



MARCO ESTRATEGICO

2019 2022

Super - Visión para la Transformación



Ricardo Lozano Pardo
Superintendente

Martha de la Luz
Camargo de la Hoz
Secretaria General

Martha Nury Beltrán Misas
Superintendente Delegada
para la Supervisión del
Ahorro y la Forma
Asociativa Solidaria

Gustavo Serrano Amaya
Superintendente Delegado
para la Supervisión de la
Actividad Financiera en el
Cooperativismo

William Calderón Moreno
Jefe Oficina Asesora de
Planeación y Sistemas

Juan Carlos López Gómez
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Mabel Astrid Neira Yepes
Jefe Oficina de Control
Interno

2019



Contenido

¿Cómo lo hicimos?

1.	Marco de referencia de política pública	7
2.	Diagnóstico del modelo de gestión y operación de la supersolidaria	19
3.	Retos para la transformación del modelo de gestión y operación	35
4.	Marco estratégico 19/22	44

¿Cómo lo hicimos?



El foco se pone en el usuario y su experiencia. De esta manera desarrollamos servicios y/o productos que generen un impacto significativo en la vida de nuestros usuarios”

FX.com

El presente documento consolida los lineamientos conceptuales y metodológicos que se establecieron para la estructuración del Marco estratégico para la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) para el periodo 2019 – 2022, pieza fundamental en el marco del Proyecto “Transformación digital del sector solidario 2019 – 2022”, proyecto cuyo objeto es contar con un nuevo modelo de gestión que contribuya de manera sustancial a

generar mayor productividad de la entidad que impacte positivamente la generación de valor público, a fin de lograr el desarrollo sostenible del sector solidario.

El marco estratégico aporta los postulados que se consideran relevantes para cumplir con el propósito de la Supersolidaria, constituye la hoja de ruta de las acciones institucionales para los próximos años, se definen las estrategias y

se desagregan según cada objetivo estratégico, los cuales trazan el camino para el cumplimiento de su misión y visión.

La actual Superintendencia cuenta con capacidades heterogéneas, acentuadas por la gran fluctuación administrativa de los últimos años, lo que implica que los resultados de las acciones evaluadas sean muy dispares. Como primera medida, en respuesta a que dentro de los análisis inherentes a las herramientas de planificación de la entidad se plantea, entre otras, que la planeación estratégica está entrelazada de modo inseparable con el proceso de transformación digital y con la adopción de una Arquitectura Empresarial (AE); fue necesario, hacer un *análisis de entorno*, que nos permitiera trasladar una visión estratégica de la entidad a un cambio efectivo, repensando los modelos que definirán el futuro de la Superintendencia y del sector solidario mismo; así como también determinar las acciones que en la materia redefinan el direccionamiento estratégico bajo los marcos normativos de la administración del nuevo Gobierno. El análisis de entorno facilita la identificación de los factores estratégicos y las oportunidades que permiten definir brechas y retos que la entidad debe enfrentar, pues si bien la entidad no puede controlar su ambiente externo o su entorno, puede influenciar sobre él y elegir incluso, uno que le sea favorable, identificando los factores estratégicos del mismo y diferenciando entre oportunidades (factores que influyen positivamente) y amenazas (factores que influyen negativamente) que inciden en su modelo de gestión.

Con ese objeto, se establecieron fundamentalmente tres etapas para el análisis del entorno: 1. búsqueda y selección de información del entorno; 2. identificación de tendencias que inciden en el modelo de gestión

de la entidad; y, 3. presentación de consideraciones del entorno relacionadas con la transformación digital de la Supersolidaria. Se tomaron como insumos: el análisis de fuentes secundarias de información, la validación con expertos y la preparación de un marco de referentes de orden mundial, regional y nacional de aspectos relacionados con el modelo de gestión de la entidad; la presentación de un marco general de los sistemas económicos y, en particular, del radio de acción de la economía solidaria, con el propósito de facilitar la asociación o simetría con modelos de gestión, las tendencias del entorno y las sugerencias a considerarse para el modelo gestión de la entidad: la supervisión basada en riesgos (SBR), la nueva gestión pública (NGP) y la colaboración público-privada (CPP); aspectos necesarios para dinamizar la transformación digital de la Supersolidaria desde su entorno: la gestión de la información, el rol de la entidad en el sector y las buenas prácticas en política pública y regulaciones.

Lo anterior, con el fin de identificar las brechas y, a partir de ellas y sugerir acciones consideradas dentro de la estructuración del Plan Estratégico 2019-2022 así como de la Arquitectura Empresarial para la transformación digital de la Supersolidaria.

Sin embargo, el análisis de entorno, evidencio entre otras que la construcción metodológica debía prioritariamente concebirse desde la Co-creacion; entendida como una nueva estrategia de planificación, o un proceso donde las nuevas ideas son **diseñadas en conjunto con las personas, y no para ellas**, estrategia impulsada especialmente por las nuevas tendencias tecnológicas, a través de la cual las entidades propician un diálogo directo con sus funcionarios y clientes externos para la realización de acciones conjuntas sobre los productos y servicios; generando más allá de

una socialización, críticas, comentarios, opiniones y sugerencias; se establecieron todos los elementos del marco; buscando siempre conseguir un equilibrio entre funcionarios, directivos, clientes y sector; demostrando que el concepto de “transferencia unilateral” no es efectivo.

Por estas razones, se adoptó el concepto de “Co-creación”, enfrentándose a desafíos y no solo al referente de buenas prácticas, seleccionando equipos de trabajo en torno a retos relevantes, y discusiones abiertas que permitieron la armonización y las acciones de coherencia y consecuencia en el despliegue final del Marco. El objetivo final pretendía generar experiencias centradas en los usuarios, que resuelvan necesidades reales de las personas y que sean factibles técnicamente.

Por otro lado, se estableció como premisa operativa, la innovación, proceso que procede de la Co-creación; la innovación está cada día más presente en las estrategias que buscan el éxito. En este contexto surge la idea de crear nuevos procesos y servicios; pues Co - crear junto al sector es la mayor apuesta de esta administración; conscientes que estamos frente a un usuario especializado y en condiciones de expresar claramente sus necesidades.

Por último, con el fin de consolidar y dar coherencia a los esquemas metodológicos descritos, se utilizó igualmente la metodología de marco lógico que, valiéndose del instrumento del árbol del problema, permitió dar cuenta de la problemática general mediante el uso de datos, principalmente cualitativos, visualizando gráficamente las dinámicas de causas y efectos asociadas a un problema central identificado. Así mismo, derivado del anterior, se utilizó la herramienta de árbol de objetivos, mediante el cual se logró establecer o visualizar la situación esperada al resolver el problema central, identificar medios para la solución de este, y definir metas a corto, mediano y largo plazo para la entidad (Aldunate, 2008).

Se pudo finalmente en este ejercicio comparar el entorno; las metodologías estructuradas, con la de Co-creación, con iguales actores y recursos, constatando que la Co-creación es superior en su efectividad.

La consolidación del ejercicio final estuvo liderada por el equipo de Transformación Digital; todos los soportes técnicos, metodológicos y de apoyo se encuentran en el repositorio de Transformación Digital entregado por el mismo equipo.



1

Marco de referencia de política pública

La interpretación de las directrices gubernamentales, pertinentes a las funciones de supervisión de la Supersolidaria, indican los parámetros a tener en cuenta para la formulación del marco estratégico objeto del presente documento. Para tal efecto, se revisaron los siguientes documentos:

7

- Bases del PND 2018-2022.
- Política de Gobierno Digital.
- Marco estratégico del sector hacienda.
- Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022

Para el cuatrienio 2018-2022, la ley 1955 del 25 de mayo de 2019 del PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, centra sus objetivos y estrategias en remover los factores y restricciones que impiden acelerar el crecimiento y la igualdad de oportunidades, para lograr un país con mayor calidad de vida para todos los colombianos.

Se destaca para efectos del presente Marco, el énfasis en la transformación digital en dos sentidos: como obstáculo, ya que su carencia se diagnostica como una de las principales limitantes para el desarrollo; y como estrategia transversal, en la medida en que una profunda transformación digital en el Estado y la sociedad es considerada como una solución de base a los problemas de baja productividad. Productividad en términos de eficiencia y eficacia en los procesos, calidad, satisfacción de las necesidades de los usuarios y mejora continua. Es decir, la transformación digital como herramienta de transformación y control de cadenas de valor.

Tabla 1. Estrategias para atacar los obstáculos al crecimiento

 <h2 data-bbox="266 436 589 485">ESTRATEGIAS</h2>	<h2 data-bbox="971 422 1294 470">OBSTÁCULOS</h2>
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="123 520 768 625">+ El incremento en la productividad, liderada por una profunda transformación digital, tanto del gobierno como de las empresas y las familias 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="836 520 1305 552">- El estancamiento de la productividad <li data-bbox="836 556 1471 588">- Los grandes rezagos para la transformación digital
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="123 667 760 751">+ Una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="836 678 1471 751">- Las grandes disparidades regionales, en particular en zonas rurales
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="123 783 781 867">+ Una mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="836 804 1360 846">- La alta informalidad laboral y empresarial
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="123 894 630 936">+ Una mayor eficiencia del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="836 905 1341 978">- Los costos tributarios y regulatorios que desestiman la actividad empresarial
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="123 984 764 1098">+ Una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y variable a los mercados 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="836 984 1349 1016">- El incremento de las economías ilegales <li data-bbox="836 1020 1203 1062">- El aumento de la corrupción
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="123 1119 683 1232">+ El aprovechamiento de las potencialidades territoriales al conectar territorios, gobiernos y poblaciones 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="836 1140 1471 1213">- La vulnerabilidad frente a riesgos de desastres y al cambio climático

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2018, p. 6).

Adicionalmente, se subraya en el texto del Plan, un **gran pacto** en el que los ciudadanos tienen derechos, pero también deberes para ayudar a construir la Colombia que todos los colombianos quieren y necesitan. Pacto hace alusión a la construcción conjunta, **corresponsable**, participativa y proactiva del desarrollo, entre el Estado y los ciudadanos. El ciudadano deja de ser un agente pasivo y el Estado un cuerpo autocrático. Sin perder la gobernabilidad, el Estado en sus diferentes niveles y territorios, hace partícipes a los diferentes grupos de valor en la construcción de la realidad, en función de la visión de futuro de la sociedad colombiana, lo cual implica que tanto ciudadanos como instituciones sean parte activa de la solución y de la anticipación de los problemas.

La gran apuesta por la equidad que hace el PND, se sintetiza en su ecuación simbólica (Equidad = Emprendimiento + Legalidad) la cual se sustenta en 11 pactos transversales que se ilustran en la Figura 1.

Figura 1. Estructura PND 2018-2022



Fuente: DNP (2018, p. 7).

Dichos pactos son los ejes estructurales en los que se agrupan los proyectos que apalancan los objetivos de desarrollo que, a su vez, apuntan a lograr el propósito mayor de acelerar el crecimiento económico, alcanzando simultáneamente una mayor equidad y calidad de vida para los colombianos. Ello implica apalancar la productividad y el emprendimiento en los diferentes niveles territoriales nacionales, a partir de la transformación digital, de manera sostenible e incluyente, en alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En consecuencia, los “Pactos” son los pilares que mantienen e impulsan el crecimiento incluyente y equitativo, entre los que la transformación digital juega un papel preponderante para acelerar la productividad de las organizaciones privadas y públicas, e integrar las cadenas de valor reduciendo la distancia relacional y psicológica entre los productores y los mercados.

Tales ejes estructurales son referentes estratégicos que se despliegan también en el Marco Estratégico del sector hacienda y en las entidades que lo integran, como componentes de los postulados estratégicos. Todos ellos configuran el concepto “sombriilla” de desarrollo sostenible. Sin embargo, dependiendo de la organización y sector en los que se desplieguen, algunos tendrán mayor ponderación estratégica y operativa que otros. En el caso de la Supersolidaria, los más relevantes para el cumplimiento de la labor misional de supervisión, son:

- El pacto por la transformación digital, como mecanismo de generación de valor social – económico – público, mediante la explotación de datos masivos, que permite una mayor capacidad y un mejor desempeño para el cumplimiento las funciones misionales.
- El pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación, entendiendo por innovación el proceso de Co-creación que genera mejoras cualitativas sustanciales en los procesos y prestación de servicios, a la vez que adapta nuevos modelos de gestión más eficientes y eficaces, articulados al Sistema de Gestión Integrado (SGI).

