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas para proveer ciertos bienes y/o servicios (componentes), tendientes a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que afecte a dicha población. Un programa debe:

- a) Ser fácilmente identificable dentro del ámbito de acción de una o más instituciones públicas. Ello significa que debe tener un nombre que lo caracterice, una estructura organizacional mínima, un responsable claramente identificable, y un presupuesto asociado, pudiendo ser un programa presupuestario o parte de un programa (subtítulo 21, 22 y/o 24 o 33, según corresponda).

---

<sup>3</sup> De acuerdo a las definiciones contenidas en el documento de “Notas Técnicas” de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto de noviembre 2009 y las Instrucciones Generales del Formulario E, Presentación de Programas al Presupuesto para la Formulación Presupuestaria 2010 de la Dirección de Presupuesto.

- b) Permitir identificar, total o parcialmente, su vinculación con una política ministerial, definiciones de política u objetivos estratégicos del programa de gobierno (de acuerdo a los lineamientos informados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia) o a una política de Estado. Adicionalmente, debe ser consistente con las definiciones estratégicas de la o las instituciones que lo implementan (Formulario A1 de la DIPRES).
- c) Tener un diseño que, en su conjunto, responda a la solución de un problema y/o necesidad concreta que afecte a la población objetivo identificado.
- d) Identificar claramente la población objetivo que será beneficiaria de los bienes y/o servicios que provea o entregue el programa.

#### **Programa Social<sup>4</sup>.**

Conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte. Dichas actividades deberán encontrarse incluidas en la definición funcional de gasto público social.

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con una plataforma en la cual opera el Banco Integrado de Programas Sociales, desde donde es posible consultar cualquier programa considerando los principales aspectos de sus diseños y resultados. En cuanto a diseño lo que se destaca es: Propósito de los programas a ejecutar por el IND, el cual responde a un eje del Modelo de Actividad Física y Deporte y un Diagnóstico y Población Potencial (que vive la problemática). Al existir recursos limitados un diseño establece una

---

<sup>4</sup> Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley que crea el Ministerio Desarrollo Social.

población objetivo (focalización) del programa para la cual se especifican los bienes y servicio a entregar a través de Componentes de programas. Para efectos del seguimiento y evaluación de resultados se establecen indicadores de gestión que muestren potenciales mejoras o bien, la necesidad de concretar nuevos planes programas.

#### **II.4.3 Procedimiento de Gestión de Programas del IND.**

Para que una organización, en este caso el Instituto Nacional de Deportes, funcione de manera eficaz tiene que determinar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí y sustentadas en un presupuesto previamente dado. De allí que ha centrado su gestión en un enfoque basado en procesos, que le permite establecer un control continuo a su mapa procesal.

Hasta mediados del año 2014, estuvo vigente el Sistema de Gestión de Calidad sustentado en la norma ISO 9001:2008, que fue modificado en noviembre de ese año, mediante instrucción emanada del jefe de servicio a un Sistema de Gestión General.

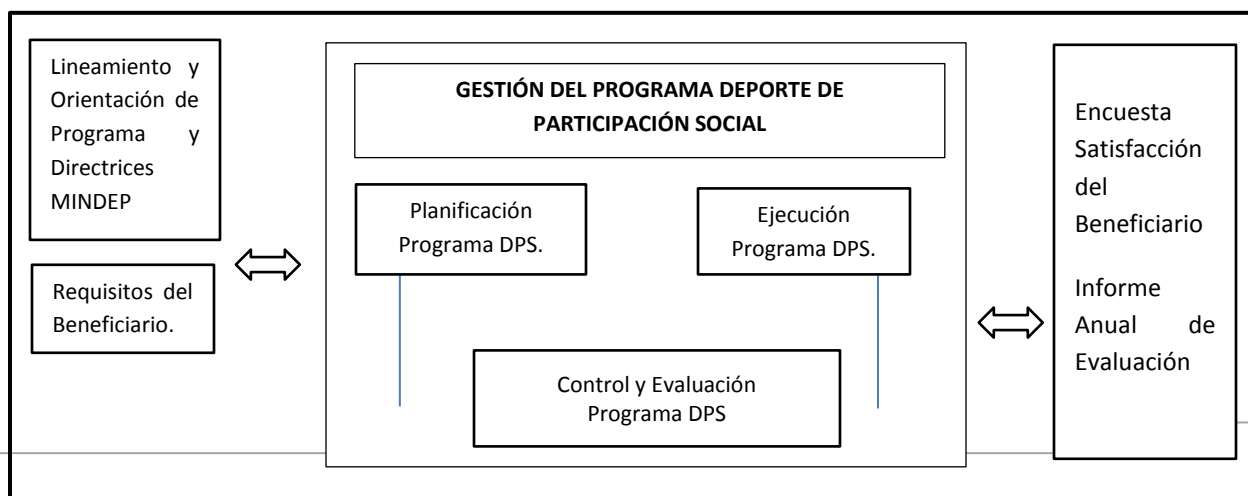
En estricto rigor, el mapa procesal del Instituto Nacional de Deportes a inicios del año 2015 no vivió transformaciones sustantivas, más bien se dio continuidad a los procedimientos vigentes y gradualmente se proyectó realizar ajustes en el marco del nuevo Sistema de Gestión.

Los procesos del IND se sustentan en las definiciones estratégicas del servicio contenidas en el formulario A1. En ellos están contenidos los procedimientos más

específicos que brindan la posibilidad de visualizar la cadena de valor público y, por ende, su mejora continua. Una organización que pretenda una gestión sólida y bien orientada hacia sus objetivos estratégicos y sus resultados requiere de una perspectiva global y transversal que sólo puede obtener mediante una visión de procesos. Para ello es necesaria una estructura coherente que represente el funcionamiento de la organización, un sistema de indicadores que permita evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos tanto desde el punto de vista interno (indicadores de rendimiento) como externo (indicadores de percepción) y una designación de responsables de proceso, que deben supervisar y mejorar el cumplimiento de todos los requisitos y objetivos del proceso asignado.

Para el caso del programa Deporte de Participación Social, se cuenta con un procedimiento de Gestión de Programa aprobado el 16 de marzo del año 2015, representando la manera en la cual se ejecutó por parte del departamento Deporte para Todos y Todas de la División de Actividad Física y Deportes del IND. Este procedimiento fue actualizado y existe una nueva versión con fecha marzo 2017.

El objetivo del procedimiento señala “Estandarizar los procesos de planificación, ejecución, control y evaluación del programa de Deporte de Participación Social”. (IND, 2015). Junto con aportar definiciones operacionales, entrega un diagrama general que muestra el modo de operación que luego se desagrega en tres diagramas más específicos que explican la planificación, ejecución y control/evaluación del programa:



Requisitos  
Normativos.

Fuente: Procedimiento Programa Deporte de Participación Social, 2017

Adicionalmente, el procedimiento contempla tres indicadores de gestión, los cuales permiten medir el logro de la planificación de actividades y la generación de informes regionales.

N°	Indicador	Fórmula de Cálculo	Medio de Verificación	Frecuencia Medición	Rango de desempeño		
					Óptimo	Normal	Deficiente
1	Porcentaje Productos Ejecutados (talleres y Eventos)	$(\text{Productos Ejecutados/Productos Programados}) * 100$	Productos ingresados a plataforma informática/ cronograma de trabajo.	Mensual	90%-100%	75% - 89%	Menor a 74%
2	Porcentaje de cumplimiento de los plazos de entrega de informes regionales	$(\text{informes entregados en plazo/ total de informes programados}) * 100$	Informes mensuales/ Planilla consolidada	Mensual	75% - 100	74% - 60%	Menor a 60%
3	Porcentaje de cumplimiento de productos de capacitación	$(\text{Productos de capacitación ejecutados/productos programados}) * 100$	Capacitaciones ejecutadas e informadas en informes mensuales / cronograma de trabajo	Semestral	90%-100%	75% - 89%	Menor a 74%

Nota:

1. El indicador N°1 deberá ser medido por el equipo de Actividad Física y deportes de la Dirección Regional de acuerdo al cronograma de trabajo, solicitado en la actividad N°1 del proceso de Ejecución de Programa de Deporte de Participación Social. Este cronograma puede realizarse de forma general, incluyendo cada uno de los componentes ejecutados por el IND.
2. El indicador N°2 y N°3 deberá ser medido por el Departamento de Deporte para Todos con los informes mensuales y finales de cada componente (con ejecución anual y de verano).
3. El indicador N°3 deberá ser medido por el departamento de Deporte para Todos, de acuerdo al cronograma de trabajo generado por la Dirección Regional.

Si bien el procedimiento reconoce la existencia de lineamientos ministeriales, en el flujo o diagrama, al leer el glosario no se plantea una definición propiamente tal de ellos,

como tampoco un plazo para su recepción y aplicación. A su vez, el procedimiento no se articula con otros programas del servicio ni con los directivos tanto de división como del servicio para la entrega de las orientaciones Técnicas Metodológicas, que a fin de cuentas es el producto del procedimiento en su fase de planificación y ejecución, a los directivos regionales y estos a sus respectivos equipos a cargo de ejecución de programas.

#### **II.4.4 Orientaciones Técnicas Metodológicas de Programas del IND.**

Este documento es sustantivo para los fines de la presente investigación, ya que reúne en su interior los contenidos relacionados con la ejecución técnica y que se definen año a año junto con el proceso de definición presupuestaria.

“Las Orientaciones Técnicas Metodológicas es un documento a través del cual la Dirección Nacional instruye a las Direcciones Regionales del IND sobre los parámetros a considerar en la ejecución de los programas sociales deportivos para el adecuado cumplimiento de lo indicado en su fase diseño, tanto en términos administrativos como técnicos, correspondiendo a lo estipulado en la política nacional de actividad física y deporte y el plan estratégico decenal”. (MINDEP-IND, 2016. pág. 5).

Estos documentos se editan fundamentalmente en la División de Actividad Física y Deportes y se sustentan en un procedimiento de gestión interno que puede o no incluir la opinión de los equipos de las 15 direcciones regionales en su elaboración. Para su elaboración se utiliza la propuesta presupuestaria para la ejecución del programa social al cual está relacionada y, con ello, se establecen la modalidad de trabajo en el territorio y por ende, las cuotas de actividades y/o beneficiarios/as que cada región deberá cumplir como

mínimo. En el procedimiento asociado al programa Deporte de Participación Social es posible obtener la siguiente definición:

“Las Orientaciones Técnicas Metodológicas corresponden al conjunto de orientaciones, instrucciones y unidades temáticas coordinadas y orientadas a las actividades deportivas y recreativas, cuyo propósito es que los/as beneficiarios/as realicen actividad física a través de la ejecución de los diversos tipos de productos tales como talleres, eventos, capacitación y difusión”. (IND, 2017. Pág. 7).

### **III. Marco Metodológico.**

Esta investigación será cualitativa dado que se basa en una lógica y proceso inductivo en donde el explorar y describir, podrá dar paso a generar conclusiones de acuerdo a lo observado. En cuanto a los datos que se utilizarán para la descripción de la interacción MINDEP – IND, se recolectarán a partir de una revisión documental que abarca los dos años que se han escogido para revisar.

“Cabe señalar que una investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones”. (Sampieri, 2010. pág. 09).

A través de la revisión de datos se procederá a interpretar los datos y con ello, describir la relación de jerarquía del MINDEP con respecto al IND y su expresión en los resultados de gestión del Instituto, con el fin de establecer su coherencia o bien configurar posibles déficit o brechas de implementación de la Política Nacional.

#### **III.1 Diseño de la Investigación.**

Los objetivos que orientan esta investigación responden esencialmente al diseño descriptivo narrativo en la medida que su interés es describir los principales lineamientos y aspectos de la ejecución que se realiza de los planes y programas por parte del IND, en el marco de la ejecución del Plan Nacional de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018 del Ministerio del Deporte. Cabe señalar que también se incorporan características de un diseño exploratorio, esto por cuanto la actividad física y deporte es un nuevo ámbito de política pública que se está desarrollando en nuestro país y más aún en términos de investigación y generación de conocimiento.

Para lograr lo anterior se recopilarán datos contenidos en documentos institucionales para conocer y describir los principales lineamientos que entrega el Ministerio del Deporte para la ejecución del programa Deporte y Participación Social del Instituto Nacional de Deportes en los años 2015 y 2016.

Conocer los principales lineamientos que aporta la Ley del Deporte para el IND, en cuanto a las acciones que debe realizar y describir de qué manera se concretan ambos lineamientos en la implementan los planes y programas del Instituto Nacional de Deportes

Finalmente, se espera proponer potenciales desafíos en materia de implementación de planes y programas que realiza el Instituto Nacional de Deportes a propósito de la actualización realizada de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025.

### **III.2 Universo de Estudio y Diseño Muestral.**

Por su carácter cualitativo, esta investigación define una muestra no probabilística, sustentada en la oferta de planes y programas del Instituto para el período 2015 y 2016, cuya

naturaleza radica en ser diseños dados por el MINDEP y utilizar para su ejecución una instrucción dada a todas las direcciones regionales del Instituto.

Bajo esta premisa el Instituto Nacional de Deportes durante los años 2015 y el 2016 ejecutó siete programas sociales<sup>5</sup>. La responsabilidad al interior del IND de llevar a cabo la ejecución se aloja en dos divisiones.

A continuación se señalan los programas por división:

1. División de Desarrollo implementó:

- FONDEPORTE (Fondo Nacional para el Fomento del Deporte).
- Sistema de Capacitación y Certificación Deportiva.
- Recintos en Movimiento (iniciativa)

2. División de Actividad Física y Deportes implementó:

- Escuelas Deportivas Integrales.
- Deporte y Participación Social.
- Sistema Nacional de Competencia Deportivas (SNCD).
- Liderazgo Deportivo Nacional.

Tal como se ha señalado en el planteamiento del problema, el Instituto Nacional de Deportes (IND), a partir de la creación del Ministerio del Deporte (MINDEP), pasa a enfocarse exclusivamente a ejecutar planes y programas, lo cual conlleva a poner en práctica los diseños de intervención dados por el ministerio, contemplando una serie de variables que deberían expresarse en la gestión de sus 15 Direcciones Regionales del país. Este nuevo escenario administrativo permite poner atención a la implementación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes, en lo que se refiere al IND.