A los dos pactos anteriores, se suma la articulación de los grupos de interés, la cual es el requisito básico para el funcionamiento de los pactos y la coherencia del PND. Tales pactos, por tanto, implican un cambio en los roles del Estado y los grupos de interés, en alineación con el concepto de gobernanza multinivel.

Las estrategias planteadas por el PND sugieren lineamientos para la formulación del marco estratégico de la Supersolidaria, con focos claros en:

- Transformación digital, como palanca para mejorar la cobertura, capacidad, eficacia y eficiencia de la supervisión, con base en la gestión del dato.
- Regulación para fortalecer el desarrollo sostenible de las organizaciones vigiladas.
- La búsqueda permanente de la productividad, a través de la transformación digital, la innovación y la mejora continua, de tal manera que se maximice el gasto público.
- El mayor bienestar de las familias (generación de valor público y social) como propósito de la gestión.
- La descentralización de las operaciones y la mayor cobertura regional.
- La mayor articulación de los grupos de interés a la gestión de la entidad, a fin de lograr el desarrollo sostenible concertado de las organizaciones del sector solidario, lo cual se alinea con el esquema de nuevo gobierno propuesto en el PND.
- La innovación como una herramienta para generar saltos cualitativos en procesos, nuevas opciones de servicio y distintas formas de articular a los grupos de interés.
- Por lo anterior, la propuesta de marco estratégico del proyecto de “Transformación digital del sector solidario 2019-2022”, se visualiza a través de tres ejes fundamentales: Transformación digital, innovación y articulación de grupos de interés (*stakeholders*).

10

Pacto por la transformación digital

La transformación digital es un eje estratégico que detona la productividad, tanto de entidades públicas como privadas, con sus efectos consecuentes en el crecimiento económico, la equidad y la legalidad. Los datos tienen valor económico y social, en la medida en que son un insumo indispensable para plantear soluciones de mejora a la gestión de organizaciones existentes o proponer nuevos negocios que contribuyan a la competitividad o crecimiento del país.

El impacto positivo de las TIC en el crecimiento económico y la productividad ha sido medido por diferentes autores. En el PND se cita, por ejemplo, un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el 2018, en el que se evidencia que un aumento de 1 Megabit por segundo (Mbps) produce un impacto de 1,6% en el PIB per cápita. Investigaciones como las de AMETIC (Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales de España), corroboran las afirmaciones anteriores sobre los efectos de las TIC en la economía y la Administración Pública. En su libro “Transformación digital: Visión y propuesta de AMETIC” (2018), se afirma que la digitalización contribuyó en Europa a un aumento del 30% del PIB entre 2001 y 2011, y se estima que para el 2025 aportará 2,5 billones de euros a la economía, reducirá los costos de la Administración Pública un 20%, e incrementará la productividad de la industria en un 20%.

Adicionalmente, el volumen de información creciente disponible hace más eficiente la focalización, el diseño, la formulación y el seguimiento de la política pública; siempre y cuando existan condiciones de intercambio e interoperabilidad entre las agencias del Estado, se utilice *big data* y se tomen decisiones coordinadamente, en un entorno colaborativo, para resolver las necesidades de la ciudadanía.

El propósito del Gobierno es el de impulsar los proyectos de transformación digital en las entidades públicas y promoverlos en el sector privado. La transformación digital es un pilar del crecimiento que no solamente hace sinergia con los demás pactos del PND, sino que además los habilita. En consecuencia, dados sus efectos multiplicadores en la economía y en la gestión pública, su consideración en los postulados estratégicos y en la priorización de proyectos de alto impacto, resulta obligatoria. Al respecto, el PND determina las primeras acciones para cumplir con el objetivo de impulsar la transformación digital en la Administración Pública, que se listan a continuación:

- Creación de una instancia de coordinación y articulación transversal con decisiones vinculantes.
- Digitalización y automatización masiva de trámites.
- Diseño e implementación de planes de transformación digital en entidades públicas nacionales y territoriales.
- Definición e implementación de la infraestructura de datos para generar valor.
- Con respecto a las Superintendencias, el PND enfatiza la necesidad de transformar sus procesos de vigilancia – inspección – control para mitigar el riesgo y la informalidad.

Para tal efecto, se establece el objetivo de mejorar los sistemas de información e implementar metodologías con base en matrices de riesgo para la identificación y selección de unidades sujetas a las distintas actividades de supervisión.

También se definen dos estrategias, apalancadas en TIC, que garantizan la transparencia y la asignación de las actividades de supervisión, con base en cálculos técnicos generados automáticamente por la matriz de riesgos, sobre una plataforma informática que busca: coordinar las labores de supervisión, sistematizando la información, asignando inspecciones y acciones de acuerdo con el tipo y magnitud del riesgo que se vigila, y asignando canales de retroalimentación y rendición de cuentas. Estas acciones son garantía de integralidad y transparencia y conciliar y emitir los criterios transparentes, proporcionales y cuantificables sobre los cuales se valorarán legalmente las acciones de vigilancia – inspección – control, con parámetros técnicos que las hagan más objetivas, transparentes y sistematizables.

De esta manera el PND anida la transformación digital en los procesos misionales, a partir de los cuales se alinean los requerimientos digitales para los procesos estratégicos y de apoyo. La interconexión e interoperabilidad con otras entidades surgen como una condición *sine qua non*, dada la intención de unificar las bases de datos de las entidades públicas bajo un mismo registro, siguiendo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y del Ministerio de Tecnologías, Comunicaciones e Información (MinTIC).

Así mismo, los requisitos de transparencia y articulación con los grupos de interés implican la necesidad de tener sistemas informáticos seguros con información disponible a la ciudadanía, lo cual se explicita en la Política de Gobierno Digital.

Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación

La innovación pública es considerada una herramienta importante para generar capacidad en la Co-creación de opciones – en servicios, procesos y modelos de gestión –, y resolver problemas complejos que generen valor público económico y social. Se enfatiza su carácter participativo con actores claves y representantes de los grupos de interés, al reconocer la experiencia de los involucrados y las características culturales de su entorno específico, como elementos fundamentales para co-idear soluciones pertinentes a sus necesidades y expectativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, las TIC surgen como un elemento que potencia la innovación, ya que permiten un análisis más detallado y una mejor delimitación del problema a resolver, así como una mejor evaluación de sus impactos en las fases de experimentación, afinamiento e implementación de la solución innovadora generada.

La innovación pública busca desarrollar nuevas opciones y formas para generar valor público, valor compartido que redunde en un mayor bienestar de los grupos de grupos de interés. Se trata de resolver desafíos públicos complejos, testeando posibles soluciones, aprendiendo, mejorando hasta obtener soluciones que sean escalables. Las iniciativas de innovación pública, en la medida en que articulen a representantes de los grupos de interés en sus diferentes fases, pueden resultar en: soluciones más efectivas, mayor productividad, instituciones más democráticas y abiertas; mayor generación de valor público económico y social, y en políticas públicas más pertinentes, conducentes a aumentar los niveles de confianza en la sociedad.

Dado que los problemas normalmente son complejos, la colaboración de los diferentes involucrados, privados y públicos, mejora el entendimiento, tanto de la situación problemática como de la experimentación e implementación de sus soluciones, reduciendo la incertidumbre y la complejidad. Dicho carácter colaborativo, propio de instituciones abiertas, coincide conceptualmente con la gobernanza multinivel.

La innovación en las entidades de sector público es un proceso transversal, gestionado por proyectos, que inciden directamente en la productividad de las organizaciones públicas e indirectamente en las organizaciones privadas por medio de las políticas públicas. Dicha innovación requiere como procesos habilitadores la gestión del conocimiento y la gestión del cambio, y es potenciada por las TIC, por lo que hace sinergia con la transformación digital.

La evolución y expansión acelerada de la digitalización y de la cuarta revolución tecnológica, en la medida en que amplifica exponencialmente la capacidad de generar datos y mejora la interacción entre los diferentes actores público y privados, plantea a la administración pública exigencias crecientes de

mayor capacidad y un mayor número de retos complejos que exigen nuevos servicios y modelos de negocio más dinámicos y eficientes, apalancados en TIC.

Si a lo anterior se suman la globalización, la urbanización, el crecimiento de la población y la diversidad territorial, las exigencias por soluciones más adaptadas a los diferentes contextos aumentan las presiones en las entidades públicas, lo cual se complejiza al considerar la diversidad geográfica y la dispersión rural propias del territorio colombiano. En el caso de la Supersolidaria, en los procesos misionales de supervisión, se enfrentan las exigencias y retos descritos anteriormente. Además, si se tiene en cuenta la diversidad de tipos, tamaños, ubicación geográfica y objeto de las organizaciones asociativas, se hacen aún más necesario implementar:

- Una supervisión más técnica y de mayor cobertura, basada en una matriz de riesgos con ponderaciones adaptables a los diferentes tipos de organizaciones que vigila.
- Un modelo innovador de gestión cada vez más eficiente.
- Soluciones integrales a problemas complejos, basadas en métodos de Co-creación.
- Tecnologías de informática interoperables y conectadas con bases de datos y sistemas de información de otras entidades de gobierno, asociaciones, cámaras de comercio y organizaciones asociativas. Es importante que dichas tecnologías permitan el flujo de información, incrementen la capacidad de operación y sean el vehículo de utilización de herramientas informáticas como analítica, internet de las cosas y *machine learning*.

Articulación con grupos de interés

13

De acuerdo con el MIPG (DAFP, 2018), se entiende por grupos de interés: “individuos u organismos específicos que tienen un interés especial en la gestión y los resultados de las organizaciones públicas. Comprende, entre otros, instancias o espacios de participación ciudadana formales o informales.” (p. 5). Y por grupos de valor: “personas naturales (ciudadanos) o jurídicas (organizaciones públicas o privadas) a quienes van dirigidos los bienes y servicios de una entidad.” (p. 5). Por lo tanto, la categoría de grupos de valor hace parte de la de grupos de interés.

En el PND, los grupos de interés surgen bajo la figura de familias, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se articulan con algún eslabón de la cadena de valor de la entidad oficial, en este caso la Supersolidaria. **La virtud de realizar con ellos un trabajo colaborativo, radica en la sinergia que redunde en una mayor productividad, pertinencia o incremento del valor público.** En el caso de la Supersolidaria, los grupos de interés más comunes son:

- Las organizaciones asociativas vigiladas y/o sus asociados (denominados grupos de valor).
- Entes de control y vigilancia del orden nacional.
- Otras entidades del Estado (Ministerios, Presidencia de la Republica, Congreso de la República, Altas Cortes, DAFP, etc.).
- Gremios.
- Proveedores.

- Ciudadanía en general.
- Sindicatos.
- Medios de comunicación.
- Colaboradores.
- Actores del gobierno corporativo de la entidad (Ministerio de Hacienda, Consejo Directivo y Alta Dirección).

Los grupos de valor, en este caso las organizaciones solidarias vigiladas y sus asociados, son el objeto y los directos receptores de los beneficios de los procesos misionales de la Supersolidaria. Tales beneficios deben traducirse en un mayor fortalecimiento de las organizaciones, como consecuencia de la anticipación a los riesgos, cuyo fin es el desarrollo sostenible del sector solidario, gracias a las actividades de supervisión innovadas y/o mejoradas de la Superintendencia. Por tanto, las TIC deben contribuir a conectar a los grupos de interés con la entidad y proporcionar datos para el desarrollo de soluciones innovadoras, así como para la evaluación y mejora conjunta de la gestión.