---

<sup>5</sup> Los programas sociales son los que han sido evaluados por MIDESO y están asociados al presupuesto Institucional.

Para llevar a cabo un análisis de la implementación que realiza el Instituto se requiere revisar en profundidad al menos uno de los programas que se ejecutó durante los dos años que abarca la investigación, a través del cual se represente el proceso de implementación que en general el IND debe cumplir. El programa escogido es el denominado *Deporte y Participación Social* dado que se cuenta con documentos suficientes para describirlo y al mismo tiempo, es factible responder a las preguntas de la investigación y, por ende, abordar los objetivos planteados.

### **III.3 Técnicas de Recolección de Información.**

La información que se utilizará en la investigación consta de documentos de acceso público que dicen relación con las leyes del Deporte y del Ministerio del Deporte. Junto con ello, los diseños de programas ingresados por el Ministerio del Deporte al Banco de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, y la Política Nacional de Actividad Física y Deportes. En cuanto a la documentación del Instituto Nacional de Deportes, se contemplan documentos de acceso público tales como los Balance de Gestión Integral 2015 y 2016 y otros documentos de uso interno tales como las Orientaciones Técnicas y Metodológicas, Procedimiento de Gestión Interna e informes anuales de resultados para los años contemplados en la investigación.

#### **IV. Descripción de los Lineamientos Ministeriales para la ejecución de un Programa del IND en los años 2015 - 2016.**

En este capítulo se presentan los lineamientos ministeriales que están relacionados con el programa social denominado Deporte de Participación Social del IND. La base de los lineamientos aportados los años 2015 y 2016, lo constituyen:

- a.- Ley del Deporte N°19.712, artículo 6°, modalidades deportivas.
- b.- Plan Ministerial de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018, Modelo Deportivo
- c.- Diseño y reformulación Programas Sociales años 2015 y 2016, ingresados al Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio Desarrollo Social (MIDESO).

A continuación se presentan cada una de estas tres fuentes de los lineamientos ministeriales.

##### **IV.1 Ley del Deporte N°19.712.**

Tal como se señaló en el marco teórico, esta ley entre otras materias establece las modalidades deportivas que deben ser consideradas para su desarrollo por parte de la institucionalidad deportiva nacional. En el caso del programa seleccionado en esta investigación, la modalidad a la cual corresponde se denomina Deporte Recreativo y comprende las actividades físicas efectuadas en el tiempo libre, con exigencias al alcance de toda persona, de acuerdo a su estado físico y a su edad, y practicadas según reglas de las especialidades deportivas o establecidas de común acuerdo por los participantes, con el fin de propender a mejorar la calidad de vida y la salud de la población, así como fomentar la convivencia familiar y social” (Ley del Deporte, 2001).

A partir de esta definición es viable establecer su afinidad con el concepto actividad física y específicamente con la promoción de ésta en la población en general, eso sí, considerando variables de abordaje como por ejemplo la edad e intereses de las personas. De acuerdo a las modalidades deportivas consideradas en ley del deporte, el IND cuenta con la siguiente oferta programática en la División de Actividad Física y Deporte:

Modalidad Deportiva Ley del Deporte	Programas ejecutados en Año 2015	Programas ejecutados en Año 2016
Deporte Formativo	“Escuelas Deportivas Integrales”	“Escuelas Deportivas Integrales”
<b>Deporte Recreativo</b>	<b>“Deporte de Participación Social”</b> Con 8 componentes.	<b>“Deporte de Participación Social”</b> Con 5 componentes.
Deporte Competición	“Sistema Nacional de Competencias Deportivas”	“Sistema Nacional de Competencias Deportivas”
Deporte Alto Rendimiento	“Posicionamiento del Deporte de Alto Rendimiento”	“Liderazgo Deportivo Nacional “

#### **IV.2 Aspectos de lineamientos de Política Nacional de Actividad Física y Deporte.**

Con la instalación del Ministerio del Deporte, se elaboró una carta de navegación que consideró la Ley del Deporte y el Programa de Gobierno dando origen al Plan *Nacional de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018*.

En él se plasmó un diagnóstico actualizado en cuanto a actividad física y deporte en el país y una primera versión del *Modelo Nacional de Actividad Física y Deporte*, el cual es un planteamiento teórico que establece una forma esquemática de ordenamiento de las acciones a desarrollar en base a tres ejes estratégicos y seis transversales. El modelo en sí aporta la base teórica en la que deben operar los programas sociales y planes sectoriales e intersectoriales existentes o por formularse de parte del Estado.

Entre los ejes estratégicos, se cuenta el denominado Actividad Física y Deporte de Participación Social, que comprende la práctica deportiva libre o espontánea, con una orientación a la práctica continua y sistemática de la actividad física y deportiva recreativa por parte de la comunidad a nivel local, laboral, educacional y organizacional y al cual está asociado el programa Deporte y Participación Social.

Este eje se sustenta en la modalidad recreativa que fija la Ley de Deporte y a la cual, en el Modelo de Actividad Física se suman nuevas características como la de orientar a una práctica continua y sistemática por parte de comunidades locales, laborales, educacionales y organizaciones. Entre los datos de diagnóstico que resaltaron en el Plan, se destaca el sedentarismo, que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deporte del año 2012 alcanzó a un 82,7% de la población. En materia de grupos especiales, la población en situación de discapacidad representa un 12% y la población reconocida como pueblo originario un 4%, ambas poblaciones no tenían una oferta programática por parte del IND hasta el año 2013 (MINDEP, 2014).

En conclusión, considerando el Modelo de Actividad Física y Deporte del Plan Nacional de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018, la oferta programática de la División de Actividad Física y Deporte del IND se presenta de la siguiente manera:

Ejes Estratégicos del Modelo de Actividad Física y Deporte.	Programas Año 2015	Programas Año 2016
Actividad Física y Deporte Infantil	“Escuelas Deportivas Integrales”	“Escuelas Deportivas Integrales”
<b>Actividad Física y Deporte de Participación Social</b>	<b>“Deporte de Participación Social”</b>	<b>“Deporte de Participación Social”</b>
Deporte de Rendimiento	“Sistema Nacional de Competencias Deportivas”	“Sistema Nacional de Competencias Deportivas”
	“Posicionamiento del Deporte de Alto Rendimiento”	“Liderazgo Deportivo Nacional “

De esta manera se observa que las Modalidades Deportivas y los ejes del Modelo de Actividad Física y Deporte, son consistentes entre sí y a la vez entregan la base para los programas en ejecución por el IND.

Acompañando al Modelo descrito, la Política Nacional promulgada a fines del año 2016, incorpora un Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes formado de la siguiente manera:

- “a. El ordenamiento jurídico deportivo: es el marco normativo que aglutina y confiere un determinado orden.
- b. La estructura deportiva: está conformada por un sector público y por un sector privado asociativo, nacional e internacional, así como también un sector privado orientado a la industria deportiva.
- c. La infraestructura deportiva: constituye el equipamiento necesario, cuya titularidad está dada por los actores que conforman el sistema.
- d. Los recursos económicos: son diversos y entre ellos destacan la subvención y patrocinio de los actores que conforman el sistema, además del aporte propio de los participantes.
- e. Los recursos humanos: contemplan a los practicantes, dirigentes, técnicos, administrativos y personal auxiliar o voluntario”. (Política Nacional de Actividad Física y Deporte, 2016 – 2025, pág.139).

En el entendido que el IND forma parte del sistema descrito es esperable de su parte que al momento de recibir los lineamientos programáticos de parte del MINDEP tenga establecido o exprese de alguna manera, al momento de entregar las orientaciones técnicas metodológicas para la ejecución, su vinculación con este sistema y así la ejecución del programa pueda enlazarse a la contribución del logro de propósito de la política pública respectiva y declarando sus contribuciones en los distintos niveles territoriales. En este sentido, las orientaciones que elabora el Instituto son una herramienta fundamental para expresar la vinculación entre Diseño de Programa Nacional, el Sistema Nacional y la Ejecución de programas que se realiza en regiones.

#### **IV.3 Diseño y Reformulación de Programa Social 2015 y 2016.**

En el marco de sus funciones el MINDEP es responsable de diseñar o reformular los programas sociales cuya ejecución está a cargo del Instituto Nacional de Deportes, y para ello se coordina con el Ministerio de Desarrollo Social, en cuanto a la evaluación ex ante y posteriormente con el seguimiento a la ejecución.

En el caso del programa “Deporte y Participación Social” para el año 2015 se presentó un nuevo programa y para el año 2016 se presentó una reformulación. Ambas propuestas fueron elaboradas por los equipos técnicos del Ministerio del Deporte. Cabe mencionar que hasta el mes de marzo 2014, cuando se instaló el Ministerio del Deporte, en el IND existía una variedad de programas aglutinados como Deporte Masivo. Bajo esta categoría se encontraban los siguientes programas; ‘Mujer y Deportes’ en operación desde 1986; ‘Jóvenes en Movimiento’, en operación desde 2008; ‘Deporte en tu Calle’ desde 2010;

‘Parques Públicos’ desde 2009; ‘Adulto Mayor en Movimiento’ desde 2012; ‘Recintos Nuestros’, desde 2009.

Con la puesta en marcha del Ministerio del Deporte, se instruyó un ajuste general de los programas sociales que estaban radicados en la División de Actividad Física y Deporte. En lo específico al Deporte Recreativo, básicamente se ordenó ejecutar un solo programa con ocho componentes. A este nuevo formato de programa se le denominó Deporte y Participación Social (DPS). Los programas que pasaron a ser componentes fueron: Adulto Mayor en Movimiento, Jóvenes en Movimiento, Mujer y Deporte, Deporte para Pueblos Originarios, Deporte para Personas en Situación de Discapacidad, Deporte en Recintos Penitenciarios, Deporte en Espacios Públicos<sup>6</sup>.

En lo específico, una vez que un diseño o reformulación de programa está sancionado por MIDESO y propuesto su financiamiento en el proyecto de Ley de Presupuesto respectivo, se entrega al IND para que en su interior se elaboren las instrucciones de ejecución, que en el caso de los programas de la División de Actividad Física y Deportes se denominan Orientaciones Técnicas Metodológicas de Programa. Su redacción culmina una vez aprobada la Ley de Presupuesto, ya que permite establecer los montos de recursos disponibles para su ejecución para cada región.

#### **IV.3.1 Diseño y Reformulación Programa Deporte de Participación Social 2015 – 2016.**

Para conocer los principales aspectos del diseño y reformulación del programa se utilizará la información disponible en el Banco Integrado de Programas Sociales de MIDESO. Se descargaron los respectivos informes anuales del programa, los cuales se

---

<sup>6</sup> IND, Balance de Gestión Integral 2014.

presentan en un cuadro que muestra paralelamente las dos versiones del programa 2015 y 2016.

La columna Criterio, contempla los principales aspectos de los informes del programa que se descargan desde la plataforma web Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social: Propósito, Situación diagnóstica, Población objetivo, Estrategia de intervención, Componentes e Indicadores. Las siguientes dos columnas dan cuenta de lo que cada versión anual establece para cada criterio. El objetivo del cuadro es facilitar la presentación de los lineamientos dados por el MINDEP y al mismo tiempo, comparar las dos versiones.

Criterio	Versión Programa 2015	Versión Programa 2016
Propósito de Programa	Aumentar la participación en actividad física y la práctica sistemática de la población.	Incrementar la adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte por parte de la población de 15 a 80 años de edad.
Diagnóstico	La situación de sedentarismo de la población chilena como uno de los principales problemas sociales asociados a la inactividad física y la baja participación de las personas en instancias sistemáticas de carácter deportivo o recreativo, continua en vigencia y en los últimos años no ha arrojado cambios o mejoras significativas.	La reformulación apunta a desarrollar de mejor forma la adherencia a la práctica de actividad física y/o deporte en todo el ciclo de la vida, entendiendo la adherencia como la incorporación de la práctica regular de actividad física y/o deporte como un hábito de vida, debido a que constituye un factor protector frente al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles derivadas del sedentarismo y es capaz de hacerlo efectivo desde su propia realidad.
Población Objetivo	623.571 personas mayores de 18 años, sedentarios.	Población objetivo 615.940 personas de entre 15 a 80 años que habiten comunas vulnerables, población en situación de discapacidad, perteneciente a alguna etnia y/o que se encuentre privada de libertad.
Estrategia de Intervención	Ejecución de eventos, competencias y talleres. Los eventos y competencias se realizan para facilitar el acceso a la actividad deportiva recreativa junto con incentivar su práctica. Mientras que los talleres buscan transformar la práctica esporádica del evento y acotada de una competencia en una participación sistemática enmarcada en un proceso continuo. Los talleres y eventos son diseñados en	La estrategia consiste en ejecución de eventos y talleres. Los eventos son programados para facilitar el acceso a la actividad física y deporte junto con incentivar su práctica (Deporte en Espacios Públicos); mientras los talleres buscan transformar la práctica esporádica del evento en una participación sistemática enmarcada en un proceso continuo. Entonces, con los eventos se suma cada vez más personas a practicar actividad física y deporte y con los talleres se consigue que esta