La política de gobierno digital

Permeada por los conceptos de gobernanza multinivel, innovación pública y transformación digital, la actual Política de Gobierno Digital (Decreto 1008 de 2018) representa la directriz explícita gubernamental para intensificar el uso estratégico de las TIC en la gestión de las entidades públicas como un instrumento para:

- Mejorar la gestión pública,
- Desarrollar mejores servicios, y
- Generar espacios de articulación e interacción con ciudadanos y empresas.

La Política de Gobierno Digital (MinTIC, 2018) va más allá que la Política de Gobierno en Línea (Decreto 1078 de 2015), en el sentido que no se trata solamente de automatizar procesos o de atender virtualmente trámites y servicios para la ciudadanía, sino que la mirada de la actual política es más integral. Se trata de impulsar la generación de valor público mediante el empoderamiento y participación de todos los grupos de interés que aportan a lo público. La ciudadanía participa en la construcción de su realidad, en tanto que el Estado provee servicios y coordina la colaboración ciudadana para generar conjuntamente soluciones a problemas y necesidades.

En tal sentido la Política de Gobierno Digital se basa en una forma colaborativa de gestión pública mediada por las TIC, en la que los diferentes actores sociales participan de manera sinérgica con las entidades del Estado, para generar valor público-económico-social. Ello requiere la apertura de espacios para que:

- La industria, la academia, los centros de investigación, las empresas y la sociedad civil, entre otros, aporten en el desarrollo de servicios de valor y en la solución a problemáticas públicas, en donde las TIC son una herramienta que apoya este proceso.
- Los ciudadanos puedan contribuir activamente en el **co-diseño** y mejoramiento de sus servicios.

- Terceros puedan prestar servicios de valor a la ciudadanía y se **co-creen** modelos de negocio a partir de incentivos generados por el Estado.

En tal escenario colaborativo, el uso de las TIC no sólo permite la articulación de los diferentes actores sociales para lograr una gestión pública más enfocada y efectiva, sino que además es una herramienta de transformación de las entidades del sector público, en la medida en que apalanca la productividad, la articulación de grupos de interés y la innovación de sus modelos de gestión. Además, mejora la transparencia, la rendición de cuentas y la construcción de confianza por parte de los ciudadanos/usuarios. Los elementos constitutivos de la Política de Gobierno Digital se dividen en:

- Dos componentes:
 - *TIC para el Estado*: tiene como objetivo mejorar la colaboración y la interoperabilidad entre las entidades del Estado, para lo cual los servidores públicos deben tener competencias en tecnologías de la información.
 - *TIC para la Sociedad*: tiene como objetivo fortalecer las relaciones sinérgicas entre los actores sociales y el Estado, en el diseño de políticas y soluciones a problemas de interés común.
- Tres habilitadores de los componentes:
 - *Arquitectura empresarial*: para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de tecnologías de la información.
 - *Seguridad de la información*: para implementar los lineamientos de seguridad en todos los activos de información con el fin de preservar la confidencialidad, la integridad y privacidad de los datos.
 - *Servicios ciudadanos digitales*: para permitir el acceso a la administración pública a través de medios electrónicos.
- Cinco propósitos:
 - Habilitar y mejorar la provisión de servicios digitales de confianza y calidad.
 - Lograr procesos internos seguros y eficientes a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de tecnologías de información.
 - Tomar decisiones basadas en datos a partir del aumento en el uso y aprovechamiento de la información.
 - Empoderar a los ciudadanos a través de la consolidación de un Estado abierto.
 - Impulsar el desarrollo de territorios y ciudades inteligentes para la solución de retos y problemáticas sociales, a través del aprovechamiento de TIC.

Marco estratégico del sector hacienda

El plan estratégico del sector Hacienda, con el propósito misional de cumplir con el logro de los pactos del PND, se enfoca en dos perspectivas que –a su vez– se relacionan con las dimensiones del MIPG.

En tal sentido, la perspectiva de gestión con valores para resultados se relaciona con las siguientes dimensiones del MIPG:

- De la ventanilla hacia afuera.
- Información y comunicación.
- Enfoque Estado – ciudadano (ventanilla hacia adentro).

Por su parte, la perspectiva de Gestión de Capacidades Institucionales se articula con las dimensiones MIPG de:

- Talento Humano.
- Integridad.
- Gestión del conocimiento y la innovación.
- Enfoque Estado – Ciudadano (ventanilla hacia adentro).

Se hace evidente la importancia de factores tales como la competencia del talento humano, la eficiencia de los procesos operativos, la integridad, la innovación y la alta calidad de la gestión; todos apoyados en tecnologías de la información, para satisfacer las necesidades de los grupos de interés y proveer servicios con calidad a los ciudadanos, quienes deben estar siempre bien informados respecto a la evolución de la gestión de las entidades del sector.

La relación de objetivos estratégicos del sector Hacienda con las dimensiones del MIPG (Tabla 2), revela la importancia de la gestión con valores, dirigida hacia el interior de las entidades como proyectada a los grupos de interés. Además de la importancia de la información y la comunicación, para la gestión interna y el relacionamiento con dichos grupos. En cuanto a las dimensiones del MIPG relacionadas con la gestión del conocimiento, la innovación y la integridad, se reflejan en el fortalecimiento de las capacidades del talento humano. Dichas dimensiones se articulan con 14 de las 17 políticas definidas por el MIPG, lo cual se puede resumir en la Tabla 3.

Tabla 2. Articulación de objetivos estratégicos sector Hacienda con dimensiones y políticas del MIPG

Objetivo estratégico sector hacienda	Perspectiva	Dimensión MIPG	Política MIPG
Fortalecer la gestión organizacional y por procesos de las entidades del Sector Hacienda	Gestión de Valores para Resultados	Gestión de Valores para Resultado (Relación Estado Ciudadano o ventanilla hacia afuera)	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio al ciudadano. • Racionalización de trámites. • Participación ciudadana en la gestión pública. • Gestión documental. • Gobierno digital (antes Gobierno en Línea).
Fortalecer la gestión TIC y de la información en las entidades del sector Hacienda		Información y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción. • Gestión documental.

Objetivo estratégico sector hacienda	Perspectiva	Dimensión MIPG	Política MIPG
Promover la adecuada administración de los recursos físicos, financieros y la defensa técnica de las entidades del sector Hacienda.		Gestión con Valores para Resultado (ventanilla hacia adentro)	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno digital (antes Gobierno en Línea). • Seguridad digital. • Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos. • Planeación institucional.
Fortalecer las relaciones de las entidades del sector Hacienda con sus grupos de valor	Gestión de Capacidades Institucionales	Talento Humano	• Talento Humano.
		Integridad	• Integridad.
		Gestión del Conocimiento y la Innovación	• Gestión del conocimiento y la innovación.
		Gestión de Valores para Resultado (ventanilla hacia adentro)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público. • Defensa jurídica.

Fuente: Elaboración propia con base en Minhacienda (2019).

Como se observa, los objetivos del sector Hacienda están alineados con los pactos del PND y la política de gobierno digital que se abordaron anteriormente, y por tanto se centran en hacer más eficientes los procesos, a partir de la innovación y el uso intensivo de las TIC, con el soporte fundamental del desarrollo del talento humano. Adicionalmente, se enfatiza la necesidad de fortalecer las relaciones con los grupos de interés, desarrollando esfuerzos en transparencia y en la mejora continua.

El Modelo Integral de Planeación y Gestión (MIPG)

17

El MIPG es un modelo multidimensional cuyos principales propósitos son los de hacer cada vez más eficiente la gestión pública y más articulada con los diferentes grupos de interés. De acuerdo con el Decreto 1499 de 2017, el MIPG articula el nuevo Sistema de Gestión, que integra los anteriores sistemas de Gestión de Calidad y de Desarrollo Administrativo, con el Sistema de Control Interno; con el propósito de consolidar, en un solo lugar, todos los elementos que se requieren para que una organización pública funcione de manera eficiente y transparente. Es un marco de referencia para gestionar entidades públicas con integridad y calidad, siguiendo el método Planear-Hacer-Verificar-Actuar (PHVA), con el fin de generar valor público en consonancia con las directrices establecidas en los planes de desarrollo nacionales. El MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones y 17 políticas, que se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Dimensiones y políticas MIPG

Dimensiones	Políticas
Corazón de MIPG: Primera Dimensión Talento Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Gestión Estratégica del Talento Humano. • Política de Integridad. • Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público.
Planear: Segunda Dimensión Direccionamiento Estratégico y Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Planeación Institucional. • Política de Integridad. • Política de Gestión Presupuestal Eficiencia del Gasto Público.

Dimensiones	Políticas
	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos. • Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público. • Política de Gobierno Digital. • Política de Seguridad Digital. • Política de Defensa Jurídica. • Política de Mejora Normativa. • Política de Servicio al Ciudadano. • Política de Racionalización de Trámites. • Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
Verificar y actuar: Cuarta Dimensión Evaluación para el Resultado	
Dimensión transversal: Quinta Dimensión Información y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Gestión Documental • Política de Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
Dimensión transversal: Sexta Dimensión Gestión del Conocimiento y la Innovación	
Dimensión transversal: Séptima Dimensión Control Interno; el Control Interno se integra, a través del MECl, como una dimensión del Modelo	

Fuente: Elaboración propia con base en DAFP (2018).

En el caso de la Supersolidaria, se han adelantado acciones de adopción, autodiagnóstico y seguimiento para la implementación del MIPG, tal como lo evidencia el acta del Informe de Gestión de entrega del cargo de Superintendente de agosto 15 de 2018 (CGR, 2018, p. 2):

(...) entre el 17 de octubre y el 26 de noviembre de 2017, la Superintendencia diligenció el formulario único de reporte de avances de la gestión, a través del aplicativo FURAG, obteniendo como resultado un índice de desempeño institucional del 75,3, según el informe de gestión y desempeño institucional generado por la Función Pública. Así mismo, se expidió la Resolución 2017100006875 de 28 de diciembre de 2017 por medio de la cual se creó el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la Superintendencia. Como parte integral de la evaluación al modelo MIPG, la Supersolidaria elaboró 15 autodiagnósticos enmarcados en los siguientes ítems: i) talento humano, ii) integridad, iii) direccionamiento y planeación, iv) plan anticorrupción, v) gestión presupuestal, vi) gobierno digital, vii) defensa jurídica, viii) servicio al ciudadano, ix) trámites, x) política de participación ciudadana, xi) rendición de cuentas, xii) seguimiento y evaluación del desempeño, xiii) gestión documental, xiv) transparencia y acceso a la información y xv) control interno.

Además de lo anterior, en el 2014 y 2015 se hizo seguimiento a la implementación del modelo y, en 2016-2017, se adoptaron los objetivos estratégicos del Sector Hacienda a los cuales se le asociaron políticas MIPG y actividades, según se observa en los documentos disponibles en la página web de Supersolidaria relacionados con el Plan de Acción del MIPG.

2

Diagnóstico del modelo de gestión y operación

A continuación, se presentan los resultados del proceso metodológico desarrollado para la elaboración del diagnóstico de la Supersolidaria, con el propósito de dar cuenta de la problemática que afecta la gestión e identificar oportunidades de mejora o innovación a futuro. Es importante aclarar que para la construcción del diagnóstico se llevaron a cabo análisis documentales específicos y actividades de identificación de problemas (talleres participativos con funcionarios y directivos de la entidad), que proveyeron insumos importantes para explicar las tendencias y problemática central identificada, así como sus causas y efectos. Estos documentos son complementarios al presente y se encuentran disponibles en el repositorio digital del Proyecto. Una síntesis de los resultados de dichos análisis se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Síntesis de análisis documental y actividades para la construcción del diagnóstico de la Supersolidaria

Documento	Elementos para el diagnóstico
Análisis de entorno	Aporta referentes relevantes de supervisión, nacionales e internacionales, manifestando las brechas vigentes entre el modelo de supervisión actual de la Supersolidaria y las buenas prácticas existentes. Enfatiza las tendencias hacia modelos de supervisión basados en la gestión de riesgos, la colaboración creciente de los grupos de interés en la gestión de las entidades públicas y de control, así como la formalización de las organizaciones del sector solidario. Dichas tendencias muestran el camino hacia una supervisión más efectiva que incida en la mayor sostenibilidad del sector solidario.