	<p>función de los intereses y necesidades de los distintos grupos de beneficiarios: jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas pertenecientes a pueblos originarios y en situación de discapacidad. Además, en el contexto de este programa también se realizan competencias para personas privadas de libertad, entendiéndose que por las condiciones del tipo de beneficiarios y la infraestructura disponible, constituye la mejor estrategia para incentivar la práctica deportiva recreativa. Entonces, con los eventos y competencias se suma cada vez más personas a practicar actividad física y deporte, y con los talleres se consigue que esta motivación sea permanente en el tiempo, logrando el propósito de aumentar la participación en actividad física y la práctica deportiva sistemática de la población, es decir, que sean capaces de incorporarla como hábito de vida, adquiriendo las herramientas para valorarla y cómo practicarla (en programas IND y otras instancias públicas y/o privadas), convirtiéndose en un agente promotor entre sus pares y, con ello, contribuir al desarrollo de una cultura deportiva país.</p>	<p>motivación sea permanente en el tiempo, logrando el propósito, que es que los beneficiarios experimenten una adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte, es decir, sean capaces de incorporarla como hábito de vida, adquiriendo las herramientas para valorarla y saber dónde y cómo practicarla (en programas IND y otras instancias públicas y/o privadas), convirtiéndose en un agente promotor entre sus pares y, con ello, contribuir al desarrollo de una cultura deportiva país.</p>
<p>Componentes</p>	<p><b>Mujer y Deporte:</b> Iniciativa implementada desde el año 1986 orientada a mujeres mayores de 18 años brindando oportunidades de participación en actividades físicas, deportivas y eventos promocionales, adaptados a sus características etarias, socioeconómicas, culturales y étnicas. Para su implementación se realizan alianzas con el Servicio Nacional de la Mujer, el Ministerio de Salud, municipios, organizaciones sociales, universidades, entre otras instituciones.</p> <p><b>Jóvenes en movimiento.</b> Se ejecuta desde el año 2008 e implica talleres deportivos focalizados en jóvenes y adolescentes entre 15 y 29 años de edad, que se encuentran en riesgo social y que requieren de acciones que contribuyan a su integración social, con el propósito de fomentar la práctica sistemática de actividades físicas y deportivas recreativas en la población juvenil de las quince regiones del país y en conformidad a las</p>	<p><b>Actividad Física y Deporte en el Curso de la Vida:</b> Talleres y eventos deportivos dirigidos principalmente a generar adherencia en actividades físicas y deportivas. Las actividades son diseñadas en función de las características e intereses de los grupos etario objetivo (Mujer y Deporte, Adulto Mayor en Movimiento, Jóvenes en Movimiento y Deporte en los Barrios).</p>

<p>motivaciones e intereses de los propios jóvenes. <b>Adulto Mayor en Movimiento:</b> Implementado desde el año 2012, su objetivo es fomentar en la población adulta mayor, desde los 60 años preferentemente autovalentes, un envejecimiento activo, a través de la práctica de actividades físicas y deportivas recreativas, que contribuyan a su bienestar general. Las actividades se ajustan a las necesidades y condiciones físicas de la población, siendo las disciplinas de gimnasia tradicional, caminatas, gimnasia acuática, tai chi, senderismo, pilates, las más demandadas.</p> <p><b>Deporte Pueblos Originarios:</b> Iniciativa implementada a partir del año 2015, la cual considero la ejecución de actividades dirigidas a personas que pertenecen a cualquiera de los pueblos originarios de nuestro país: Yamana, Rapanui, Quechua, Mapuche, Colla, Aymara, Atacameño y Alacalufe. El objetivo de este componente es rescatar y preservar las prácticas deportivas ancestrales de los pueblos originarios, incentivando su práctica y difundiendo en el resto de la población su aporte al acervo cultural del país.</p> <p><b>Deporte de Integración</b> (personas con discapacidad): Iniciativa impulsada el año 2015 por el Ministerio del Deporte como respuesta a su compromiso por generar políticas públicas que promuevan la inclusión e integración. El componente considera la realización de talleres y eventos deportivos y recreativos dirigidos a personas en situación de discapacidad junto a aquellas que no lo son. Además, se promueve la realización de prácticas deportivas adaptadas, a través de actividades o deportes cuyas reglas o características han sido adaptadas para ser practicadas por personas en situación de discapacidad y/o movilidad reducida, en un marco próximo a su contexto social y familiar.</p> <p><b>Deporte en población privada de libertad:</b> El objetivo de este componente es colaborar en los procesos de readaptación, reinserción e integración social de las personas privadas de libertad, a través de la realización de actividades deportivas recreativas, reguladas en un</p>	<p><b>Deporte en pueblos originarios:</b> Iniciativa implementada a partir del año 2015, la cual consideró la ejecución de actividades dirigidas a personas que pertenecen a cualquiera de los pueblos originarios de nuestro país: Yamana, Rapanui, Quechua, Mapuche, Colla, Aymara, Atacameño y Alacalufe. El objetivo de este componente es rescatar y preservar las prácticas deportivas ancestrales de los pueblos originarios, incentivando su práctica y difundiendo en el resto de la población su aporte al acervo cultural del país.</p> <p><b>Deporte para personas en situación de discapacidad:</b> Segundo año de ejecución. El componente considera la realización de talleres y eventos deportivos y recreativos dirigidos a personas en situación de discapacidad, con la posibilidad de participar junto a aquellas que no lo son, a través de acciones inclusivas. Además, se promueve la realización de prácticas deportivas adaptadas, a través de actividades o deportes cuyas reglas o características han sido adaptadas para ser practicadas por personas en situación de discapacidad y/o movilidad reducida, en un marco próximo a su contexto social y familiar.</p> <p><b>Deporte para personas privadas de libertad:</b> El objetivo de este componente es colaborar en los procesos de readaptación, reinserción e integración social de las personas privadas de libertad, a través de la realización de actividades deportivas recreativas, reguladas en un Convenio de Colaboración entre el</p>
---	--

	<p>Convenio de Colaboración entre el Instituto Nacional de Deportes y Gendarmería de Chile, en donde se acuerda aunar esfuerzos para desarrollar actividades deportivas con el fin de difundir y fortalecer los programas deportivos como una herramienta de integración y reinserción social.</p> <p><b>Deporte en tu comuna en espacios públicos:</b> Iniciativa que se orienta a estimular la práctica deportiva y de actividad física de la población en general, a través del cierre de calles los fines de semana, para la realización de actividades como trote, ciclismo, patinaje, la practica libre de ejercicios, así como el desarrollo de actividades en espacios urbanos de integración social, promoviendo la protección del medio ambiente y el contacto con la naturaleza. En el año 2015, este componente incorporo otras actividades y componentes que se encontraban desagregadas en otros programas, logrando cohesionar iniciativas de práctica deportiva y de actividad física en espacios públicos, tales como: actividades en calles abiertas, bordes costeros, senderismo, parques y plazas públicas y actividades de verano.</p>	<p>Instituto Nacional de Deportes y Gendarmería de Chile, en donde se acuerda aunar esfuerzos para desarrollar actividades deportivas con el fin de difundir y fortalecer los programas deportivos como una herramienta de integración y reinserción social.</p> <p><b>Deporte en espacios públicos:</b> Iniciativa orientada al fomento y promoción de la práctica deportiva y de actividad física de la población en general, a través del cierre de calles los fines de semana, para la realización de actividades como trote, ciclismo, patinaje, la práctica libre de ejercicios, así como el desarrollo de actividades en espacios urbanos de integración social, y el contacto con la naturaleza.</p>
<p>Indicadores de propósito</p>	<p>1.- Tasa de variación de participación año t con respecto a la participación año t-1. Meta estimada de 23.7%</p>	<p>1.- Porcentaje de participantes que mantienen su participación entre los años t y t-1 en actividades sistemáticas (talleres) del programa. Meta estimada de 34.70%</p> <p>2.- Gasto promedio por beneficiario del programa en el año t. Meta estimada de \$13.50</p>
<p>Indicadores de componentes</p>	<p>1.- Porcentaje de cobertura. (beneficiarios efectivos año t/ población potencial año t) Meta estimada de 3.8%</p>	<p>1.- Porcentaje de participantes que mantienen su participación entre los años t y t-1 en actividades sistemáticas del componente deporte y actividad física en el ciclo de la vida. 35,1%</p> <p>2.- Porcentaje de participantes en actividades de pueblos originarios respecto de la población nacional perteneciente a pueblos originarios. Meta estimada 0,42%</p> <p>3.- Porcentaje de participantes en actividades del componente deporte para personas en situación de discapacidad respecto de la población nacional que presenta alguna situación de discapacidad de larga duración. Meta estimada 0.62%</p> <p>4.- Porcentaje de recintos penitenciarios cerrados intervenidos con actividades</p>

		ejecutadas directamente por el IND (no considera cárceles concesionadas). Meta estimada 59,30% 5.- Tasa de variación de participantes en actividades de promoción (eventos) en el año t y t-1. Meta estimada 12.90%
--	--	--

Fuente: cuadro de elaboración propia a partir de reporte de Seguimiento 2015 y 2016 del programa Deporte y Participación Social.

Si bien los objetivos planteados en la presente investigación no contemplan referirse a los lineamientos ministeriales propiamente tal, si abarca la manera en que el Instituto Nacional de Deportes los procesa e instruye para la ejecución de planes y programas, se considera necesario comentar algunos aspectos de los lineamientos para efectos de lo que pueda o no pueda realizar el IND cuando elabora las Orientaciones Técnicas Metodológicas que se usan para la ejecución de parte de los equipos regionales.

En primer lugar, se destaca que en dos años consecutivos se modifica el propósito del programa social que se está analizando. El 2015 se declara el aumentar la participación en actividad física y la práctica sistemática de la población y para el año siguiente, se señala incrementar la adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte por parte de población de 15 a 80 años. A simple vista, se puede apreciar que son dos énfasis distintos, aumentar la participación e incrementar la adherencia a la práctica sistemática, sin embargo, ello no se expresa de manera explícita en la estrategia de intervención, como tampoco se consigna un apartado que establezca que sea el Instituto el encargado de establecer alguna variación o ajuste, considerando la búsqueda de una gestión regional y comunal más articulada entre la oferta de programas del IND y coordinada con otras instancias públicas y privadas, como acciones preparatorias al establecimiento de un Sistema Nacional de Actores de Actividad Física y Deportes, que ya en el año 2013 se planteaba como necesario y que seguramente la política pública actualizada lo abordaría.

Ahora bien, en materia de población objetivo para ambos años se presenta una cantidad de beneficiarios semejante, lo que se modifica es la caracterización de ella. Se pasa de una población mayor de 18 sedentarios para el año 2015 a una población entre 15 y 80 años que: habite en comunas vulnerables, viva en situación de discapacidad, pertenezca a alguna etnia y/o se encuentre privado de libertad, al año siguiente. Para el año 2015, la situación problema fue el sedentarismo de la población, mientras que para el año 2016 se fijó la mirada en desarrollar adherencia de la práctica para el ciclo de la vida.

Frente a estos cambios de un año para otro, llama la atención que se mantenga la misma estrategia de intervención a pesar de que a nivel de propósito se modifique. Se sigue consignando que la manera de ejecutar los servicios sea en talleres y eventos que consideren intereses y necesidades de los diferentes grupos definidos hacia los cuales se dirigen los componentes. La mantención de la estrategia no solo es entre los años 2015 y 2016, sino que en esencia, es la misma estrategia de intervención declarada para los años anteriores a la creación del Ministerio. Este punto es fundamental ya que, para la institución ejecutora y sus operadores en terreno, podría parecer que siguen haciendo lo mismo que años anteriores y no necesariamente estar ejecutando un nuevo programa bajo nuevos énfasis. Tampoco se hace alusión en la estrategia de intervención al Sistema Nacional (regional, comunal) de actividad física y deportes, lo cual incrementa la percepción de que la implementación no recibe instrucciones que le caractericen como algo distinto a los años anteriores.

En relación a los componentes el año 2016 se unen componentes que históricamente se habían ejecutado por separado dando forma al componente Actividad Física y Deporte en el Curso de la Vida. El ajuste de componentes, sin embargo, no modifica la población beneficiaria, la cual no presenta mayores incrementos o disminución por ello.

En materia de indicadores de propósito, para cada año se fija un indicador distinto. Si bien para el año 2015 es adecuado evaluar considerando la variación de participaciones con el año anterior (2014), las mismas son declaradas a través de una metodología que tampoco se modifica de años anteriores para efecto de los eventos (conteo aproximado de participaciones) e inscripciones con cédula de identidad en los talleres. Claramente los eventos son instancias en donde es factible declarar un número de participaciones y así se refleja en los informes anuales del programa. Sin embargo, el sistema de registro de inscripciones para los talleres se realiza contemplando la cédula de identidad de los beneficiarios, por lo que es formal y verificable.

Para el año 2016, se presenta un indicador que mide la mantención de un año para otro de inscritos en talleres. Esta medición debería estar declarada en las instrucciones de ejecución ya que requiere que al momento de inscribir se favorezca que quienes se inscribieran el año anterior, continúe asistiendo, lo que se denomina permanencia de un año para otro.

En cuanto a los indicadores por componentes, el 2015 se reporta desde la plataforma un solo indicador, el cual está relacionado con la cobertura lograda en relación a la población potencial, en cambio el año 2016 se reportan cinco en total, relacionados a los grupos de población atendidos por los componentes. Todos los indicadores están vinculados a coberturas.

En síntesis, los lineamientos ministeriales expresados en el diseño de programa presentan variaciones de un año para otro a nivel de propósito y de componentes. Sin embargo, a nivel de estrategia de intervención no se explicita ninguna inflexión relacionada con el cambio de propósito o bien, que exprese en mayor profundidad la articulación que el programa puede establecer en el marco del Modelo de Actividad Física y Deporte y el

Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes con los diferentes actores públicos y privados regionales y locales para efectos maximizar los aportes que se puedan realizar para el logro del propósito que dice: “ampliar la participación de la población a nivel local, regional y nacional en la práctica sistemática de la actividad física y deporte durante todo el curso de la vida” (MINDEP, 2016).

Esta ausencia de mayor profundidad en el diseño en cuanto al aporte en el marco del sistema nacional de actividad física y deportes, se contrapone con el hecho de que la política pública nacional durante el año 2017 se ha estado regionalizando mediante la redacción de políticas regionales que han sido validadas al menos por diez gobiernos regionales y por ende, la implementación programática que desarrolla el Instituto ya no solo cumple metas nacionales, sino que podría estar vinculada a alguno de los desafíos de carácter regional que se han estableciendo.

Ahora bien, si convenimos que de acuerdo a los roles que ejecuta el Ministerio por un lado y el Instituto por otro, son complementarios al momento de pensar en la implementación de la política nacional, se debería estar coordinando expresamente que la gestión territorial de ambas instituciones se encuentren articuladas. Para lograr esto último, se requiere de una coordinación interinstitucional a nivel de gestión de procesos institucionales relacionados con la entrega de lineamientos por un lado y la ejecución de planes y programas por el otro.

## **V. Comparación Lineamientos Ministeriales con las Orientaciones Técnicas Metodológicas del Programa Deporte y Participación Social 2015 y 2016.**

Para efectos del propósito de esta investigación, en el capítulo anterior se presentaron los lineamientos ministeriales al programa Deporte y Participación Social resumidos en el diseño y su reformulación. Ahora se presentan las Orientaciones Técnicas Metodológicas entregadas por el IND a los equipos regionales para la ejecución del programa mencionado.

Este programa es ejecutado por el Departamento Deporte para Todos y Todas de la División de Actividad Física y Deporte del IND, el que está constituido por siete profesionales en el nivel central y los respectivos equipos en las 15 Direcciones Regionales del Servicio a cargo de la ejecución.

El equipo técnico del nivel central y de regiones cuenta con un procedimiento de ejecución de programa, que tiene en su inicio la recepción de los lineamientos ministeriales. En el marco del procedimiento se redactan las Orientaciones Técnicas Metodológicas de un año para otro, proceso que incluye el consultar a los equipos regionales a cargo de la ejecución, sus sugerencias y observaciones.

Una vez culminada la redacción de las Orientaciones Técnicas y Metodológicas, en los años 2015 y 2016 el respectivo jefe de departamento procedía a entregar a quienes están encargados del programa en regiones sin pasar necesariamente por la Jefatura de División de Actividad Física y Deporte. Esta acción registrada en el proceso de ejecución del programa configura una zona de pérdida de control, ya que la ejecución de los programas (programación y control de gestión) en regiones, no estaría visada por el alto directivo de la División de Actividad Física y Deportes.

### **V.1 Comparación Lineamientos Ministeriales con las Orientaciones Técnicas Metodológicas del programa Deporte de Participación Social en los años 2015 - 2016.**

De acuerdo a lo anteriormente revisado, los lineamientos ministeriales se basan en la Ley del Deporte, el Plan y Modelo de Actividad Física y Deportes y cobran expresión en el diseño y reformulación del programa. El Instituto recibe el diseño del programa social y de acuerdo al procedimiento de ejecución de programa, su recepción contribuye a la elaboración de las Orientaciones Técnicas Metodológicas por parte del equipo a cargo de la ejecución.

Para los fines de la investigación se opta por presentar dos cuadros comparativos uno para cada año. En cada cuadro se contempla una columna que resumen los principales

aspectos del diseño de programa, y en la segunda columna se presentan el correlato de las Orientaciones Técnicas Metodológicas en cuanto a los tópicos de diseño.

Antes de presentar los cuadros comparativos, se deja presente que al revisar los documentos de Orientaciones Técnicas Metodológicas 2015 y 2016, lo primero que resalta es que no están integrados en un solo texto, sino que son el resultado de la suma de textos que explican cada componente. Por esta razón, se debió revisar cada uno de los textos para efectos de completar la columna referida a las Orientaciones.

Lineamientos Ministeriales 2015 Diseño de Programa	Orientaciones Técnico Metodológicas 2015 Ejecución de Programa
<b>Propósito del programa</b>	
Aumentar la participación en actividad física y la práctica sistemática de la población.	No se hace mención en los textos a un solo propósito del programa. Las orientaciones entregan objetivos para cada componente que no están articulados en torno al propósito. (no explícitamente)
<b>Población Objetivo del programa</b>	
623.571 personas mayor de 18 años sedentarios.	Cada orientación establece su población objetivo: -Mujeres mayores de 18 años y hasta los 59 años. -Mujeres y Hombres entre 60 y 80 años autovalentes con registro de participación años anteriores. -Jóvenes ambos sexos de entre 15 y 29 años. Jóvenes bajo protección SENAME o condenada por ley 20.084 privado de libertad en centros de régimen cerrados o secciones juveniles de centros penitenciarios. -Población originaria de acuerdo a censo 2002 -Personas en situación de discapacidad física, visual, auditiva, intelectual. -Población penal. -Toda la población (espacios públicos)
<b>Grupos de interés</b>	
Jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas pertenecientes a pueblos originarios, en situación de discapacidad y privadas de libertad.	Las poblaciones objetivo de los 7 componentes dan cuenta de los grupos de interés.
<b>Estrategia de Intervención y los componentes del programa</b>	
En ejecución de eventos, competencias y talleres. Los eventos y competencias se realizan para facilitar el acceso a la actividad deportiva recreativa junto con incentivar su práctica. Mientras que los talleres buscan transformar la práctica esporádica del evento y acotada de una competencia en una participación sistemática enmarcada en un proceso	Se especifican actividades sistemáticas y promocionales en los 7 componentes, solo en espacios públicos de presentan actividades promocionales de manera exclusiva.  Actividades sistemáticas: Son talleres que requieren inscripción y asistencia

<p>continuo. Los talleres y eventos son diseñados en función de los intereses y necesidades de los distintos grupos de beneficiarios. Además, en el contexto de este programa también se realizan competencias para personas privadas de libertad, entendiendo que por las condiciones del tipo de beneficiarios y la infraestructura disponible, constituye la mejor estrategia para incentivar la práctica deportiva recreativa. Entonces, con los eventos y competencias se suma cada vez más personas a practicar actividad física y deporte, y con los talleres se consigue que esta motivación sea permanente en el tiempo, logrando el propósito de aumentar la participación en actividad física y la práctica deportiva sistemática de la población, es decir, que sean capaces de incorporarla como hábito de vida, adquiriendo las herramientas para valorarla y cómo practicarla (en programas IND y otras instancias públicas y/o privadas), convirtiéndose en un agente promotor entre sus pares y, con ello, contribuir al desarrollo de una cultura deportiva país. Los componentes son</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Adulto Mayor en Movimiento</li> <li>2) Jóvenes en movimiento</li> <li>3) Mujer y Deporte</li> <li>4) Deporte Pueblos Originarios</li> <li>5) Deporte de Integración. (Personas con discapacidad)</li> <li>6) Deporte en población privada de libertad.</li> <li>7) Deporte en tu comuna en espacios públicos</li> </ol>	<p>regular del beneficiario/a.</p> <p>Actividades Promocionales: Son eventos que de acuerdo a cada componente adquieren dimensiones específicas para convocar las comunidades. No se realiza inscripción de asistencia.</p>
<b>Indicador de propósito</b>	
<p>1.- Tasa de variación de participación año t con respecto a la participación año t-1. Meta estimada de 23.7%</p>	<p>No se presenta indicador de propósito del programa.</p>
<b>Indicadores de componentes</b>	
<p>1.- Porcentaje de cobertura. (beneficiarios efectivos año t/ población potencial año t) Meta estimada de 3.8%</p>	<p>No se presenta el indicador de componentes de programa.</p>

A continuación se presenta el cuadro con los datos relativos al año 2016:

<b>Lineamientos Ministeriales 2016</b>	<b>Orientaciones Técnico Metodológicas 2016</b>
<b>Propósito del programa</b>	
<p>Incrementar la adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte por parte de la población de 15 a 80 años de edad.</p>	<p>No se hace mención en los textos a un solo propósito del programa. Las orientaciones entregan objetivos para cada componente que no están articulados en torno al propósito. (no explícitamente)</p>

<b>Población Objetivo del programa</b>	
<p>615.940 personas de entre 15 a 80 años que habiten comunas vulnerables, población en situación de discapacidad, perteneciente a alguna etnia y/o que se encuentre privada de libertad.</p>	<p>Cada orientación establece su población objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El componente Ciclo de la Vida se presenta con un subcomponente nuevo denominado deporte en tu barrio con una población objetivo de hombres y mujeres de 30 a 60 años pertenecientes a organizaciones deportivas. Las demás poblaciones permanecen; Mujeres mayores de 18 años y hasta los 59 años. En adultos mayores, mujeres y hombres entre 60 y 80 años autovalentes con registro de participación años anteriores.</li> <li>Jóvenes ambos sexos de entre 15 y 29 años. Jóvenes bajo protección SENAME o condenada por ley 20.084 privado de libertad en centros de régimen cerrados o secciones juveniles de centros penitenciarios.</li> <li>Los restantes componentes se presentan igual;</li> <li>-Población originaria de acuerdo a censo 2013</li> <li>-Personas en situación de discapacidad física, visual, auditiva, intelectual.</li> <li>-Población penal.</li> <li>-Componente Espacios Públicos dirigido a Toda la población.</li> </ul>
<b>Grupos de interés</b>	
<p>Jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas pertenecientes a pueblos originarios, en situación de discapacidad y privadas de libertad.</p>	<p>Se mantiene igual que en el año 2015</p>
<b>Estrategia de Intervención y los componentes del programa</b>	
<p>La estrategia consiste en ejecución de eventos y talleres. Los eventos son programados para facilitar el acceso a la actividad física y deporte junto con incentivar su práctica (Deporte en Espacios Públicos); mientras los talleres buscan transformar la práctica esporádica del evento en una participación sistemática enmarcada en un proceso continuo. Entonces, con los eventos se suma cada vez más personas a practicar actividad física y deporte y con los talleres se consigue que esta motivación sea permanente en el tiempo, logrando el propósito, que es que los beneficiarios experimenten una adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte, es decir, sean capaces de incorporarla como hábito de vida, adquiriendo las herramientas para valorarla y saber dónde y cómo practicarla (en programas IND y otras instancias públicas y/o privadas), convirtiéndose en un agente promotor entre sus pares y, con ello, contribuir al desarrollo de una cultura deportiva país.</p> <p>Considera 5 componentes</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Actividad física y deportiva en el curso de la vida.</li> <li>2) Deporte en pueblos originarios</li> <li>3) Deporte en personas en situación de discapacidad</li> <li>4) Deporte en población privada de libertad.</li> <li>5) Deporte en espacios públicos</li> </ol>	<p>Se mantiene igual que el año 2015, con la misma estrategia consistente en actividades sistemáticas (talleres) y promocionales (eventos).</p> <p>En el caso de los talleres no queda explícitamente señalado el aspecto que dice “Entonces, con los eventos se suma cada vez más personas a practicar actividad física y deporte y con los talleres se consigue que esta motivación sea permanente en el tiempo, logrando el propósito, que es que los beneficiarios experimenten una adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte, es decir, sean capaces de incorporarla como hábito de vida, adquiriendo las herramientas para valorarla y saber dónde y cómo practicarla (en programas IND y otras instancias públicas y/o privadas), convirtiéndose en un agente promotor entre sus pares y, con ello, contribuir al desarrollo de una cultura deportiva país.”</p>

<b>Indicadores de propósito</b>	
1.- Porcentaje de participantes que mantienen su participación entre los años t y t-1 en actividades sistemáticas (talleres) del programa. Meta estimada de 34.70%	No se presentan indicadores de propósito del programa.
2.- Gasto promedio por beneficiario del programa en el año t. Meta estimada de \$13.50	
<b>Indicadores de componentes.</b>	
1.- Porcentaje de participantes que mantienen su participación entre los años t y t-1 en actividades sistemáticas del componente deporte y actividad física en el ciclo de la vida. Meta estimada de 35.10%	No se presentan indicadores de componentes del programa.
2.- Porcentaje de participantes en actividades de pueblos originarios respecto de la población nacional perteneciente a pueblos originarios. Meta estimada 0.42%	
3.- Porcentaje de participantes en actividades del componente deporte para personas en situación de discapacidad respecto de la población nacional que presenta alguna situación de discapacidad de larga duración. Meta estimada 0.62%	
4.- Porcentaje de recintos penitenciarios cerrados intervenidos con actividades ejecutadas directamente por IND (no considera cárceles concesionadas). Meta estimada 59.30%	
5.- Tasa de variación de participantes en actividades de promoción (eventos) en el año t y t-1. Meta estimada 12.90%	

Fuente: cuadro de elaboración propia según datos obtenidos desde Orientaciones Técnicas Metodológicas 2015 y 2016 del Ministerio del Deporte.

A simple vista se observa que si bien las dos versiones del programa son, de acuerdo al procedimiento de ejecución, llevados al formato de Orientaciones Técnicas Metodológicas 2015 y 2016 respectivamente, no todos los criterios considerados como relevantes son llevados a formato denominado orientaciones. Esto indicaría que si bien se ejecuta el programa, ello no estaría ocurriendo necesariamente como una expresión de ejecución de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes, sino que más bien como una continuidad de lo que se ha estado ejecutando desde antes del año 2014.

A pesar de tener los diseños, dos énfasis distintos expresados en los propósitos de programa, ello no se traduce en mayores diferencias a nivel de estrategias de intervención. (Talleres – Eventos), lo cual lleva a los equipos a cargo de la ejecución a realizar las mismas

acciones de implementación que han realizado en años anteriores, ya que el producto que les piden (actividades) no cambia ni se intensiona explícitamente una metodología de articulación y/o complementariedad con otros actores institucionales públicos y privados.

En cuanto a los propósitos del programa, llama la atención que en las Orientaciones Técnicas Metodológicas del 2015 y 2016, no se mencionen, como tampoco se presentan unidos los componentes en un solo texto, sino que por separado. Entonces, cabe preguntar a los equipos en regiones si ejecutan un programa con siete componentes o siguen ejecutando siete programas paralelamente. En los documentos de cada componente, si bien se señalan objetivos para la realización de actividades hacia grupos específicos, esto podría significar que los equipos regionales siguen ejecutando como si no existiera la formulación del programa Deporte y Participación Social dispuesto por el Ministerio del Deporte.

Otra expresión de un potencial déficit de implementación estaría dado en que para efectos de seguimiento y monitoreo al diseño los indicadores implicados no son entregados a los equipos regionales, por lo tanto, queda la duda acerca de quiénes son los responsables del seguimiento, cada equipo regional o bien el equipo técnico del nivel central. Al parecer sería el equipo técnico del nivel central, el cual aún no transfiere ese rol a los equipos regionales. En este sentido, si el sistema de actividad física y deportes opera de manera regional, el seguimiento a la ejecución de programas que realiza el Ministerio de Desarrollo Social, sería una instancia relevante de transmitir a los equipos regionales para una mayor vinculación de la ejecución programática con la política de actividad física y deporte a nivel regional.