Documento	Elementos para el diagnóstico
Análisis situacional del sector solidario (2013-2018)	<p>Muestra una tasa crecimiento del sector solidario, medida en activos totales, mayor a la del PIB de le economía colombiana. El número de asociados crece, aunque disminuye el número total de organizaciones solidarias. Los asociados migran de entidades asociativas del sector real hacia entidades de tipo financiero y fondos de empleados, como respuesta al menor riesgo percibido.</p> <p>Se evidencia la dispersión, en cuanto a tipo y tamaño, así como el elevado número que reportan a la Supersolidaria, dificultando una supervisión efectiva de amplia cobertura. Por lo tanto, se hace necesaria la transformación digital, la innovación en procesos y en el modelo de gestión, como medios para incrementar sustancialmente la productividad, el crecimiento y la sostenibilidad del sector de economía solidaria.</p>
Análisis de indicadores	<p>El análisis del POA demuestra la definición conveniente de los indicadores para asegurar el cumplimiento de las tareas asociadas a las estrategias: 55 indicadores de 119 se definieron para “quedar bien”, como lo define el DAFP, y 3 se redefinieron. Es decir, el 48,7% de los indicadores presenta sesgos, tanto en definición como en medición. Los indicadores de procesos, tal como están definidos, dificultan tanto el control y seguimiento de los procesos, como la toma de decisiones. En consecuencia, las decisiones se toman más sobre bases subjetivas que objetivas. Tal porcentaje significativo de indicadores “para quedar bien”, no aporta a la mejora de los procesos de la entidad.</p>
Análisis de procesos y documental	<p>De la revisión documental llevada a cabo y de las entrevistas semiestructuradas, realizadas a los equipos de funcionarios de los 18 procesos de la Superintendencia, se encontraron diferencias importantes entre lo escrito y lo ejecutado, evidenciando la carencia de la mejora continua y la debilidad del Sistema Integral de Gestión y del Sistema de Gestión de Calidad. También se comprobó la desarticulación entre los procesos, las frecuentes demoras, reprocesos y sobre procesos; así como la inoperatividad de los aplicativos informáticos, la falta de destrezas del talento humano y la escasa comunicación con los grupos de interés. Lo anterior hace necesaria y urgente la gestión por procesos y proyectos, apalancada por TIC, innovación y mejora continua, que permitan su estandarización (en el caso de procesos) y su eficiencia.</p>
Análisis del Plan Estratégico 2014-2018	<p>El alto cumplimiento de las estrategias se explica por las características de las actividades definidas, las cuales normalmente son tareas administrativas que responden a exigencias de normas del sector público. Pocas estrategias del POA buscan generar transformaciones en procesos, modelos de gestión, esquemas de gobierno, articulación con grupos de interés o uso de tecnología. La mayoría de las estrategias se enfocan en el cumplimiento de requisitos administrativos, exigidos por los órganos de control.</p> <p>Ante los lineamientos de las directrices gubernamentales 2018-2022, consideradas anteriormente, el análisis de la implementación del Plan Estratégico 2014-2018 deja entrever un vacío en la gestión que conlleva a formular una transformación profunda de la entidad para el período 2018-2022.</p>
Reporte de los dos talleres de Co-creación con funcionarios y directivos	<p>A lo largo de los dos talleres se trabajó en la discusión de los elementos conceptuales, requeridos por la formulación de los postulados del marco estratégico 2018-2022 que aquí se proponen.</p> <p>Se destaca la coincidencia de criterios entre funcionarios y directivos, en cuanto a la selección de dichos elementos, los cuales se relacionan con mejoras en el posicionamiento de la entidad, mayor eficiencia y eficacia, desarrollo de competencias laborales, procesos misionales basados en riesgos, decisiones efectivas y focalizadas basadas en datos y</p>

Documento	Elementos para el diagnóstico
	transformación digital. También consideró la importancia de impulsar el desarrollo sostenible del sector, mediante propuestas de normas y políticas que permitan mejorar la gobernanza del sector.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos Equipo Componente Planeación Estratégica (2019).

Adicionalmente, es pertinente señalar que, a partir de los documentos de análisis y de los talleres de Co-creación señalados anteriormente, se elaboró un listado detallado de problemas que fueron validados y complementados a través de entrevistas semiestructuradas con actores internos y sectoriales.

Con base en lo anterior, se construyó el árbol de problemas para la Supersolidaria, siguiendo la metodología de marco lógico. Dicho instrumento permite sintetizar y visualizar gráficamente las dinámicas de causas y efectos asociados a un problema central identificado. Para facilitar la identificación, análisis y comprensión de las causas y efectos, se agruparon en los siguientes siete ejes temáticos:

Tabla 2. Ejes temáticos definidos para el análisis de problemas de la Supersolidaria

Ejes temáticos	Problema central
<ol style="list-style-type: none"> 1. Modelo de gestión. 2. Procesos y proyectos. 3. Capital humano. 4. Datos y toma de decisiones. 5. Sistemas de información. 6. Marco regulatorio sectorial. 	<p>Modelo de supervisión y gestión reactivo, poco articulado, de baja productividad y bajo impacto en el sector solidario</p>

21

Fuente: Elaboración propia.

La explicación de las causas y los efectos implica el entendimiento integral de la situación problemática que enfrenta la Supersolidaria para cumplir sus funciones misionales, lograr un mejor posicionamiento y contribuir al desarrollo del sector de la economía solidaria. Como solución a lo anterior, los marcos de referencia de política pública analizados plantean como la implementación de la transformación digital, la innovación y la articulación de grupos de interés como estrategias efectivas para mejorar la gestión pública, la productividad organizacional y la generación de valor público.



Problema central

El problema central identificado para la Supersolidaria es multivariado y hace referencia a los principales retos que debe superar la entidad para aportar, desde su función misional de supervisión, al fortalecimiento de las organizaciones solidarias y el desarrollo sostenible del sector. En tal sentido, éste se plantea en los siguientes términos.

“ El modelo de supervisión y gestión es reactivo, poco articulado, de baja productividad y bajo impacto en el sector solidario”

Vale la pena destacar que el problema central coincide con uno de los principales obstáculos para el desarrollo que se plantean en el documento de Bases del PND 2018 – 2022 (DNP, 2018, p. 6), que la transformación digital y la innovación deben resolver en articulación con los grupos de interés, referido al asunto de la *baja productividad de los entes gubernamentales en el esquema del nuevo gobierno*. La baja productividad se expresa en que la Supersolidaria ejerce sus funciones misionales con baja cobertura, si se considera que el universo de entidades a supervisar aún no está plenamente identificado (acotado) y –por ahora– éste se establece de manera práctica a partir del grupo de organizaciones solidarias que reportan sus estados financieros a la Superintendencia.

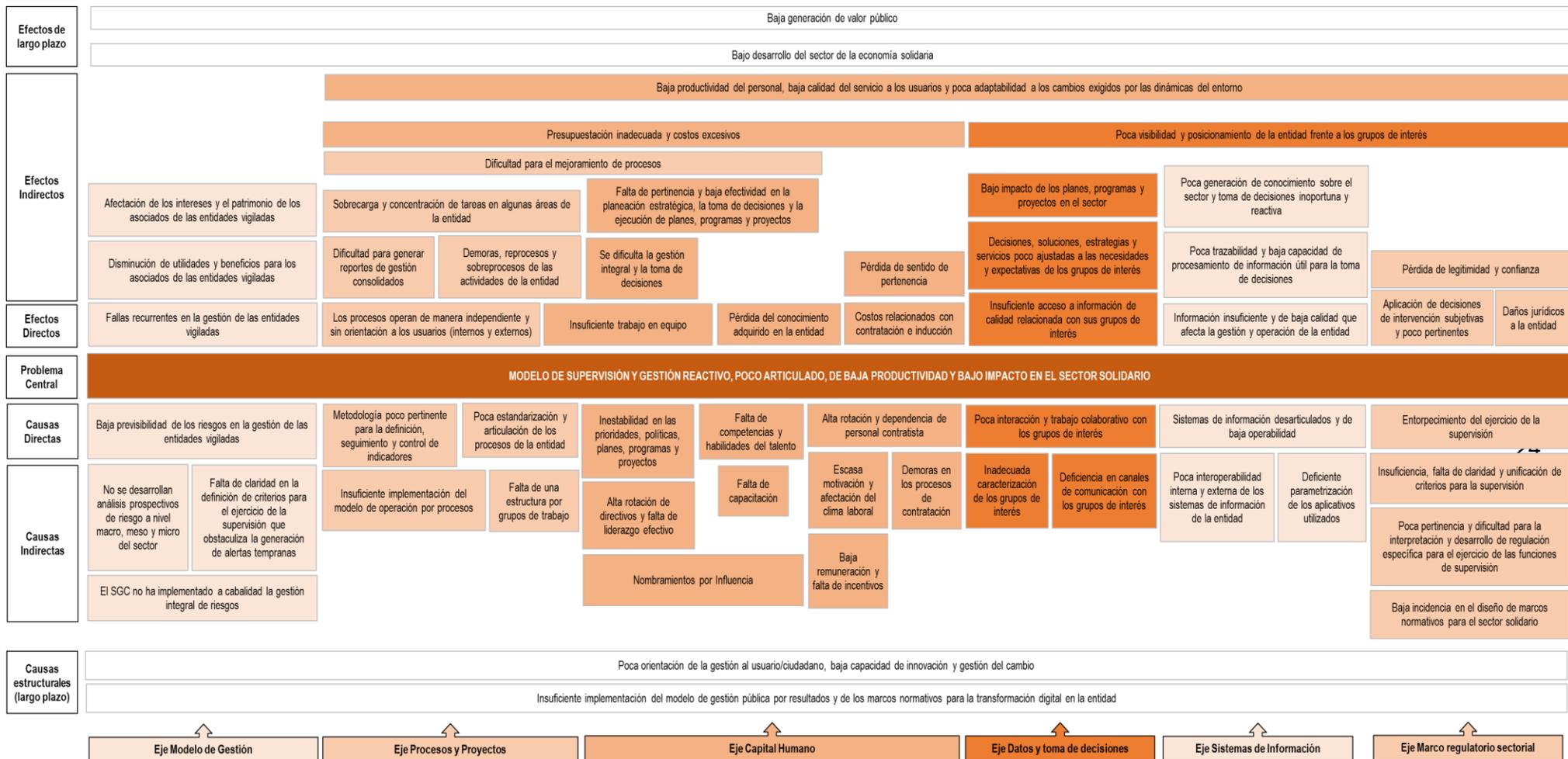
Dicho universo de entidades sobrepasa la capacidad de la entidad, no solamente por el número de organizaciones que lo constituyen, sino también por las condiciones internas (en términos de aptitud, idoneidad y suficiencia de competencias, habilidades del talento humano y recursos de todo tipo) requeridas para la operación de la Superintendencia. En tal sentido, se evidencian procesos poco efectivos y desarticulados; uso de aplicativos informáticos de baja operabilidad que obstaculizan el flujo de los procesos; y escasa utilización, tanto de la mejora continua como de la innovación, para elevar los niveles de calidad y productividad de los procesos y el talento humano de la entidad.

Adicionalmente, la baja articulación de la Superintendencia con los grupos de interés, no solamente se refleja en la exigua interoperabilidad de sus sistemas de información y comunicación, sino además en la carencia de relaciones sinérgicas que permitan construir visiones y valores compartidos.

Con respecto a las Superintendencias, las Bases del PND enfatizan la necesidad de transformar sus procesos de Inspección – Vigilancia – Control (IVC) para mitigar el riesgo y la informalidad: “Las acciones de IVC deben transformarse para dejar de priorizar acciones por conveniencia y localización, y evolucionar hacia un sistema técnico, transparente y objetivo que mitigue riesgos y sancione la informalidad” (DNP, 2018, p. 183). Para tal efecto, el PND establece el objetivo de mejorar los sistemas de información e implementar metodologías con base en matrices de riesgo (DNP, 2018).

De acuerdo con el análisis documental y las fuentes primarias consultadas, el problema central se deriva de nueve causas directas que, a su vez, provienen de un conjunto de causas indirectas y dos estructurales (o de largo plazo), cuyas interrelaciones se pueden observar en la Figura 2.

Figura 2. Árbol de problemas Supersolidaria



Fuente: Elaboración propia con base en análisis documental, entrevistas semiestructuradas con funcionarios y directivos, y análisis de problemas recolectados durante los talleres de Co-creación con funcionarios y directivos Supersolidaria, febrero – abril de 2019.

Causas estructurales (transversales o de largo plazo)

Una de las principales causas estructurales (o de largo plazo) del problema central identificado en la Supersolidaria es la insuficiente implementación del modelo de gestión pública por resultados y de los marcos normativos para la transformación digital en la entidad.

En Colombia se viene adoptando la gestión pública por resultados desde finales de la década de 1970 y principios de 1980, con la corriente anglosajona agenciada por la OCDE del *New Public Management* (NPM), y posteriormente con la corriente latinoamericana liderada por el CLAD de Nueva Gerencia Pública (NGP) desde finales de 1990, que trajeron consigo importantes reformas gerenciales del Estado en América Latina caracterizadas principalmente por:

- La orientación del servicio público al ciudadano con una doble relación de intercambio: como sujeto político y como cliente;
- La orientación a resultados y a la calidad;
- Responsabilización y rendición de cuentas o *accountability*;
- Transparencia;
- Participación ciudadana;
- Gobierno electrónico.
- Gobierno abierto
- Una nueva arquitectura organizacional.

Esto último, se derivó del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que implicó la delegación de funciones y competencias, y transferencia de recursos desde el nivel central de gobierno a los territorios, con el fin de profundizar la democracia participativa acercando el Estado al ciudadano.

Por todo lo anterior, la NGP está ligada a la *eficacia y eficiencia de la gestión y no sólo al cumplimiento de sus mandatos: gestión por resultados*. En este orden de ideas, la gestión pública por resultados implica que todas las entidades del Estado lleven a cabo un “(...) proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo (...), sobre la base de las metas acordadas de manera democrática” (DNP – ESAP, 2012).

En consecuencia, en Colombia se han expedido leyes que estipulan la obligatoriedad de adopción del enfoque de gestión por resultados¹ por parte de todas las entidades del Estado, entre las cuales se encuentra la Supersolidaria.

¹ El Artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, referente al plan de acción de las entidades públicas, estipula que las entidades del Estado están obligadas a contar con instrumentos y procesos de planeación estratégica que orienten, controlen y regulen su gestión, de manera transparente y visible, con foco en resultados medibles por medio de indicadores. De acuerdo con el Artículo 1 del Decreto 612 de abril 4 de 2018, se deben integrar al plan de acción 12 planes que cubren aspectos específicos, relacionados con el manejo de la información, la gestión del talento humano y la contratación, la anticorrupción y la atención al ciudadano. Es decir, se refuerza el seguimiento y control de aspectos sensibles, orientados a hacer más eficiente y efectiva la operación de las entidades. Adicionalmente, el MIPG en la dimensión de Gestión de Valores para Resultado, establece los

De acuerdo con los análisis de indicadores, de procesos y del Plan Estratégico Institucional 2014-2018, en la Supersolidaria la implementación de dicho enfoque ha sido insuficiente, pues se observa la falta de un sistema articulado de seguimiento y evaluación, baja pertinencia de los indicadores para medir resultados, la carencia de flujo continuo de los procesos y la formulación de estrategias centradas en el cumplimiento de requisitos administrativos. Adicionalmente, en los resúmenes de las entrevistas semiestructuradas adelantadas con los directivos, funcionarios de la entidad y miembros del sector, se evidencia que existen falencias en la aplicación de las normativas asociadas a la transformación digital.

En consecuencia, la entidad no se ha enfocado en la construcción de capacidades que impliquen una supervisión robusta y efectiva, soportada en el uso intensivo de TIC, articulada con los grupos de interés y orientada a fortalecer a las organizaciones asociativas con base en una gestión prospectiva del riesgo; elementos éstos que se consideran claves para la gestión pública, según lo planteado en las Base del PND 2018-2022, la Política de Gobierno Digital, el marco estratégico del sector Hacienda y en las dimensiones del MIPG, referenciados anteriormente.

Derivada de la anterior, la segunda causa estructural que se identifica es la poca orientación de la gestión al usuario/ciudadano, baja capacidad de innovación y de gestión del cambio.



la poca orientación de la gestión al usuario/ciudadano, baja capacidad de innovación y de gestión del cambio.”

Como se anotó anteriormente, la NGP implica la orientación del servicio público al ciudadano con una doble relación de intercambio: como sujeto político y como cliente. En este sentido, se trata de incorporar e implementar en los modelos de gestión y operación de las entidades públicas estatales, principios y acciones que garanticen:

- La eficiencia, eficacia, celeridad, oportunidad y pertinencia de los servicios públicos al ciudadano;
- La inclusión económica, social, política y cultural de personas y grupos excluidos y vulnerables;
- La igualdad de acceso a oportunidades y beneficios;

parámetros para encaminar a los entes públicos a una gestión efectiva, participativa, apalancada en TIC y enfocada en la generación de valor público. Exigencias que el Sector Hacienda hace a las entidades que lo integran.

- La participación y transparencia, donde el Estado y diferentes actores de la sociedad acuerdan y ejecutan planes, programas, proyectos y metas de interés común, y garantizan el derecho a vigilar la acción del Estado y sus organizaciones.

Ese proceso de planeación y acción democrática y colaborativa entre el Estado y los ciudadanos propicia la innovación en el abordaje y los mecanismos para resolver problemas, así como el cambio en las organizaciones y la sociedad en general, siempre y cuando exista un liderazgo efectivo del Estado y sus entidades.

En el caso de la Supersolidaria, aunque se han realizado esfuerzos para incorporar este enfoque al modelo de gestión, éstos han sido insuficientes y poco integrales. Por ejemplo, se han adoptado algunos medios para permitir la interlocución con los usuarios/ciudadanos, tales como la ventanilla de atención al ciudadano y canales virtuales para la recepción de PQRS; sin embargo, el desconocimiento del funcionamiento de la entidad por parte de quienes distribuyen esta información a los diferentes procesos, provoca errores que afectan el servicio, presentando demoras, reprocesos y sobre procesos que, en algunas ocasiones, terminan en daños jurídicos para la entidad (demandas, sanciones, etc.). A lo anterior, se suma la escasa atención telefónica y la dificultad de acceder a la información en la página web. Todo esto contradice las directrices gubernamentales mencionadas, que enfatizan en la importancia de la participación y el acceso a la información por parte de los ciudadanos, implícita en las dimensiones tercera y quinta del MIPG: Gestión de Valores para Resultado - Relación Estado Ciudadano e Información y Comunicación.

La baja capacidad de innovación se caracteriza por la poca adopción de TIC; la ineffectividad de los procesos; la prevalencia de los problemas; la inoperancia de la mejora continua en el sistema de gestión de calidad; la poca articulación con los grupos de interés para la co-generación de soluciones; y en la inexistencia de un proceso sistemático e instancias que orienten, implementen y consoliden la innovación en la entidad.

En cuanto a la gestión del cambio, durante las entrevistas se comentó que existe falta de voluntad, que se evidencia en la nula aplicación de la metodología de gestión del cambio generada en el 2017, la estabilidad de funcionarios de carrera con paradigmas arraigados y la falta de motivación de éstos.

Causas y efectos

Las causas estructurales expuestas anteriormente han contribuido a la configuración de un conjunto de causas directas que han desencadenado la situación problemática o problema central identificado anteriormente.

Dichas causas contribuyen a configurar la problemática central identificada para la Supersolidaria y, por tanto, ha generado impactos negativos para diferentes grupos de interés y el sector en general.

Estas causas directas y efectos se explican a continuación, teniendo en cuenta su agrupamiento por los ejes temáticos mencionados en la Tabla 2.

Eje 1: Modelo de Gestión

Causas

Una de las razones (causa directa) que explica el carácter reactivo del modelo de supervisión y gestión de la Supersolidaria se relaciona con la **baja previsibilidad de los riesgos en la gestión de las entidades vigiladas**. La forma en la que se realiza la supervisión actualmente inicia con la recepción periódica de información financiera de las entidades vigiladas, cuyo procesamiento resulta en un análisis de riesgos inherentes y financieros. Es decir, el análisis sobre información financiera permite conocer el impacto sobre riesgos ya materializados, no antes. A partir del mencionado análisis se definen entonces los cursos de supervisión a seguir.

Cabe señalar que el riesgo es un concepto multivariado y tiene diferentes fuentes que deben considerarse en las actividades de supervisión. Al respecto, el DAFP (2018) menciona los siguientes:

- Riesgos estratégicos.
- Riesgos operativos.
- Riesgos financieros.
- Riesgos tecnológicos.
- Riesgos de cumplimiento (contractuales).
- Riesgos de imagen o reputacionales.
- Riesgos de corrupción.

La gestión efectiva del riesgo tiene sentido cuando se logra un análisis integral *ex ante* de los diferentes tipos de riesgo que enfrentan las organizaciones para poder tomar medidas preventivas, a fin de reducir los impactos adversos o eliminarlos antes de su ocurrencia. En tal sentido, se considera que un modelo de

supervisión es efectivo cuando permite ser prospectivo, advierte los riesgos y considera las dinámicas económicas y sociales de diferentes niveles.

Esta baja previsibilidad de los riesgos para el ejercicio de las funciones de supervisión se atribuye principalmente a que, en la Supersolidaria, el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) no ha implementado a cabalidad la gestión integral de riesgos. Si bien este enfoque ha sido adoptado en algunas políticas organizacionales, se ha hecho de manera parcial y enfatizando en los riesgos financieros. Sin embargo, en la revisión documental y las entrevistas sobre procesos realizadas durante el diagnóstico, se constató que en la actualidad las Delegaturas Financiera y Asociativa de la entidad están elaborando matrices para la identificación de riesgos y solamente se han concretado los riesgos financieros e inherentes. No obstante, esta es una práctica que no ha permeado toda la entidad y se reduce a estas dos áreas.

Por lo anterior, en la Supersolidaria falta claridad en la definición de criterios para el ejercicio de la supervisión que obstaculiza la generación de alertas tempranas, puesto que aún no están completos los métodos, las normas, los procesos y las tecnologías para realizar una supervisión prospectiva. Así mismo, no se desarrollan análisis prospectivos de riesgo a nivel macro, meso y micro (Figura 2).

Efectos

Dado el problema de modelo de supervisión y gestión reactivo de la entidad, asociado a la causa directa de baja previsibilidad de los riesgos en la gestión de las entidades vigiladas, ha generado como consecuencia que se presenten **fallas recurrentes en la gestión de las entidades vigiladas**, puesto que la no prevención de los riesgos conduce a no tomar las medidas necesarias para enfrentar las probables situaciones adversas. En tal sentido, las organizaciones vigiladas se han expuesto a la disminución de utilidades y beneficios para

los asociados de las entidades vigiladas, lo cual en últimas conlleva a la afectación de los intereses y el patrimonio de los asociados de estas.

El fortalecimiento de las organizaciones consiste en la preparación anticipada para situaciones difíciles, a fin de no ser afectadas en la generación de valor. Por lo tanto, la no prevención permanente e integral de riesgos puede conducir en el mediano y largo plazo al bajo desarrollo del sector de la economía solidaria con la consecuente baja generación de valor público a la economía y la sociedad en general (Figura 2).

Eje 2: Procesos y proyectos

Causas

Otros de los motivos por los que el modelo de supervisión actual es poco articulado y de baja productividad son, por un lado, el **uso de una metodología poco pertinente para la definición, seguimiento y control de indicadores**, y, por otro lado, **la poca estandarización y articulación de los procesos de la entidad**.