Los textos Orientaciones Técnicas Metodológicas del programa, si bien poseen una estructura similar, en ellas no se da cuenta (al menos no explícitamente) la articulación o coordinación de las Direcciones Regionales con las Secretarías Ministeriales de Deporte o

incluso, con otros programas del propio IND. Se resalta esta situación dado que las acciones de coordinación interinstitucional e intersectorial, con la instalación del ministerio en regiones, pasa a estar bajo su liderazgo lo cual no se reconoce en las instrucciones que se dan a los equipos técnicos que ejecutan programas.

Esta podría ser una clave para establecer que la instalación del ministerio en regiones no ha sido consistente con el liderazgo que le asigna el Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes, dejando a esta instancia en un rol casi de observador de lo que sigue realizando el IND en cuanto a la focalización y coordinación con servicios públicos y municipios.

Finalmente, las Orientaciones de ambos años son muy similares en contenidos, donde lo que se actualiza son los valores de cobertura de beneficiarios/as y los relacionados con presupuesto por componente.

Hasta ahora se han comparado los documentos de lineamientos y la orientación para ejecución, lo cual será acompañado a continuación con un cuadro que resume los resultados de la ejecución para los años 2015 y 2016 lograda por el programa. Cabe señalar que la cobertura esperada para cada año en los diseños fue sobre cumplido sumando los beneficiarios/as de talleres y eventos.

### **Ejecución Programa Deporte de Participación Social 2015 – 2016**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Presupuesto Ejecutado	M\$8.213.732	M\$8.100.280
N° comunas	322	328
Beneficiarios/as	706.175	730.208
Componentes	8	5
<b>Mujer y Deporte</b>	<b>Actividad Física y Deporte en el Curso de la Vida</b>	
104.409 mujeres a nivel país. Aumento de talleres ejecutados en el año 2015 en relación al 2014; 1198 talleres sistemáticos equivalentes a un 13.18% más que los realizados el año 2014 1040 talleres sistemáticos. Con alto posicionamiento en sectores de	Benefició a <b>211.702</b> personas, lo que representa un incremento de un <b>33,3%</b> en relación al año 2015. A continuación, se detalla por subcomponente; <b>Jóvenes en movimiento</b> benefició a <b>29.984</b> jóvenes, lo que representa un incremento de un <b>11,33%</b> en	

<p>difícil acceso y vulnerabilidad social.</p> <p><b>Adulto Mayor</b></p> <p>27.443 personas a nivel país. Aumento en un 57,7% de las actividades sistemáticas (talleres) realizadas con respecto el año 2014</p> <p><b>Jóvenes en movimiento</b></p> <p>26.931 jóvenes a nivel país, lo cual representó un 9% más que el año anterior. Se realizaron actividades focalizados en jóvenes y adolescentes entre 15 y 29 años de edad, que se encuentran en riesgo social y que requieren de acciones que contribuyan a su integración social, con el propósito de fomentar la práctica sistemática de actividades físicas y deportivas recreativas en la población juvenil de las quince regiones del país y en conformidad a las motivaciones e intereses de los propios jóvenes.</p> <p><b>Deporte en los Barrios</b></p> <p>No se ejecutó</p>	<p>relación al año 2015. <b>Mujer y deporte</b> benefició a <b>109.491</b> personas, de las cuales 32.143 correspondieron a participantes en <b>1.190</b> talleres de carácter sistemático. <b>Adulto mayor en movimiento</b> benefició a <b>39.725</b> personas, en las quince regiones del país. En el caso de la Dirección Metropolitana, se firmó convenio de colaboración con el Servicio de Salud Metropolitano Occidente, con el objeto de fortalecer el trabajo intersectorial, permitiendo la integración de actividades deportivas recreativas y el control de la salud de la población que participa en los talleres sistemáticos de adultos mayores implementados por el IND a través de la alianza IND –SSMOC materializado en dos talleres pilotos desarrollados en el Hospital de Curacaví y en el Cefsam Andes perteneciente a la comuna de Quinta Normal, que contaron con un promedio de 20 beneficiarios por taller. <b>Deporte en los Barrios</b> benefició a <b>32.502</b> personas, en las 15 regiones del país.</p>
<b>Deporte Población Privada de Libertad.</b>	
<p>Actividades en 60 comunas que cuentan con centros penitenciarios, alcanzando un total de 22.354 beneficiarios a nivel país, lo que representa un aumento de un 64,8% con respecto al año 2014.</p>	<p>Actividades en 69 recintos penitenciarios cerrados, administrados por Gendarmería de Chile. Durante el año 2016, se realizaron actividades las 15 regiones del país, alcanzando un total de <b>19.345</b> beneficiarios a nivel país.</p>
<b>Deporte de Integración</b>	
<p>12.163 personas a nivel nacional</p>	<p>Este componente se implementó en las quince regiones del país, beneficiando a <b>1066</b> personas. Durante el año 2016, se colaboró a través de un convenio con el Club Deportivo Olimpiadas Especiales Chile, en la realización del Torneo Sudamericano de fútbol unificado con la Copa América de Olimpiadas Especiales Uruguay 2016, y el Torneo Nacional de Fútbol, Atletismo y Tenis, Competencia de Snowboard y Sky, lo cual permitió beneficiar a <b>450</b> personas.</p>
<b>Deporte Pueblos Originarios</b>	
<p>Las actividades se desarrollaron en siete regiones que concentran el mayor número de población originaria: Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Biobío, Araucanía, Los Lagos y Región Metropolitana con una cobertura de 10.746 personas en las regiones mencionadas.</p>	<p>Las actividades se ampliaron a 14 regiones del país, logrando beneficiar a <b>9.995</b> personas, a diferencia del año 2015, que sólo estuvieron focalizadas en siete regiones. Destaca la colaboración mediante el “<b>Convenio Rapa Nui en movimiento</b>” con la Corporación Municipal de Deportes y Recreación de la Municipalidad de Isla de Pascua, en el desarrollo de la actividad física y la recreación en la isla de Rapa Nui, a través del desarrollo de 22 actividades (18 talleres y 4 encuentros deportivos) permitiendo beneficiar a <b>867</b> personas.</p>
<b>Deporte en tu comuna en Espacios públicos</b>	
<p>Actividades en 115 comunas de las 15 regiones del país, lo que permitió beneficiar a 492.878 personas, lo</p>	<p>Durante el año 2016 las actividades se realizaron en las quince regiones del país, abarcando una total de</p>

que representa un incremento del 26.83% en la cobertura de beneficiarios respecto al año anterior. Asimismo, se logra un aumento considerable en las comunas atendidas, de 92 comunas el año 2014 a 115 comunas atendidas durante el año 2015.	103 comunas, logrando un aumento considerable en relación a las 76 comunas atendidas durante el 2015. Estas acciones permitieron beneficiar a un total de <b>479.100</b> personas.
--	--

Fuente: cuadro de elaboración propia según datos balances de Gestión Integral IND, 2015 y 2016.

Junto con la ejecución relacionada con beneficiarios/as en los años 2015 y 2016, cabe revisar lo concerniente con los indicadores planteados en los diseños respectivos. Si bien las Orientaciones Técnicas Metodológicas no los consideran, el programa a nivel nacional debe dar cuenta de los resultados dos veces al año al Ministerio del Deporte. Estos resultados quedan consignados en las fichas de seguimiento y evaluación anual que elabora el Ministerio de Desarrollo Social y que están disponibles en el Banco integrado de Programas Sociales.

Ahora bien, en cuanto a los resultados de los indicadores de desempeño a nivel de propósito incorporados en el diseño de programa para los años 2015 y 2016, se observa que el indicador de gasto promedio anual, en ambos años ha sido menor del estimado.

Propósito	Indicadores	Meta estimada	Resultados
2015	1.- Tasa de variación de participación año t con respecto a la participación año t-1.	23,7%	35%
	2.- Gasto promedio por beneficiario del programa en el año t.	\$25,48	\$13,50
2016	1.- Porcentaje de participantes que mantienen su participación entre los años t y t-1 en actividades sistemáticas (talleres) del programa.	34,70%	30%
	2.- Gasto promedio por beneficiario del programa en el año t.	\$13,50	\$11,10

Fuente: cuadro de elaboración propia según datos obtenidos desde la web Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social

Un aspecto importante de estas mediciones a nivel de propósito es que el servicio cuenta con una plataforma de registro de participantes. El registro se sustenta en el número de cédula de identidad el que entrega edad, sexo entre otros datos. Para efectos de la medición de la permanencia de participantes en actividades sistemáticas, se comparan las bases de datos entre los años t y t-1 utilizando las cédulas de identidad para ello.

Considerando el propósito del año 2015, “Aumentar la participación en actividad física y la práctica sistemática de la población” el resultado del indicador *Tasa de variación de participación año t con respecto a la participación año t-1* indica que el sobrecumplimiento porcentual del año fue de un 47% en relación a la meta planteada.

Ahora bien, considerando el propósito del año 2016 de “incrementar la adherencia a la práctica regular y sistemática de actividad física y deporte por parte de la población de 15 a 80 años de edad” el indicador propuesto mide la permanencia de un año para otro de los participantes, lo cual es asumido como sinónimo de adherencia a la práctica sistemática, sin embargo, a nivel de resultado se obtiene una cifra menor a la estimada como meta del año. Lo cual podría ser consecuencia de la falta de instrucción específica en las Orientaciones Técnicas Metodológicas de lo estipulado en el propósito del año 2016.

En cuanto a los indicadores de componentes, el 2015 solo presenta un solo indicador, el cual está relacionado con la cobertura de población objetivo, en cambio el año 2016 se presentan cinco en total.

Componentes	Indicadores	Meta estimada	Resultados
2015	1.- Porcentaje de cobertura. (beneficiarios efectivos año t/ población potencial año t)	3,8%	10,21%
2016	1.- Porcentaje de participantes que mantienen su participación entre los años t y t-1 en actividades sistemáticas del componente deporte y actividad física en el ciclo de la vida.	35,1%	8,30
	2.- Porcentaje de participantes en actividades de	0,42%	s/i

	pueblos originarios respecto de la población nacional perteneciente a pueblos originarios.		
	3.- Porcentaje de participantes en actividades del componente deporte para personas en situación de discapacidad respecto de la población nacional que presenta alguna situación de discapacidad de larga duración.	0,62%	0,90%
	4.- Porcentaje de recintos penitenciarios cerrados intervenidos con actividades ejecutadas por el IND (no considera cárceles concesionadas)	59,30%	s/i
	5.- Tasa de variación de participantes en actividades de promoción (eventos) en el año t y t-1.	12,90%	-2,8%

Fuente: cuadro de elaboración propia según datos obtenidos desde la web Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social

Analizado los documentos a los cuales se accedió en esta investigación, en materia de seguimiento de parte del MINDEP y MIDESO, es factible señalar que no existe una plena concordancia entre ellos. Quizás se deba a los cambios de propósitos de un año para otro y a los ajustes en materia de componentes, que no se pueda realizar una comparación de resultados más profunda. De igual modo, el seguimiento que realiza el MINDEP a los indicadores durante el año y el informe anual que genera, no reconocen los aspectos de procedimientos del Instituto, por lo cual, no ha logrado avanzar en mejoras que permitan sincronizar de acuerdo al año presupuestario, una mejor articulación entre los lineamientos y la ejecución del programa cautelando los aspectos del Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes. Por último se presenta a continuación un ejercicio de aplicación del marco de análisis de implementación de Sabatier y Mazmanian presentado en el marco teórico, el cual se realiza para identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos planteados, en este caso de los diseños de programas y en particular del programa en revisión. Este ejercicio se realiza para aplicar la información recopilada y poder establecer algún tipo de mejora a las herramientas con las cuales se lleva a cabo la supervisión a la implementación

que lleva a cabo el IND. Esta supervisión tendría que fijar su mirada en la búsqueda de potenciales déficit o brechas de implementación.

Los autores mencionados incorporan tres categorías de variables independientes del proceso implementación y las etapas de implementación que pasarían a ser las variables dependientes del proceso.

#### **A.- Tratabilidad del problema**

- 1) Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas. Si bien se cuenta con una variedad de teorías para abordar la problemática que plantea el programa, en el plano de las nuevas tecnologías no se observa un uso aplicado más allá del uso de una plataforma digital en la cual se digitan las inscripciones. En esta plataforma, sin embargo, no se han cargado de manera consistente los datos de registros completos o la asistencia a los talleres, generando la imposibilidad hasta el año 2016 de realizar un análisis de datos que permitiese realizar mejoras en la implementación del mismo o re direccionar la focalización a partir de la población objetivo dado por el diseño.
- 2) Diversidad de comportamientos en el grupo objetivo. En el programa revisado se da que en los dos años contemplados se cambió el grupo objetivo. El 2015 se plantea 623.571 personas mayores de 18 años sedentarios y para el año 2016 se plantea 615.940 personas entre 15 a 80 años de comunas vulnerables, personas en situación de discapacidad, perteneciente a alguna etnia o privado de libertad. Cualquiera de las dos definiciones nos muestra que los comportamientos basales de quienes integran el grupo objetivo son múltiples o diversos. Por ejemplo, quien es definido como sedentario, requiere de acciones muy específicas de reeducación para superar las barreras de activación y cambio de pautas de conductas. Solo así se puede interpretar

lo que se señala en la estrategia de intervención del año 2015. En el caso del año 2016, al enfocarse en comunas vulnerables la ejecución del programa y grupos de población específicos, se debería tomar en cuenta que la población más vulnerable no prioriza el uso de su tiempo libre como los sectores socioeconómicos más acomodados, dado que su prioridad es incrementar ingresos para grupo familiar.

- 3) Porcentaje del grupo objetivo en la población total. De acuerdo al diseño del programa el porcentaje de la población objetivo con respecto a la población total en promedio correspondería al 10% el 2015 y un poco menos para el año 2016. El alcance del programa estaría limitado a un máximo de población que puede atender por año, por lo cual, la expectativa de masividad y adherencia al mismo tiempo no es de fácil logro sin articular y complementar su gestión en las comunas y regiones del país.
- 4) Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas. Este aspecto podría ser interpretado como la adherencia a la práctica regular que se señala como propósito en el año 2016. Actualmente no se ha elaborado una medición en particular para ello. Lo que existe en el Instituto es una medición de beneficiarios que permanecen de un año para otro inscritos en dos programas que ejecuta. Uno de esos programas es Deporte de Participación Social. El resultado del año 2016 considerando las inscripciones del año 2015 fue de 30,38%, algo así como 3 de cada 10 personas que participaron durante el año 2016, también lo hicieron el año 2015, lo cual fue más bajo de la meta propuesta en el diseño.