En relación a la metodología para el seguimiento y control de la gestión, al comparar los informes consolidados de indicadores con la guía del DAFP (2015), se observa que el 51,35% de los indicadores de gestión de la Supersolidaria han sido mal definidos o no son objeto de revisión. Por lo tanto, se dificulta el seguimiento y el control del desempeño y de los resultados, tanto de los procesos como de la entidad, afectando negativamente la productividad de esta.

Lo anterior, se debe especialmente a la insuficiente implementación del modelo de operación por procesos, lo que significa que éstos no trabajan para satisfacer las necesidades de los usuarios (bien sean estos internos o externos a la organización), sino que los funcionarios se enfocan en cumplir con las diferentes actividades de su proceso, sin tener en cuenta el resultado. En consecuencia, los indicadores se definen para medir el cumplimiento de tareas y no el impacto de dichas acciones en la operación de la entidad y los servicios que presta.

Adicionalmente, si los funcionarios sólo se enfocan en los procesos propios, desconociendo las necesarias interrelaciones, los productos y el funcionamiento de los de los demás, tal como ocurre actualmente, los procesos operan de manera desarticulada y ello se traduce en demoras, reprocesos y sobre procesos que afectan la calidad de los servicios prestados a los usuarios/ciudadanos.

Si a lo anterior se suma un proceso de mejora continua poco operativo, que además no puede integrar el trabajo colaborativo y el conocimiento de los profesionales de los distintos procesos debido al funcionamiento insular, la actualización y estandarización de los procesos no es posible. En consecuencia, se genera la ya mencionada causa que incide directamente en el problema central (Figura 2).

Efectos

Dado que el modelo de supervisión y gestión se encuentra poco articulado, **los procesos operan de manera independiente y sin orientación a los usuarios (internos y externos)**. Se rompe el flujo y la comunicación entre los mismos provocando demoras, reprocesos y sobre procesos de las actividades de la entidad, así como dificultad para generar reportes de gestión consolidados, dada la debilidad señalada en materia de definición de indicadores y sistemas de seguimiento y control de estos.

Consecuentemente, esta situación ha conllevado a que se presente sobrecarga y concentración de tareas en algunas áreas de la entidad, consumiendo gran parte del tiempo del personal en las labores operativas diarias, reduciendo la posibilidad de trabajar en mejoramiento o planeación. Por lo tanto, se genera dificultad para el mejoramiento de procesos, lo cual repercute en una presupuestación inadecuada y costos excesivos.

De no revertirse la tendencia anterior, se prolonga en el tiempo la baja productividad del personal, baja calidad del servicio a los usuarios y la poca adaptabilidad a los cambios exigidos por las dinámicas del entorno. Ello a su vez incide negativamente en la realización de las labores misionales y en el incremento de los riesgos para las organizaciones, ocasionando en el largo plazo bajo desarrollo del sector de la economía solidaria y por ende baja generación de valor público (Figura 2).

30

Eje 3: Capital humano

Causas

Este eje es uno de los más significativos para la entidad y contribuye con tres de las causas directas del problema central. La primera se refiere a la **inestabilidad en las prioridades, políticas, planes, programas y proyectos** que se origina en buena parte por la alta rotación de los directivos y la falta de liderazgo efectivo.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, desde junio de 2015 a la fecha, cuatro personas han ejercido como Superintendentes de la Economía Solidaria, dando cuenta de una permanencia

menor a un año en el cargo. Cada directivo ha aportado diferentes visiones, prioridades y propuestas estratégicas que inciden en frecuentes cambios de orientación, discontinuidad en las políticas y procesos, y nuevas ejecuciones cada año. La interrupción de las actividades en desarrollo para alinearse a otras nuevas, sumada al nombramiento de nuevos funcionarios, implica una reducción de la productividad de la entidad que no es compensada por un esquema sólido de gobernanza que asegure la continuidad de la gestión.

La segunda causa directa se relaciona con la **falta de competencias y habilidades del talento humano** que se explica por la carencia de esquemas de inducción y la ausencia de programas de capacitación pertinentes, asociados a planes de desarrollo del capital humano como lo exige primera dimensión de MIPG.

La tercera causa directa hace referencia a la **alta rotación y dependencia de personal contratista** sobre una base anual.

Sin lugar a dudas, las tres causas referidas anteriormente afectan el cumplimiento de las funciones misionales de supervisión, la efectividad de los procesos y la calidad de los servicios que presta la Supersolidaria a las entidades vigiladas y demás grupos de interés, corroborando la causa estructural de poca orientación de la gestión a los usuarios/ciudadanos.

Efectos

Como resultado de lo anterior, sumado a la falta de liderazgo efectivo e inestabilidad en las prioridades, políticas, planes, programas y proyectos, en la entidad existe **insuficiente trabajo en equipo**, que a su vez conduce a efectos indirectos que afectan la gestión de procesos y la planeación de manera importante, ya que dificulta la gestión integral y la toma de decisiones y genera falta de pertinencia y baja efectividad en la planeación estratégica, la toma de decisiones y la ejecución de planes, programas y proyectos.

Adicionalmente, se presenta **pérdida del conocimiento adquirido en la entidad** y se incurre en mayores **costos relacionados con contratación e inducción** que son ocasionados por la alta rotación del personal (Figura 2).

Eje 4: Datos y toma de decisiones

Causas

La **poca interacción y trabajo colaborativo con los grupos de interés** es, en principio, una de las razones que explica el bajo impacto de las acciones de la Supersolidaria en el sector de la economía solidaria. Lo anterior se evidencia en que en la entidad se tiene un conocimiento limitado de los grupos de interés que –como se explicará más adelante– impide ejercer sus funciones y brindar servicios que realmente respondan a sus necesidades y expectativas, así como construir conjuntamente relaciones y alianzas sinérgicas con ellos. Esta situación de desconocimiento responde, por un lado, a la inadecuada caracterización de los

grupos mismos. Al revisar la documentación de la entidad, se encontró una exigua información que no considera un inventario completo de dichos grupos y los actores que los conforman, ni sus características, intereses y expectativas.

Por otro lado, a lo anterior se suma, como se anotó anteriormente, que existe deficiencia en los canales de comunicación con los grupos de interés (internos y externos), que igualmente limita las posibilidades de articulación de éstos con la Superintendencia, dado que obstaculizan el intercambio de información y la Co-creación de soluciones a problemas comunes. Durante las entrevistas realizadas no se tuvo la percepción de un desarrollo sólido del proceso de Comunicaciones. El personal a cargo no

tenía conocimiento completo de los procedimientos, ni de los indicadores necesarios para el seguimiento y control del proceso; lo cual a nivel interno afecta –por ejemplo– los flujos de información entre las áreas y los niveles organizacionales, la transferencia de conocimientos, la gestión del cambio, la construcción de identidad, entre otros. A nivel externo, como se verá más adelante, afecta la construcción de imagen corporativa y el posicionamiento de la entidad en el sector



“Cuando las prioridades están claras, las decisiones se hacen fáciles.”

Efectos

Así mismo, dadas las causas directas e indirectas asociadas a la poca interacción y trabajo colaborativo con los grupos de interés, se identificó como efecto directo el **insuficiente acceso a información de calidad relacionada con dichos grupos**, lo que ha conllevado a la toma de decisiones, soluciones, estrategias y servicios poco ajustados a las necesidades y expectativas de los grupos de interés.

Por lo anterior, ha habido bajo impacto de los planes, programas y proyectos en el sector, lo que significa no responder a las expectativas y necesidades de los grupos de interés. Esto ha conducido en parte a la poca visibilidad y posicionamiento de la entidad (Figura 2).

Eje 5: Sistemas de información

Causas

La baja productividad y articulación del modelo de supervisión y gestión de la Supersolidaria, además de las causas hasta aquí descritas, también se debe a la existencia de **sistemas de información desarticulados y de baja operabilidad**. Esta causa se deriva principalmente de la deficiente implementación de los marcos normativos para la transformación digital, planteado en las causas estructurales, que ha se evidencia en la dificultad e ineficiencia de los aplicativos utilizados actualmente para incorporar información externa, proveniente de distintas

fuentes u otros aplicativos, a fin de generar datos sólidos que permitan la toma de decisiones oportunas y pertinentes. En otras palabras, existe poca interoperabilidad interna y externa de los sistemas de información de la entidad.

Sumado a lo anterior, se evidenció una deficiente parametrización de los aplicativos utilizados. Esto se logró establecer a partir de las entrevistas sobre procesos realizadas, en las que los funcionarios expresaron inconformidades con los sistemas de información empleados en todos los procesos de la entidad. Se tiene que en 37 ocasiones se manifestaron problemas

asociados a dicha situación como, por ejemplo, la falta de capacidad de procesamiento y de seguimiento a la información que se genera en el proceso de supervisión; y, La carencia de un aplicativo robusto que dé respuesta integral a las necesidades de información de la entidad.

Según la información recabada, se entiende que una mejor parametrización podría aumentar la capacidad y mejorar el desempeño de los aplicativos más significativos usados actualmente y, por ende, contribuiría a mejorar la eficiencia de los procesos de la Supersolidaria (Figura 2).

Efectos

La poca articulación y baja productividad de la gestión de la entidad como resultado, en parte, la desarticulación y baja operabilidad de los sistemas de información, han generado que en la Supersolidaria se genere **información insuficiente y de baja calidad que afecta la gestión y operación de esta**. Lo anterior, incide de manera transversal en la mayoría de los ejes temáticos, puesto que la información es

insumo fundamental para el desarrollo de todos los procesos de la entidad. Por lo tanto, dicho efecto directo ha contribuido –junto con otros– a:

- Dificultad para generar reportes de gestión consolidados (eje procesos y proyectos).
- Dificultad para la gestión integral y la toma de decisiones (eje talento humano).
- Decisiones, soluciones, estrategias y servicios poco ajustados a las necesidades y expectativas de los grupos de interés (eje de datos y toma de decisiones).
- Aplicación de decisiones de intervención subjetivas y poco pertinentes (eje marco regulatorio sectorial).
- Poca trazabilidad y baja capacidad de procesamiento de información útil para la toma de decisiones (eje sistemas de información).

Así mismo, la baja trazabilidad y baja capacidad de procesamiento han conllevado a la poca generación de conocimiento sobre el sector y la toma de decisiones inoportuna y reactiva (Figura 2).

Eje 6: Marco regulatorio sectorial

Causas

Otra de las causas directas que contribuyen al bajo impacto de las acciones de la Supersolidaria en el sector, es el **entorpecimiento del ejercicio de la supervisión por causas indirectas asociadas al marco regulatorio vigente y la gobernanza del sector**².

² Los temas asociados a la gobernanza del sector se tratan en los documentos del Componente de Gobernanza del Proyecto “Transformación digital del sector solidario

Por ejemplo, el ejercicio de la supervisión se ve entorpecido por la poca estandarización y en la dependencia de las decisiones del personal directivo frente a los actos administrativos sobre las entidades vigiladas. En concreto, en la revisión de los procedimientos de la entidad se ve necesario, la decisión por medio del análisis del curso de las actividades, siendo

2019 – 2022”, que se encuentran disponibles en el repositorio digital del mismo.

más evidente en los procesos de Inspección y Control.

Lo anterior es el resultado de una cadena de por lo menos tres causas indirectas, que inicia con la baja incidencia de la entidad en el diseño de marcos normativos para el sector solidario.

Tal baja incidencia se evidencia en la escasa participación de la entidad en la conceptualización de normas y falta de articulación con los entes gubernamentales encargados (MinHacienda y MinTrabajo, principalmente), según lo conceptualizado en el diagnóstico del Componente de Gobernanza del Proyecto de Transformación Digital. Lo anterior ha conllevado a que el conjunto de normas existentes estén orientadas para el sector hacienda en general y no se evidencien especificidades para el de la economía solidaria. Por tanto, el marco regulatorio actual resulta poco pertinente y dificulta su interpretación para el desarrollo de regulación específica necesaria para el ejercicio de las funciones de supervisión.

Así mismo, según el diagnóstico, no existen lineamientos estándar para dar respuesta a los asuntos jurídicos en las áreas, y por ende tampoco se cuenta con un mecanismo para asegurar que todas las respuestas que se den en la entidad estén alineadas. Lo anterior da cuenta que en la Supersolidaria existe insuficiencia, y falta de claridad y unificación de criterios para la supervisión; que le restan agilidad y entorpecen el ejercicio de la supervisión.

Efectos

Como resultado de las causas asociadas al marco regulatorio que afectan el ejercicio de la supervisión por parte de la entidad, se tiene que la Supersolidaria ha sufrido **daños jurídicos** y está permanentemente expuesta a ellos, dada la práctica de **aplicación de decisiones de intervención subjetivas y poco pertinentes.** La combinación de estos efectos, han dado lugar a la pérdida de legitimidad y confianza en la Superintendencia, lo que por ende contribuye al bajo posicionamiento de esta en el sector (Figura 2).

En suma, como se observa, el **bajo desarrollo del sector de la economía solidaria y la baja generación de valor público,** se perciben como efectos transversales y de largo plazo, que son ocasionados de manera sistémica por la convergencia de las cadenas de problemas agrupadas en los ejes temáticos antes expuestos, asociados al rezago en la transformación digital, la ausencia de innovación y la falta de articulación de los grupos de interés.

Dichas causas generales también son consideradas en el PND 2018-2022 y pretenden ser resueltas a través del pacto por la transformación digital, el pacto por la ciencia-tecnología-innovación y la articulación con los grupos de interés originado desde la gobernanza multinivel.

3

Retos para la transformación del modelo de gestión y operación

La estructura de posibles soluciones a la situación problemática de la Supersolidaria señalada en el apartado de diagnóstico, se puede visualizar por medio del árbol de objetivos presentado en la Figura 3, en el cual se perfila el escenario esperado al resolver el problema central, identificando los posibles medios para la solución de este. A partir de las relaciones causa-efecto del árbol de problemas, se construyó por contraposición el árbol de objetivos que sirvió como insumo –junto con las demás fuentes primarias y secundarias de información consultadas– para coadyuvar a la definir la visión, los objetivos estratégicos y demás elementos que constituyen la propuesta de marco estratégico 2019-2022.

El propósito central se infiere del problema central del árbol de problemas, al expresarlo de manera opuesta. Es decir, en términos de capacidades deseadas y en beneficios positivos. En consecuencia, el propósito central de la entidad para los próximos años es la implementación de un **modelo de supervisión y gestión prospectivo, participativo y efectivo que aporte al posicionamiento y avance de la economía solidaria**. A partir de dicho propósito, se deriva como propuesta de visión la siguiente: **“En 2022 la Supersolidaria se destacará por su modelo de supervisión prospectivo, participativo y efectivo, y por su aporte al posicionamiento y avance de la economía solidaria”**.

Para el logro de la visión se requiere reformular el enunciado de la misión, considerando elementos que se desarrollaron a lo largo de la investigación documental, los talleres de Co-creación y las reuniones de equipo. Los nuevos elementos se relacionan con un nuevo qué hacer y cómo hacerlo. Por lo tanto, se propone la siguiente declaración de misión: **“La Supersolidaria es una entidad técnica del Estado que trabaja por el posicionamiento y avance de la economía solidaria, mediante la sostenibilidad de las organizaciones y la protección de los derechos de los asociados, anticipándose a los desafíos”**.

Propósito central

El propósito central de la entidad para los próximos años es la implementación de un modelo de supervisión y gestión prospectivo, participativo y efectivo que aporte al posicionamiento y avance de la economía solidaria

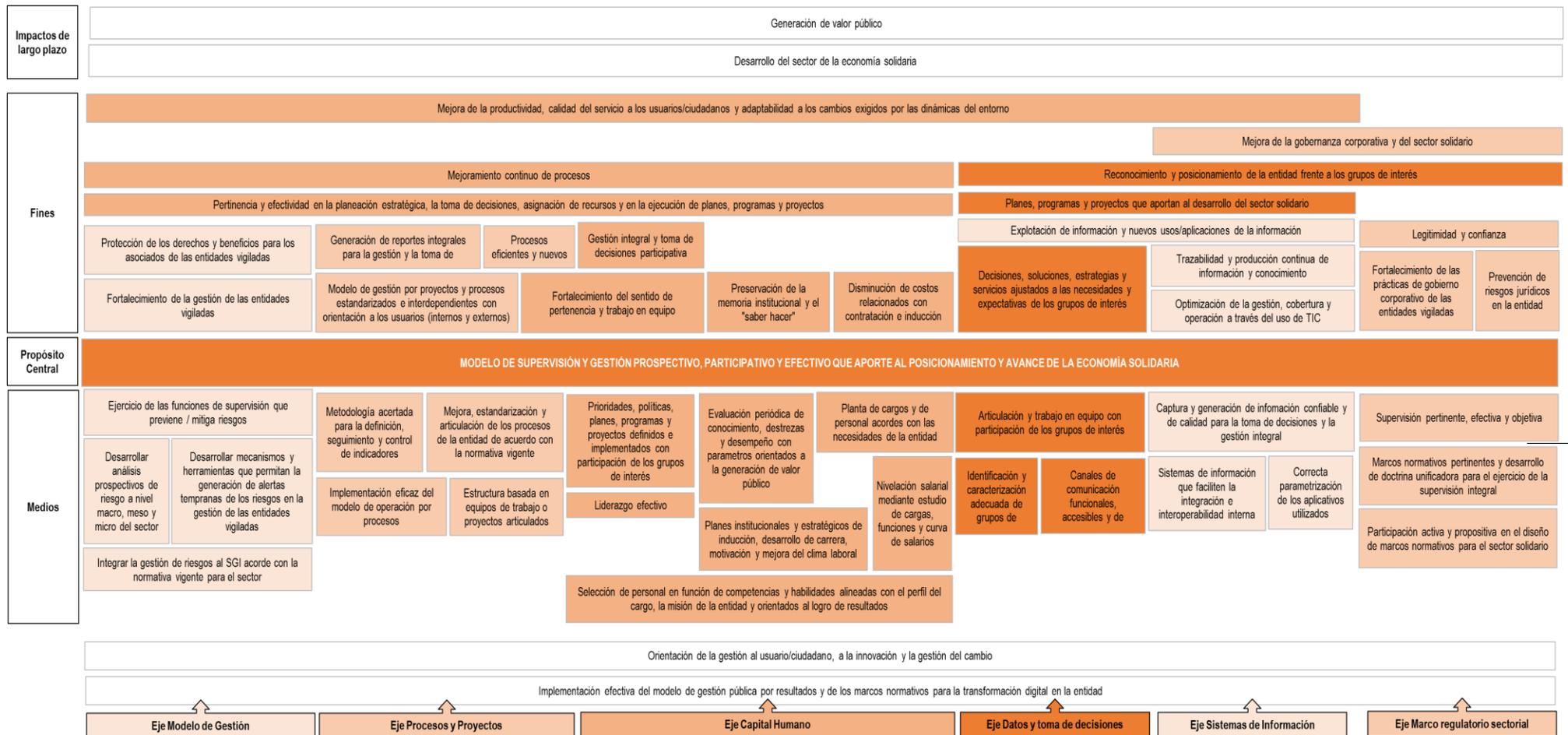


En 2022 la Supersolidaria se destacará por su modelo de supervisión prospectivo, participativo y efectivo, y por su aporte al posicionamiento y avance de la economía solidaria.”



La Supersolidaria es una entidad técnica del Estado que trabaja por la sostenibilidad de las organizaciones, la protección de los derechos de los asociados y de la comunidad en general, anticipándose a los desafíos para el posicionamiento y avance de la economía solidaria.”

Figura 3. Árbol de objetivos Supersolidaria



Fuente: Elaboración propia con base en análisis documental, entrevistas semiestructuradas con funcionarios y directivos, y análisis de propuestas de solución recolectados durante los talleres de Co-creación con funcionarios y directivos Supersolidaria, febrero – abril de 2019.

Medios y fines estructurales (transversales o de largo plazo)

Retomando los lineamientos de política pública contenidos en las Bases del PND 2018-2022, la Política de Gobierno Digital, el marco estratégico del sector Hacienda y el MIPG, referenciados en el presente documento, se definen como medios estructurales para el logro de la visión (propósito central), los siguientes:

- La implementación efectiva del modelo de gestión pública por resultados y de los marcos normativos para la transformación digital en la entidad.
- Orientación de la gestión al usuario/ciudadano, a la innovación y la gestión del cambio (Figura 3).

Dichos medios, se encuentran desplegados más adelante en los medios directos de cada uno de los ejes temáticos, resultando en la generación de fines (metas u objetivos) que convergen en fines transversales o impactos de largo plazo, tales como la mejora de la productividad de la entidad, la calidad de los servicios a los usuarios/ciudadanos y la adaptabilidad a los cambios del entorno que redunden en el desarrollo del sector de la economía solidaria y la generación de valor público.

El marco de referencia provee algunos medios a través de los cuales se puede catalizar la transformación de la entidad, entre ellos:

- Digitalización y automatización de trámites y procesos.
- Diseño e implementación de Planes de Transformación Digital.
- Definición e implementación de la infraestructura de datos.
- Arquitectura empresarial.
- Seguridad de la información.
- Servicios ciudadanos digitales.
- Apertura de espacios para la articulación con grupos de interés.
- Solución innovadora de problemas.

Medios Objetivos estratégicos y específicos por ejes temáticos

Eje 1: Modelo de gestión

En respuesta a las causas y efectos identificados para este Eje (Figura 2), se plantean los siguientes **medios**:

Integrar la gestión de riesgos al Sistema de Gestión Integral (SGI) acorde con la normativa vigente para el sector. Se reconoce que se han realizado avances

asociados al fortalecimiento del componente de administración del riesgo de la Superintendencia y del sector, incorporando instrumentos para la gestión del riesgo. Sin embargo, se propone que la incorporación de este enfoque como una política integral que permee de manera transversal (sistemática) todos los procesos de la entidad. Lo anterior,

con el fin de aportar al sector con el desarrollo de análisis prospectivos de riesgo a nivel macro, meso y micro, que no solo tengan en cuenta los análisis deducidos por la información que reportan las entidades asociativas supervisadas, sino que permitan tener un panorama más amplio de los riesgos a los que se pueden ver enfrentadas las organizaciones solidarias y a los efectos adversos que éstos pueden causar en su funcionamiento y permanencia.

Para ello, se deben robustecer los componentes ya desarrollados con mecanismos y herramientas que permitan la generación de alertas tempranas, a fin de

evidenciar comportamientos problemáticos y gestionarlos antes de que se materialicen, facultando de esta manera a la entidad para realizar un ejercicio de las funciones de supervisión que prevenga y/o mitigue riesgos.

La implementación de los medios antes descritos permitiría el **fortalecimiento de la gestión de las entidades vigiladas**, al impedir que se manifiesten situaciones desfavorables que repercutan en el funcionamiento y las finanzas de las entidades, lo que a su vez redundaría en la **protección de los derechos y beneficios para los asociados de estas** (Figura 3).

Eje 2: Procesos y proyectos

De la extrapolación en positivo de las causas y efectos identificados para el Eje de procesos y proyectos, se proponen los siguientes **medios**:

Implementación eficaz del modelo de operación por procesos con foco en el desarrollo de una supervisión efectiva que satisfaga las necesidades del sector. Para esto se necesita que todos los procesos de la entidad trabajen como un solo sistema, en donde fluyan sin obstáculos la información y los productos internos necesarios para la consecución del servicio final.

De manera complementaria para verificar que las actividades se estén efectuando conforme a lo planeado y conceder a la entidad la capacidad de tomar decisiones sobre la marcha que permitan corregir el rumbo y asegurar las metas, se debe apropiar una metodología acertada para la definición, seguimiento y control de indicadores.