Esta medición a nivel de inscripción podría dar cuenta del interés por realizar la actividad física. Sin embargo, la adherencia definida como la práctica de actividad física y/o deporte en tanto ejercicio individual y/o colectivo incorporado como un

hábito de vida regular y sistemática, no se ha medido al punto de poder llegar a egresar participantes que hubiese transitando hacia comportamientos físicamente activos permanentes en sus vidas.

#### **B.- Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación.**

- 1) Objetivos claros y coherentes.
- 2) Incorporación de teoría causal adecuada.
- 3) Recursos financieros.
- 4) Integración jerárquica en y entre instituciones encargadas en la implementación.
- 5) Reglas de decisión de las instituciones encargadas.
- 6) Reclutamiento de directivos y personal.
- 7) Posibilidades formales de acceso a actores eternos.

En general, para la presente investigación se considera que la Ley del Deporte establece una base sustantiva en la cual se ha concebido la actual Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025.

#### **C.- Variables no normativas que condicionen la implementación**

- 1) Condiciones socioeconómicas y tecnológicas. La encuesta nacional de hábitos señala que son los sectores de más altos ingresos los que más practican actividad física y deportes, por lo que los demás niveles socioeconómicos requieren de medidas específicas para que puedan optar a incorporar en sus ciclos vitales la práctica sistemática. La vulnerabilidad socioeconómica de quienes se inscribieron en el año 2016 en el programa Deporte de Participación Social fue revisada con las bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social por parte del Ministerio del Deporte, estableciendo que, de los inscritos en los talleres, un 84,7% estaba incorporado en el registro social de hogares y de los cuales un 74,6% son mujeres y 25,4 % hombres.

Este dato ha servido para ratificar que la cobertura del año 2016 está asociada a vulnerabilidad en un alto porcentaje con un marcado acento en población femenina. Está pendiente desagregar estos datos para ver de qué manera es factible seguir mejorando.

- 2) Atención de los medios al problema. Se observa un mayor abordaje en los medios de comunicación el abordaje del problema del sedentarismo y la inactividad física.
- 3) Apoyo del público. La encuesta nacional de hábitos recoge el interés de las personas, sin embargo, este interés se contrapone con la falta de tiempo para concretarlo.
- 4) Actitudes y recursos de grupos de ciudadanos. Sin información.
- 5) Apoyo de las autoridades. Existen apoyos del nivel central explícitos, sin embargo, a nivel regional y local se requiere mayor explicitación de apoyos y su respectivo seguimiento. Tal es el caso de la ausencia de convenios de trabajo conjuntos, por ejemplo, con todos los municipios donde se ejecutan planes y programas, por lo cual no se pueden medir sus aportes.
- 6) Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados. La institución modificó sus objetivos y fines, lo cual no se expresa claramente en documentos denominados Orientaciones Técnicas Metodológicas. Esta falla, puede estar afectando el liderazgo de los funcionarios encargados en los equipos regionales, que continuarían actuando más como una expresión de continuidad que de cambio al nuevo marco institucional. Esta situación podría estar generando déficit de implementación de los lineamientos ministeriales con diversos niveles de profundidad en los quince equipos regionales.

### **Etapas (variables dependientes) del proceso de implementación.**

1. Resultados de la acción de dependencias encargadas de la implementación de la política: Los resultados señalan que se han realizado las actividades comprometidas, sin embargo, queda pendiente si los equipos están plenamente conscientes de estar contribuyendo con los resultados a propósitos de política pública. Por la manera que se reportan instrucciones (OTM) y luego se reciben informes anuales, los equipos seguirían ejecutando programas y no componentes de un solo programa social.
2. Acuerdo de los grupos objetivos con los resultados de la acción: la encuesta de satisfacción de usuario que se aplicó en los años 2015 y 2016 da cuenta de casi la totalidad de quienes participan, les gusta hacerlo. Dicho ello, al parecer la encuesta requeriría ser mejorada para efectos de establecer la satisfacción en base a objetivos de las acciones que se realizan distinguiendo los grupos con los cuales se trabaja.
3. Los impactos efectivos de los resultados de la acción. No se miden.
4. Los impactos percibidos de los resultados de la acción. A partir de los Balances de Gestión Institucional de los años 2015 y 2016 es factible mencionar que el programa ha reportado cumplimiento en la entrega de servicio, incluso sobre cumpliendo sus compromisos anuales. A ellos se suma que a fines del año 2016, se inició el proceso de evaluación de programa gubernamental que ejecuta la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Al término de la edición de esta investigación la DIPRES se encuentra estableciendo compromisos con el sector deporte para efectos de mejorar la evaluación entregada de ejecución insuficiente para cinco programas que ejecuta el IND, entre los cuales se encuentra el programa analizado.
5. Revisión mayor de las normas. El Ministerio del Deporte tiene la atribución en este ámbito.

## **VI Conclusiones Finales.**

Esta investigación nace por el interés por conocer en mayor profundidad el proceso de implementación de políticas públicas en materia de deporte, aprovechando el contexto de instalación del nuevo Ministerio del Deporte a partir del 2014 y formulación de la segunda versión de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte. El interés por la

implementación y no en el diseño, se funda en que si el proceso de implementación llegase a presentar déficit o algún tipo de brecha, se perjudicará no solo la eficacia de la acción estatal, sino que de paso el logro de objetivos gubernamentales.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet 2014 – 2018 contempla la entrega de una nueva política pública en materia de deporte, lo que quedó a cargo del nuevo Ministerio del Deporte que precisamente se instala como tal en marzo del año 2014. Por ello, esta nueva instancia pública junto con iniciar su operación propiamente tal, debía poner en marcha los compromisos gubernamentales para el período de gobierno. Ambos desafíos de manera paralela fueron llevados a cabo, iniciándose así, un nuevo ciclo de la gestión pública en materia de deporte, ahora liderado por una instancia al más alto nivel gubernamental tanto nacional como en las regiones del país.

Ahora bien, la instalación del nuevo ministerio significó en materia de implementación de programas al menos constatar dos líneas de trabajo, hacerse cargo técnicamente de los diseños de programas y entregarlos oportunamente al IND para su ejecución y al mismo tiempo, establecer paralelamente a la ejecución del IND la modalidad de fiscalización de la labor de ejecución de parte del Instituto Nacional de Deportes. En este sentido, el Instituto Nacional de Deportes, se enfoca exclusivamente en la ejecución de los planes y programas a su cargo y por lo tanto, se sobre entiende que es parte de la instalación del nuevo ministerio, el que el IND se ajuste también a su nuevo rol de ejecutor.

En estricto rigor ha sido un proceso de instalación que ha tomado todo el período de gobierno y en este contexto, la presente investigación se planteó como objetivo el conocer algunos de los principales lineamientos para la ejecución de planes y programas que recibió el IND por parte del Ministerio del Deporte de Chile en los años 2015 y 2016, en particular para el programa Deporte y Participación Social, para indagar en torno a potenciales déficit

o brechas de implementación de parte del Instituto. La manera de abordar el interés planteado ha sido a través de recopilar antecedentes que permitan conocer los lineamientos ministeriales aportados en los años 2015 y 2016 para la ejecución de parte del Instituto Nacional de Deportes, de uno de sus programas denominado “Deporte y Participación Social” y constatar de qué manera se han implementado en los años mencionados.

El alcance de esta investigación deja fuera el proceso de elaboración de los diseños de programas sociales y de los lineamientos ministeriales y se concentra en lo que ocurre en el IND una vez recibidos aquellos lineamientos programáticos y la puesta en ejecución.

Para el logro del objetivo general de la investigación se plantearon cuatro objetivos específicos que orientaron la recopilación de antecedentes y su respectivo análisis reflejado en los capítulos cuatro y cinco respectivamente. A continuación, se procederá a presentar las conclusiones en relación a cada uno.

En cuanto a **las principales líneas de acción que aporta la Ley del Deporte N°19.712 para el Instituto Nacional del Deportes en los años 2015 y 2016 en materia de ejecución de programas** cabe señalar que aun cuando, con la promulgación de la ley N°20.686 que creó el Ministerio del Deporte, fue modificada retirando de ella las acciones que pasaron al Ministerio, sigue siendo la principal fuente de orientación para el funcionamiento del Instituto, tanto del punto de vista de su organización como de sus obligaciones y roles.

En lo sustantivo, la Ley del Deporte señala que el Instituto es un servicio público funcionalmente descentralizada con patrimonio propio cuyo Director Nacional es nombrado por Alta Dirección Pública y su principal objetivo es ser ejecutor de planes y programas de actividad física y deportes. Su organigrama contempla una Dirección Nacional y tres Divisiones en el nivel central con 15 Direcciones Regionales. Su actuar está supeditado a los

lineamientos que entrega el Ministerio del Deporte, los que a su vez se sustentan en la Ley del Deporte y la Política Nacional de Actividad Física y Deportes.

En materia de ejecución de programas, establece cuatro modalidades deportivas y desde cada una de ellas se establecen las acciones de diversos actores públicos y privados. Es la Ley del Deporte la que establece el campo de acción de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte en cuanto a que deben existir planes y programas para las cuatro modalidades deportivas, tanto en su versión convencional como adaptado. Esto último, con la existencia del Ministerio del Deporte, pasó a ser de su responsabilidad formularlos y entregarlos para su ejecución al Instituto Nacional de Deportes.

Los programas que se ejecutan en las dos principales Divisiones del Instituto son:

En la División de Desarrollo:

- FONDEPORTE (Fondo Nacional para el Fomento del Deporte).
- Sistema de Capacitación y Certificación Deportiva.
- Recintos en Movimiento (iniciativa).

En la División de Actividad Física y Deportes:

- Escuelas Deportivas Integrales.
- Deporte de Participación Social.
- Sistema Nacional de Competencia Deportivas (SNCD).
- Liderazgo Deportivo Nacional.

La División de Actividad Física y Deporte es la instancia más relacionada con las modalidades deportivas que define la Ley del Deporte. Expresión de ello, han sido la vinculación preferente que ha tenido el MINDEP estableciendo ajustes a la ejecución desde el año 2014 y la oficialización de nuevos diseños o reformulaciones para los años 2015 y 2016 que ha recibido de parte del MINDEP. No obstante lo anterior, es conveniente señalar que es en la División de Desarrollo donde se ejecuta programas sociales de carácter más

transversales a las modalidades deportivas y que en su conjunto integran el Modelo Deportivo que se declara la política pública sectorial vigente.

En resumen, los principales aportes de la Ley del Deporte a la gestión del IND radican en las modalidades deportivas, las que a su vez han sustentado el Modelo Deportivo Nacional que el Ministerio del Deporte incorporó en la política pública vigente actualmente.

Otro aspecto a destacar de la ley N°19.712 es que declara expresamente que el IND en el artículo 11°, le corresponderá la ejecución de la política nacional de deportes y el artículo 11 letra *a* y que fija como una de sus funciones la ejecución de las políticas destinadas a la actividad física y al deporte en sus diversas modalidades. Pues bien, la política pública vigente no solo articula las modalidades deportivas en un Modelo Deportivo Nacional, sino que además declara el propósito de lograr un efectivo alcance social y territorial del fomento de la práctica y el progreso de la actividad física y el deporte en el conjunto de la población nacional, para lo cual el Ministerio del Deporte será el responsable de articular el desarrollo de un Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes y en el cual el IND asume el rol de órgano ejecutor de las políticas, planes y programas definidos por el Ministerio del Deporte tanto en el plano central como en el plano regional por medio de sus direcciones regionales.

De esta manera tanto la ley del deporte como la política pública vigente son consistentes en el rol que debe cumplir el Instituto. Sin embargo, esta entidad aun no logra superar la modalidad vertical de ejecución de sus planes y programas e integrar los niveles regionales de acuerdo al ciclo presupuestario y no solo en una ejecución de 12 meses. La consecuencia de no abordar la definición de una estrategia de gestión distinta a la que ha desarrollado, podría devenir en un déficit de implementación complejo al momento de no

tener procesos y procedimientos adaptados a la puesta en marcha de la ejecución de las Políticas Regionales aprobadas ya diez Gobiernos Regionales durante el año 2018.

En lo que concierne específicamente a **los principales lineamientos que aportó el Plan Ministerial de Actividad Física y Deportes 2014 – 2018 del Ministerio del Deporte, hacia el Instituto Nacional de Deporte**, es posible destacar que el Ministerio plasmó en el documento mencionado su primer esfuerzo técnico para establecer una carta de navegación que le permitiera por un lado proponer un Modelo Nacional de Actividad Física y Deportes desde el cual desprender los ejes de trabajo para un periodo de transición entre la Política Pública del año 2002 y la nueva Política Nacional que se proponía elaborar. El efecto del Plan fue, articular un diagnóstico sustentado la última encuesta de hábito de actividad física y deporte, con la perspectiva de derechos que se plasmaba en el programa de gobierno.

Esto llevó a un ajuste de la oferta de programas que tenía el IND, renovando cinco de los siete programas sociales que estaba ejecutando hasta el año 2014 el Instituto Nacional de Deportes.

- Sistema de Capacitación y Certificación Deportiva.
- Escuelas Deportivas Integrales.
- Deporte de Participación Social.
- Sistema Nacional de Competencia Deportivas (SNCD).
- Liderazgo Deportivo Nacional.

Sin embargo, esta renovación de los diseños de programas sociales, no significó para el Instituto Nacional de Deportes un ajuste a la manera en la cual los había estado ejecutando. En este punto se requiere observar con mayor atención el que el Instituto venía operando con una ejecución de programas disgregada o no articulada entre sí, ya sea en torno a las definiciones estratégicas del servicio o bien, con una gestión no sustentada

debidamente en procesos que apuntara a sus productos estratégicos. Esta falta de coordinación interna se plasma en los procedimientos de gestión de unos pocos programas que fueron capaces de mantener una buena práctica, en donde si bien se elaboran las orientaciones técnicas y metodológicas, estas no circulaban por los canales formales de los altos directivos, sino que más bien, entre equipos de programa central con los equipos de regiones. Bajo ese escenario, los encargados de programa en regiones seguían actuando de igual manera que años anteriores para ejecutar nuevos diseños.

Al parecer durante los años 2015 y 2016 si bien se ha respetado el nuevo rol de implementador de la política pública a través de planes y programas cuyos diseños fueron aportados por el Ministerio del Deporte, la ejecución en sí misma no ha incorporado realmente la puesta en marcha del Ministerio del Deporte, sobre todo en regiones, donde se han generado pugnas o controversias y fallas a nivel de coordinación.

Bajo este punto de vista, el **describir de qué manera se concreta los lineamientos ministeriales en la implementación de los planes y programas del Instituto Nacional de Deportes, a través de la revisión de la ejecución realizada en los años 2015 y 2016 del programa Deporte y Participación Social**, es clave para efectos de esta investigación, pues la revisión documental permitió detectar que la manera de hacer por parte del equipo nacional del programa analizado, no cambió sustantivamente, cuando recibió el nuevo diseño de programa que debería ejecutar. Si bien no lo rechaza, lo ejecuta de igual manera que en año anterior.

Paralelamente por parte del Ministerio del Deporte se realiza durante el año 2014 y 2015 un esfuerzo de instruir a Directores Regionales y Secretarios Ministeriales Regionales

su forma de coordinarse, que hasta el día hoy no logra plenamente estar en régimen. Un aspecto que puede estar influyendo en ello, es que el Decreto Exento N°75 que da cuenta del funcionamiento del Ministerio del Deporte no necesariamente dialoga con la institución IND. Por ello, se requiere desde un enfoque de procesos establecer una coordinación interinstitucional que se sustente en el ciclo presupuestario para efectos de modificar la manera de hacer y los tiempos asociados a ello, de lo contrario, se seguirá fallando en cuanto a la primacía del principio de coordinación que rige a la Administración del Estado.

Para abordar aspectos más específicos del cómo se concretan los lineamientos, los hallazgos que surgen de la descripción realizada se presentan en tres líneas;

- i.- Objetivos Estratégicos del Instituto y su gestión por procesos.
- ii.- Diseños Teóricos de programas y su traspaso a Orientaciones Técnicas Metodológicas para la ejecución por parte de equipos regionales del IND.
- iii.- Seguimiento a la implementación de programas a cargo del IND.

i.- En lo que refiere a los Objetivos Estratégicos del Instituto y su gestión de calidad que se basa en la gestión por procesos, la planificación declarada por el IND en el formulario A1 da cuenta de cinco objetivos estratégicos que integralmente configuran la globalidad del quehacer institucional. Para su operación el IND declara un Sistema de Gestión en base a procesos que se plasman en un mapa procesal el que está disponible en la intranet del servicio.

Con la instalación del Ministerio del Deporte, no se visualizan acciones de ajuste o modificación del mapa procesal del Instituto, ya sea por iniciativa propia o bien, por solicitud del Ministerio. Producto de ello, se pierde una oportunidad de contextualizar

tempranamente el nuevo rol institucional tanto para los equipos del nivel central como en regiones.

El efecto de no asumir un proceso de actualización del mapa procesal es invisibilizar la instalación del Ministerio y su alcance para con el Instituto y para el propio Instituto se pierde una oportunidad de resignificar su rol de ejecutor de planes y programas reconociendo la diversidad territorial del país y la experiencia acumulada en materia de ejecución por parte de los equipos técnicos

De acuerdo a los antecedentes recopilados para el programa “Deporte y Participación Social” durante el año 2015 se ejecuta el programa con el mismo procedimiento de años anteriores y recién en el año 2016 se actualiza. Si bien se reconoce que en la actualización señalada, se destaque la recepción de lineamientos ministeriales al inicio del procedimiento, no está totalmente establecido en el calendario de ejecución el hito en sí mismo. Esto acarrea un nivel de incerteza para el equipo a cargo de transformar el diseño del programa en las orientaciones para la ejecución y /o el retraso en la puesta en común con los equipos regionales.

Al respecto es necesario visualizar desde la perspectiva del ciclo de la ejecución presupuestaria del sector público, que la entrega de diseños y/o reformulaciones de programas debe realizarse al IND antes de que éste, elabore su propuesta de exploratorio presupuestario para el año fiscal t+1. La oportunidad de la entrega incide en que se realice una formulación de instrucciones que considere un proceso de consulta con los equipos regionales y con ello, analizar los gastos e inversiones que se podrían realizar. La consulta que se señala, es una acción que se realiza con los equipos regionales para procurar que estos puedan establecer sus coberturas, aun cuando estas se podrían definir centralmente. El Instituto es un servicio funcionalmente desconcentrado cuyos equipos técnicos del nivel

central han estimado necesario que a pesar de la definición legal, se requiere avanzar hacia equipos regionales capaces de elaborar diagnósticos regionales y deducir de ellos, focalizaciones y coordinaciones intersectoriales o interinstitucionales.

Pues bien, el Ministerio y el equipo directivo del Instituto, al no tener una visión conjunta de la gestión de procesos, no visualizaron la importancia de sumar al proceso de instalación del Ministerio, el de levantar procesos que los articulara interinstitucionalmente, lo cual podría haber facilitado en ese año (2014) que el IND requiere de una estrategia de gestión territorial sobre la cual operen los diseños de programas, sustentada precisamente en la dinámica de consulta que se realiza desde el nivel central a regiones.

Esta estrategia se hace mucho más necesaria hoy, dado que al promulgarse la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025, se hace mención a que el IND forma parte del Sistema Nacional/Regional de Actividad Física y Deportes, sin embargo, sus procesos internos no mencionan o incorporan esta instancia, dejando que los equipos sigan ejecutando los programas como se ha estado realizando en años anteriores.

Si bien el IND no ha rechazado los lineamientos entregados por el MINDEP, la recepción no ha sido oportuna desde el punto de vista de los procesos de gestión del servicio ha actuado en contra para efectos de una adecuada reflexión interna en las divisiones del IND en cuanto a replantear su modo de puesta en operación en regiones de manera más integral y considerando la existencia de las Secretarías Regionales Ministeriales, las que si bien no cuentan con equipos técnicos, son el ente que articula y coordina el Sistema Regional de Actividad Física y Deportes, lo cual no está suficientemente asumido en regiones.

ii.- Diseños Teóricos de programas y su traspaso a Orientaciones Técnicas Metodológicas para la ejecución por parte de equipos regionales del IND. Los diseños se

han obtenido desde la web del Ministerio de Desarrollo Social y se han utilizados para compararlos con los documentos de Orientación Técnica Metodológica, de lo cual se puede concluir que no se observa una total consistencia con los lineamientos ministeriales.

En primer lugar queda a la vista que no se edita en el nivel central un solo texto de Orientaciones, sino que se editan textos por componentes. Esto acarrea que la entrega a los equipos regionales sea al menos confusa y no se llegue a comprender la lógica de programa y menos distinguir la existencia de un propósito del programa.

Los años de experiencia del IND en cuanto a ejecución de programas, ha instalado en sus equipos una manera de proceder tanto a nivel central como en regiones. Esto no ha cambiado en los sustantivo con la ejecución de los diseños del programa. Los informes anuales de gestión de los componentes (así están elaborados y no como programa) no difieren mucho de una año para otro, salvo los ajustes relacionados a los nombres de componentes y número de ellos.

En relación a las acciones de complementariedad o articulación que se desarrollan en regiones y comunas, a partir de la lectura de los informes anuales de cada componente, es posible encontrar acciones diversas que no se expresan en convenios de trabajo y/o cooperación que puedan ser evaluados y por ende, mejorar la implementación año a año. Esto llama la atención ya que en el Plan Nacional de Actividad Física y Deporte primero y luego en la Política Nacional se menciona el Modelo Deportivo y Sistema Nacional, sin embargo, la ejecución reportada no hace mención de ellos.

Esto deja abierta la pregunta sobre cómo están procesando en el IND y en particular en la División de Actividad Física y Deporte la instalación del *Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes*, y su vinculación con la manera de ejecutar sus programas. Recordemos que su propósito es lograr un efectivo alcance social y territorial del fomento de

la práctica y el progreso de la actividad física y el deporte en el conjunto de la población nacional. Si se proyecta regionalmente, sería necesario replantear para las direcciones regionales del Instituto su actuar sin previa coordinación con las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Deporte, instancia que lideraría una serie de actores tanto públicos como privados, para integrar esfuerzos y establecer canales de comunicación, definir roles y consensuar estrategias que posibiliten la materialización de tareas conjuntas orientadas a potenciar la acción de cada uno de ellos y del sistema en su conjunto.

Para los años revisados, las Orientaciones Técnicas Metodológicas no mencionan nada en relación a las Secretarías Regionales de Deporte debido a la importancia de este tema para la relación que se debe establecer con los Municipios, Gobierno Regional y otras instancias públicas y privadas cabe establecer la importancia de proceder mediante firmas de convenios de colaboración el Sistema Regional de Actores Públicos y Privados que señala la Política Nacional de Actividad Física y Deportes.

iii.- Seguimiento a la implementación de programas a cargo del IND Esta acción de control que le compete al MINDEP como al mismo IND es fundamental para realizar las mejoras necesarias a la gestión del servicio con miras a que su labor no solo agregue valor a su propio trabajo, sino que contribuya certeramente a la política pública desde donde se obtienen los fundamentos para dar vida a los programas sociales que ejecuta.

En el caso del Ministerio del Deporte, coordina el proceso de seguimiento que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social a través de una plataforma que se abre para fines de carga de datos dos veces al año. El IND carga los datos comprometidos en cuanto a ejecución presupuestaria e indicadores de propósito y de componentes, previa visación del Ministerio del Deporte.

Adicionalmente el MINDEP elabora un informe anual de evaluación de ejecución, el cual reitera variables ya reportadas en el seguimiento que realiza MIDESO y no contempla necesariamente aspectos de proceso que podrían ser relevantes para la dinámica intersectorial que exige la política pública sectorial y que se ha llevado a la constitución de una mesa denominada del Intersector público vinculado a la actividad física y deporte que permita una mejor coordinación con otras políticas públicas como por ejemplo de salud, educación, vivienda y urbanismo.

Con los antecedentes recopilados de dos años de implementación del programa “Deporte de Participación Social” ha sido posible establecer que sí existe déficit de implementación por parte de la gestión del Instituto Nacional de Deportes. Ahora bien, el desafío de subsanar los déficit requiere de un actuar coordinado con el Ministerio del Deporte, ya que están de por medio el logro a largo plazo de los propósitos de la política pública que coordina el sector deportes.

En este sentido para mejorar en **materia de implementación de planes y programas que realiza el Instituto Nacional de Deporte, considerando su relación con los propósitos de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025** requiere que se instale una mesa técnica interinstitucional que aborde de manera conjunta la revisión y actualización de los diseños de programas con la redacción de Orientaciones Técnicas Metodológicas que pasen a ser más que orientaciones y sean comprendidas por los equipos ejecutores como instrucciones o bases para la ejecución. Esto último, es fundamental para diseñar y ejecutar una estrategia de gestión territorial que articule la oferta programática y con ello, se ponga en práctica el rol del IND en el Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes en sus tres niveles, nacional, regional y comunal.

Esta instancia de trabajo por un lado posee la certeza de que el sector deporte ha utilizado el modelo de implementación denominado Top-Down, el cual se caracteriza por tener una visión racionalista en la organización y generación de decisiones, donde los objetivos son definidos desde arriba hacia abajo. Esto se manifiesta en que el Ministerio del Deporte a partir de la Ley del Deporte, propone un Modelo Deportivo contenido por primera vez en el Plan de Actividad Física y deportes 2016 – 2018, del cual deduce lineamientos que reflejará en los primeros diseños o reformulaciones de programas sociales que entrega al IND para su ejecución a partir del 2015, a través de sus Direcciones Regionales.

Sin embargo, esta forma de ejecutar no operacionaliza adecuadamente algunos los enfoques y principios de la actual política pública, por lo cual se requiere acordar para el Instituto una estrategia de gestión territorial que permita aunar las políticas regionales de actividad física y deporte que durante el año 2017 han sido aprobadas por los respectivos Gobiernos Regionales con los compromisos institucionales nacionales y al mismo tiempo dialogue con los planes comunales que ya existen y que han sido elaborados bajo la conducción técnica del Ministerio del Deporte y aun no se han entroncado con la gestión de los programas del IND.

En la misma línea de concretar una estrategia de gestión territorial que favorezca tanto al IND como al Ministerio del Deporte, este último tendrá que revisar globalmente las definiciones centrales de los diseños, esto es, propósito, población objetivo, componentes e indicadores de control de implementación de los programas, para efectos de contribuir a precisar aspectos de focalización y de control de la implementación. En este punto es muy relevante avanzar en definir la población objetivo nacional y su respectiva concreción para cada región incluyendo sus principales comunas.

Cuanto mejor identificada esté la población de beneficiarios potenciales y el problema que se desea abordar, mejor será la definición de las líneas programáticas de la intervención de la política pública por parte del MINDEP, por lo cual, se podrá a su vez mejorar la focalización que se le pida al programa ejecutar en su diseño.

La recepción de los lineamientos de planes y programas por parte del IND debería ser de manera simultánea y no por plan o programa, además el momento de la entrega debe considerar el año presupuestario y no el calendario. La diferencia es sustancial, si lo que se busca es mejorar en materia de planificación de la ejecución y la ejecución misma. Otro aspecto a mejorar es la edición de las instrucciones de ejecución, deben ser una sola publicación nacional distribuida a las 15 direcciones regionales por parte del IND.

Esta acción permitiría superar al menos formalmente la continuidad expresada en cuanto a seguir redactando orientaciones por componentes, lo cual deja al descubierto que la manera de hacer de los equipos en regiones, no cambia a pesar de que los diseños si han cambiado.

En esta misma línea, el control a la ejecución a través de los indicadores propuestos en los diseños, no necesariamente evalúan la implementación que lleva a cabo el servicio, sino que apuntan a la entrega de bienes y servicios por lo cual, se requeriría de otras herramientas de control, como por ejemplo, encuestas/entrevistas a usuarios como también el mejorar los registros de datos del programa que permitan evaluar integralmente la intervención y no solo la cobertura de los servicios que se disponen.

Tal como se señaló en el marco teórico, en lo que respecta a las políticas públicas, implementarlas significa llevar a la realidad una serie de decisiones públicas que responden a una agenda. En algunos casos están sustentadas en un mandato legal. Considerando lo anterior, en el caso de la implementación que realiza el IND, las principales directrices están

contenidas en la Ley del Deporte. No obstante, a partir del año 2014 con la instalación del Ministerio del Deporte, es esta la instancia que traduce la Ley del Deporte y los énfasis del programa de gobierno de turno para elaborar los Lineamientos Ministeriales que en primera instancia fueron expresados en un plan de acción 2014 – 2018 mientras de llevaba a cabo el proceso de actualización y promulgación de la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 -2025.

El objetivo principal de esta investigación ha sido **conocer algunos de los principales lineamientos para la ejecución de planes y programas que recibió el IND por parte del Ministerio del Deporte de Chile en los años 2015 y 2016, en particular para el programa Deporte y Participación Social, para indagar en torno a déficit o brechas de implementación por parte del Instituto**, pues bien, se ha logrado establecer entre los principales lineamientos entregados por el Ministerio al Instituto, el Modelo Deportivo Nacional que se sustenta en las modalidades que establece la Ley del Deporte y los diseños de programas sociales asociados a los ejes de aquel Modelo. En este sentido el IND está a cargo de ejecutar la política pública en materia de deporte

Ahora bien, luego de establecer los principales lineamientos, luego de analizar los antecedentes del programa Deporte y Participación Social, se han identificado déficit en la implementación de éste en aspectos formales como también de fondo. En este sentido se refuerza el que, si el rol principal del Instituto con la instalación del Ministerio del Deporte, es ser un ejecutor o implementador de planes y programas que contribuyen al logro de los propósitos de una política nacional, se debe señalar que ello conlleva una alta responsabilidad pública, por lo cual, el primer interesado en mejorar sus procesos internos y de coordinación con actores externos es el propio IND. Sin embargo, se observa más bien

una preferencia por mantener sin variación la forma de proceder en materia de ejecución de los programas y planes.

No obstante lo anterior, también cabe apreciar que desde el Ministerio del Deporte no se han considerado acciones que apunten a corregir dicha situación. Por ejemplo, no se elaboran lineamientos ministeriales que digan relación con ajustar los procesos internos relacionados con la ejecución de programas. La entrega de lineamientos ministeriales se ha centrado solo en aspectos de diseños de programas, sin generar ajustes que contribuyan a configurar el Sistema Nacional de Actividad Física y Deportes que declara la Política Nacional vigente.

Si esto se considerase, el proceso de elaboración de las Orientaciones Técnicas Metodológicas de los programas y planes del IND debería estar liderados por el Ministerio del Deporte no solo en el nivel central, sino que también en cada una de las regiones del país.

A partir de la promulgación de la nueva política pública, cada equipo regional del IND tendría que tener un rol específico en el proceso de planificación regional como un actor más del Sistema Regional de Actividad Física y Deportes y de esa manera plasmar el cómo se aportará a los propósitos de la política Pública, en este sentido la carencia de una estrategia de gestión territorial en el IND dificulta aún más la debida coordinación que se busca establecer en regiones y comunas del país.

Bajo este punto de vista, el déficit de implementación estaría relacionado con todos los programas sociales que tiene a cargo el IND y si ello se mantiene se corre un riesgo muy alto de no aportar sustantivamente a los propósitos declarados en la Política Nacional de Actividad Física y Deportes 2016 – 2025. Solo como ejemplo de lo anterior, el propósito 3 de la política nacional vigente señala la necesidad de “Articular un Sistema Nacional de

Actividad Física y Deporte que involucre a todos los actores públicos y privados en su desarrollo”, pues bien, este propósito conlleva tres dimensiones que requieren ser llevadas a la práctica desde la ejecución del programa: a) la Asociatividad: que incluye potenciar las capacidades; b) competencias y liderazgo directivo; y c) liderazgo organizacional para promover la asociatividad y las buenas prácticas en la gestión de las organizaciones deportivas. La Institucionalidad que implica modernizar la institucionalidad deportiva para fomentar el trabajo articulado y específico en el desarrollo de la actividad física y el deporte a nivel local, regional, nacional e internacional. Y la Intersectorialidad, que no es más que articular el trabajo entre organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, a nivel local, regional y central, que potencien las estrategias conjuntas en el ámbito de la actividad física y el deporte. Todo ello actualmente no se está visualizando en la implementación de programas del IND como tampoco propiciando desde el Ministerio acciones orientadas a superar este déficit.

Finalmente, para cerrar, es necesario señalar que llevar a cabo esta investigación ha permitido realizar una aproximación al proceso de implementación de políticas públicas deportivas, quedando de manifiesto que se requiere estar permanentemente supervisando el proceso y al mismo tiempo perfilando mejoras al mismo, sobre todo considerando las variables que la propia política pública establece como parte de sus enfoques y principios.

En este sentido la inactividad y el sedentarismo en la población nacional son problemas complejos que requieren de intervenciones altamente coordinadas y sincronizadas y ello apunta sustancialmente a las estrategias por medio de las cuales los diversos programas públicos y privados se propongan enfrentarlos. El Ministerio del Deporte debe asumir que aquella coordinación se debe dar en las comunas y regiones del país, y su

liderazgo es indiscutible. El Instituto Nacional de Deportes, por su parte, debe ser más autocrítico de su gestión y propender a ser un ente mucho más propositivo en materia de implementación de la política. No debe esperar que le indiquen la forma de proceder, sino que al contrario, debe proponer como mejorar su coordinación interna y contribuir con ello a los propósitos de la política pública de actividad física y deportes.

Quedan pendientes algunas líneas de investigación que dicen relación con el Plan Estratégico Nacional y sus correlatos en regiones, los cuales durante el presente año han comenzado a tomar forma y de seguro su ejecución y evaluación permitirá conocer de qué manera la coordinación intersectorial e interinstitucional brinde resultados que nos acerquen al cumplimiento de los propósitos de la política pública en actividad física y deportes, pero esto será tema de alguna otra investigación futura.

## **VII Bibliografía.**

- Agirreazkuenaga, Iñaki. Intervención Pública en el Deporte. Madrid. Civitas. 1998. Pág 40.
- Aguilar, V. Luis, F (1993). La implementación de las Políticas. México. Grupo Editorial M.A Porrúa. Lahera, Eugenio (2002): "Introducción a las Políticas Públicas". Chile. Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, Luis; C. Cunnil G, Nuria; Garnier; Leonardo. Oszlak, Oscar; Przeworski, Adam. (2004). Política y Gestión Pública. Argentina. CLAD. Fondo de Cultura Económica.
- Cayuela Maldonado, M. José (1997). Los Efectos Sociales del Deporte: Ocio, Integración, Socialización, Violencia y Educación. Barcelona, Centre d'Estudios Olympics UAB.
- Cazorla, Luis. Derecho del Deporte. Madrid. Tecnos. 1992. Pág 32.
- Gambi Ovalarúa, Mauricio PhD. (Diciembre 2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. INAP - Instituto de Asuntos Públicos. Chile. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile, n° 11, 6-91.
- García, F. Manuel. Llopis, G. Ramón (2011). Ideal Democrático y Bienestar Social: Encuesta sobre los hábitos deportivos de España 2010. Valencia. Universidad de Valencia. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Grindle S. Marilee. (2009). La brecha de la implementación en F. Mariñez Navarro Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, paginas 33-51. México EGAP, Tecnológico de Monterrey, CERALE.
- Iszlak, Oscar. O'Donnell, Guillermo. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Lahera, Eugenio (2002):"Introducción a las Políticas Públicas", Fondo de Cultura Económica, México, pp.14.
- Lahera. Eugenio (2004). "Política y Políticas Públicas". CEPAL Serie Políticas Sociales N°95. Pág 8.
- Lahera, Eugenio. (2005). Del Dicho al Hecho: ¿Cómo implementar las políticas? Ponencia X Congreso de CLAD. Santiago, Chile. pág.18 – 21.
- Meny, Yves. Thoening Jean-Claude. Morata, Francisco (Trad.) (1992). Las Políticas Públicas. Barcelona. Editorial Ariel. S.A.

NIH. (December, 2012). ¿Qué es la actividad física? National Heart, Lung, and Blood Institute.

Recuperado en sitio web accesible a noviembre 2016: <https://www.nhlbi.nih.gov/health-spanish/health-topics/temas/phys/>

OMS. (2017). Actividad Física: Datos y cifras., de Organización Mundial de la Salud.

Recuperado en sitio web accesible a noviembre 2016: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs385/es>

Peña M, Víctor. (2012). La Transparencia como Política Publica: Lecciones y conclusiones a partir del análisis de su implementación. Cartagena, Colombia. XVII Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del estado y de la Administración Publica.

Peña, Víctor S. (2013). ¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la Implementación de Políticas Publicas para la Transparencia a Partir de un Caso Instrumental. Revista de Gestión Pública. México. , Vol. II, Número 2, 405-438.

Revuelta Vaquero, Benjamín. (2017). La Implementación de Políticas Públicas. Dikaion, vol. 21 n° 016, 135 – 256.

Reyes Bossio, Mario Alexander. (2006). Política Deportiva: Factores Reales del Sistema Deportivo. Liberabit. Revista de Psicología. Perú. Universidad de San Martín de Porres., Vol. 12, 87-94.

Salazar V, Carlos (1195). Las Políticas Públicas. “El análisis de implementación de políticas públicas por Omar Guerrero Orosco”. Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

Sampieri H, Roberto. Fernández-Collado Carlos. Baptista Lucio, Pilar. Metodología de la Investigación. Quinta Edición. Editorial McGraw-Hill Interamericana, 2010. México D.F. MÉXICO.

Salvat. (1975). Deporte y Sociedad. Barcelona. citado en Albor, Mariano. Deporte y Derecho. México D.F. Trillas.1989. pág. 135.

Subirats, Joan (1992). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid. Ministerio para las Administraciones Publicas.

### **Leyes e informes oficiales de Gobierno**

Biblioteca Congreso Nacional, 2013. Historia de la Ley 20.686.

IND (2017). Procedimiento de Gestión Programa Deporte Participación Social.

Instituto Nacional de Deportes. (2014). Oficio N°5526/28 de noviembre 2014. Remite Instrucciones para Cambio de Sistema de Gestión.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Procedimiento Gestión del Programa de Deporte Participación Social.

Instituto Nacional de Deportes. (2015). Resolución Exenta N°349 Pone término a la aplicación de la norma ISO 9001:2008 en el Instituto nacional de Deportes de Chile y Aprueba Sistema de Gestión.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Procedimiento Gestión del Programa de Deporte de Participación Social.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte para personas de situación de discapacidad Región de Magallanes. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte pueblos originarios. Región de la Araucanía. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente jóvenes en movimiento. Región Del Maule. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente Adulto mayor en movimiento. Región de Antofagasta. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todas y Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente mujer y deporte. Región del Biobío. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente Actividades Deportivas para Internos Penales. Región Los Lagos. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2015). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte en espacios públicos. Región Arica y Parinacota. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes. (2015). Informe Nacional de Encuestas de Satisfacción: Programas Anuales Deporte Recreativo 2015. Departamento de Investigación y Diseño – Departamento de Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deporte (2016). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte pueblos originarios. Región de la Araucanía. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deporte (2016). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte para personas de situación de discapacidad Región de Magallanes. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte en población privada de libertad. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Programa de Deporte de Participación Social: Componente deporte en espacios públicos. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Programa de Deporte de Participación Social: Componente jóvenes en movimiento. Región Del Maule. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos. OTM 2016 Nacionales.

Instituto Nacional de Deportes. Política Nacional de Deporte y Actividad Física 2014 – 2023. Gobierno de Chile.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Adulto Mayor en Movimiento. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Adulto Mayor en Movimiento. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Jóvenes en Movimiento. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Adulto Mayor en Movimiento. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte para Población Privados de Libertad. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte para Población Privados de Libertad. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte en Personas en Situación de Discapacidad. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte de Integración. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Mujer y Deporte. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Mujer y Deporte. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Pueblos Originarios. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Pueblos Originarios. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2016). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte en Espacios Públicos. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte en Espacios Públicos. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Informe Final Nacional Programa de Deporte y Participación Social: Componente Deporte en Barrios. División Actividad Física y Deporte. Departamento Deporte para Todos.

Instituto Nacional de Deportes (2017). Procedimiento Gestión del Programa de Deporte de Participación Social.

Ley: 19.712. Ley del Deporte (2016).

MINDEP- IND (2016). Orientaciones Técnicas Metodológicas Generales.

Ministerio del Deporte (2014) Instructivo 13 octubre 2014. Sobre Atribuciones y Campo de acción de las Autoridades regionales del Ministerio del Deporte e Instituto nacional de Deportes de Chile.

Ministerio del Deporte (2014). Plan de Actividad Física y Deportes 2014- 2018. (Documento de uso interno).

Ministerio del Deporte. (2015). Informe Seguimiento y Evaluación Programa Deporte y Participación. División de Política y Gestión Deportiva. Área Gestión Deportiva.

Ministerio del Deporte – Instituto Nacional de Deportes. Ley de Presupuesto 2015.

Ministerio del Deporte – Instituto Nacional de Deportes. Ley de Presupuesto 2016.

Ministerio del Deporte (2016) Oficio N°268/30 de mayo 2016. Remite dictamen N°1459 del 11 de abril 2016 de Contraloría Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, sobre primacía del principio de coordinación.

Ministerio del Deporte (2016). Política Nacional de Actividad Física y Deporte

Ministerio Desarrollo Social- Instituto Nacional de Deportes. (2001). Deporte y Participación Social.

Ministerio Desarrollo Social (2014). Evaluación EX Ante Programa Nuevo: Instructivo para completar información en la plataforma de los programas nuevos. Chile. Departamento de Monitorio de Programas sociales. Subsecretaría de Evaluación Social.

Ministerio Desarrollo Social- Instituto Nacional de Deportes. (2014). Deporte y Participación Social.

Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Caracterización Base de Datos Programas Ministerio del Deporte.