Para que la estrategia (modelo de operación por procesos) funcione es indispensable implementar de forma paralela una **estructura basada en equipos de trabajo o proyectos articulados**, que repercuta en una entidad debidamente organizada, con equipos conscientes de que su quehacer afecta la productividad de otras áreas y por ende la calidad del servicio final.

La anterior alineación permitirá al área encargada, optimizar la gestión, la mejora, estandarización y articulación de los procesos de la entidad de acuerdo con la normativa vigente; pues se requiere del trabajo articulado con las áreas que desarrollan directamente los procesos, ya que en ellas reside el conocimiento de cómo se realizan las actividades de cada proceso y de las dificultades que se presentan, las cuales deben ser optimizadas.

La implementación de los medios anteriores, contribuirán al establecimiento de un **modelo de gestión por proyectos y procesos estandarizados e interdependientes con orientación a los usuarios (internos y externos)**, que facultará a la entidad para **generar reportes integrales para la gestión y la toma de decisiones**, sustentadas

con información proveniente de todos sus procesos.

Por lo tanto, se generarán diagnósticos más robustos y rigurosos para establecer directrices de mejora continua que conduzcan a **procesos eficientes y nuevos servicios**, que redunden en mayor productividad y calidad del servicio (Figura 3).

Eje 3: Capital humano

El cumplimiento de la visión implica contar con equipos de funcionarios competentes, orientados a resultados, con habilidades de trabajo colaborativo y con capacidad de asimilar los cambios que la transformación digital, la innovación y la articulación con grupos de interés exigen.

En consecuencia, es fundamental que en la entidad se acometan acciones como (medios):

- Seleccionar el personal en función de competencias y habilidades alineadas con el perfil del cargo, la misión de la entidad y orientados al logro de resultados.
- Generar planes institucionales y estratégicos de inducción, desarrollo de carrera, motivación y mejora del clima laboral.
- Nivelar salarialmente a los funcionarios mediante un estudio de cargas, funciones y curva de salarios.

En cuanto a conservar el nivel de competencia a lo largo del tiempo, se deben realizar

evaluaciones periódicas de conocimiento, destrezas y desempeño con parámetros orientados a la generación de valor público. Para evitar la concentración de funciones y responsabilidades, se sugiere el diseño de una planta de cargos y de personal acordes con las necesidades de la entidad. Con respecto al trabajo colaborativo y sinérgico con los grupos de interés, orientado mediante el liderazgo efectivo de Supersolidaria, podría desarrollarse en la definición e implementación de: prioridades, políticas, planes, programas y proyectos.

La ejecución de dichas acciones contribuiría a:

- La disminución de costos relacionados con contratación e inducción, debido a la menor rotación del personal.
- La preservación de la memoria institucional y el "saber hacer".
- El fortalecimiento del sentido de pertenencia y trabajo en equipo.
- Una gestión integral y toma de decisiones participativas (Figura 3).

Eje 4: Datos y toma de decisiones

El primer paso para lograr un modelo de supervisión participativo, como se enuncia en la Visión, es una colaboración activa y efectiva con los grupos de interés que permita reconocer e identificar las características, necesidades, intereses y expectativas que éstos manifiestan, para luego contrastarlos con las restricciones y beneficios que les ofrece la Superintendencia.

Con el fin de acceder a esta información, se hace necesario desarrollar una **adecuada identificación y caracterización de los grupos de interés**. Adicionalmente, se debe contar con **canales de comunicación funcionales, accesibles y de vanguardia**, para garantizar el intercambio efectivo de información. La conjunción de estos dos

medios identificados permitirá que se obtenga articulación y trabajo en equipo con participación de los grupos de interés.

Teniendo en cuenta la aplicación exitosa de los medios definidos para este eje temático, se mejoraría la toma de decisiones y, por ende, se implementarían soluciones, estrategias y servicios ajustados a las necesidades y expectativas de los grupos de interés, lo que repercutiría en la formulación de planes, programas y proyectos que aporten al desarrollo del sector solidario. Esta mayor efectividad de la Superintendencia, a su vez, les concedería mayor reconocimiento y posicionamiento frente a los grupos de interés (Figura 3).

Eje 5: Marco regulatorio sectorial

El desarrollo de marcos normativos pertinentes y desarrollo de doctrina unificadora para el ejercicio de la supervisión integral que permitan una supervisión pertinente, efectiva y objetiva, requieren de la **participación activa y propositiva de la Supersolidaria en el diseño de marcos normativos para el sector**

solidario. Dicha pertinencia normativa desemboca en la consecución de tres fines:

- Prevención de riesgos jurídicos en la entidad.
- Fortalecimiento de las prácticas de gobierno corporativo de las entidades vigiladas.
- Legitimidad y confianza (Figura 3).

Eje 6: Sistemas de información

Mediante la **implementación efectiva** del modelo de gestión pública por resultados y **de los marcos normativos para la**

transformación digital (transversal) se pretende orientar la entidad al desarrollo de capacidades que impliquen una supervisión

robusta y efectiva, soportada en el uso intensivo de TIC. Esto implica contar con **sistemas de información que faciliten la integración e interoperabilidad interna y externa**. También se hace necesario contar con una **correcta parametrización de los aplicativos utilizados**, para que se facilite el desarrollo de la función, agilice la prestación del servicio y se evite la aparición de errores y demoras por causa humana.

La consumación de estos dos medios definidos permitirá la captura y generación de información confiable y de calidad para la toma de decisiones y la gestión integral en la entidad. Así mismo, podrá hacer uso de datos más determinantes, la generación de reportes más

integrales y de forma más ágil, lo cual resultará en la optimización de la gestión, cobertura y operación a través del uso de TIC. Por lo tanto, se mejorará la trazabilidad y producción continua de información y conocimiento, lo cual ayudará a la entidad en la explotación de información y a nuevos usos/aplicaciones de la información.

La conjunción de los medios definidos en los ejes temáticos de datos y toma de decisiones, y sistemas de información, aportan a la generación de planes, programas y proyectos que aportan al desarrollo del sector solidario, e incluyen la participación de los grupos de interés apalancada por TIC (Figura 3).

Eje 7: Posicionamiento

A juicio de funcionarios del proceso de Planeación Estratégica de la Supersolidaria, la efectividad de la entidad se vería fortalecida si se logra mejorar su posicionamiento en el entorno. Por el apalancamiento a los resultados de las estrategias que el posicionamiento pueda generar, en consecuencia, se ha decidido definir un objetivo estratégico adicional.

Según lo analizado anteriormente, el **reconocimiento y posicionamiento de la entidad frente a los grupos de interés** puede surgir de:

- La efectividad de su gestión reflejada en la ejecución de planes, programas y proyectos que aporten al desarrollo del sector solidario, y

- La legitimidad y confianza que construya como producto de la capacidad de influenciar normas y políticas públicas que favorezcan el desarrollo del sector solidario y de integrar participativamente a los grupos de interés para el desarrollo de la gestión.

Ahora bien, tales elementos contribuirían a la **mejora de la gobernanza corporativa de la entidad y del sector solidario** (Figura 3) en la medida en que la implementación efectiva de los medios sugeridos en los seis ejes temáticos, facilitarían la participación, el desarrollo normativo del sector de la economía solidaria y la transferencia de conocimientos desde y hacia la Supersolidaria.

Impactos de largo plazo

La implementación efectiva de un modelo de supervisión basado en riesgos, prospectivo y participativo, permite a la planeación estratégica generar los objetivos, planes, programas y proyectos para prevenir/reducir el impacto adverso de los riesgos en el sector solidario. Así mismo, la gestión por proyectos permite una ejecución efectiva y sistemática de dichos planes, programas y proyectos, y la implementación eficiente de las acciones correctivas.

Un capital humano más competente y motivado estará en capacidad de generar análisis pertinentes y propuestas viables y garantizará la materialización de las acciones que sean necesarias para el logro de los objetivos porque estará más dispuesto a contribuir con el cambio organizacional. Dicha planeación pertinente tendrá la capacidad de detectar, durante su implementación, las áreas críticas abriendo el espacio al mejoramiento continuo de los procesos. Además, la mejora de la productividad, calidad del servicio a los usuarios/ciudadanos y adaptabilidad a los cambios exigidos por las dinámicas del entorno, se darán como resultados de la sinergia entre:

- La planeación y la mejora continua eficientes y pertinentes;
- Los planes, programas y proyectos que aportan al desarrollo sectorial, como efecto del uso co-creador de los datos;
- La explotación de la información y las nuevas aplicaciones para apalancar la gestión, la toma de decisiones y la articulación de los grupos de interés;
- La legitimidad y confianza, así como de la mejora de la gobernanza corporativa y del sector;
- El reconocimiento y posicionamiento de la entidad frente a los grupos de interés.

Es decir, es el resultado de la confluencia del logro de los objetivos estratégicos de los siete ejes de análisis. Todo lo anterior, conducirá al cumplimiento de los propósitos o impactos de más largo plazo que espera tener la Supersolidaria.

Impactos de **largo plazo**

El desarrollo sostenible del sector de la economía solidaria y la generación de valor público



4

Marco estratégico 19/22

El marco estratégico propuesto se compone de los siguientes elementos: pilares, visión, misión, eslogan, valores, política de calidad, objetivos estratégicos, objetivos estructurales transversales, objetivos específicos, indicadores y hoja de ruta (pasos a seguir).

44

Conceptos pilares

El marco estratégico se estructuró con base en dos conceptos pilares que permean todos sus componentes, los cuales se definen a continuación:

Gobernanza

Si bien existen diferentes conceptos de gobernanza, el concepto que se propone para la entidad se sustenta en la **sinergia**. Sinergia que se produce, tanto al interior de la Superintendencia (entre los diferentes procesos y niveles organizacionales), como aquella externa que se genera con los grupos de interés que configuran el sector solidario e interactúan con la entidad. Tal proceso sinérgico es la

base del modelo de supervisión y de la mejora continua de los procesos, a fin de lograr el desarrollo sostenible del sector y de la Superintendencia.

En este orden de ideas, en el marco estratégico de la Supersolidaria, se entenderá por gobernanza el:

Proceso sinérgico, conducido democrática y coordinadamente por la Supersolidaria, mediante el cual las demás entidades públicas y organizaciones pertenecientes al sector, participan y contribuyen responsablemente con la generación e implementación de un modelo de supervisión prospectivo, efectivo y confiable, y la mejora continua de los procesos, en perspectiva de un desarrollo económico sostenible.

Innovación

45

La innovación es, a la vez, una herramienta de transformación y un proceso transversal, de resultados medibles, apropiable por todas las áreas y procesos de la organización. Su fin es el de generar soluciones prácticas y factibles a problemas complejos que entorpecen el desarrollo fluido de la organización, así como desarrollar nuevas opciones en procesos, modelos de gestión y formas de relacionamiento con los grupos de interés que redunden en mayor eficiencia, eficacia, calidad e impacto, internos y externos.

En consecuencia, para la Supersolidaria la innovación se entenderá como un:

Proceso de creación, adaptación y aplicación de nuevos modelos de gestión que dan lugar a mejoras en la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios esperados, en favor de las organizaciones, sus asociados y demás entidades del sector.

Visión

La visión establece el escenario deseable de futuro que debe alcanzarse mediante el modelo de gestión propuesto a lo largo del período 2019-2022. Ello implica la solución de los problemas y superación de los retos, conducentes a una mayor productividad y generación de valor para el sector y sus asociados.

En tal sentido, la Visión que se propone para la entidad es:

En 2022 la Supersolidaria se destacará por su modelo de supervisión prospectivo, participativo y efectivo, y por su aporte al posicionamiento y avance de la economía solidaria.

46

Misión

La razón de ser de la Superintendencia en su gestión diaria, en alineación con la visión, es la sostenibilidad de las organizaciones y la protección de los derechos de los asociados. Los atributos requeridos, en razón que es una entidad técnica, deben permitirle adelantarse a los desafíos para prevenir o reducir los riesgos que enfrentan las organizaciones solidarias. Por lo anterior, se propone como enunciado de Misión para la entidad el siguiente:

La Supersolidaria es una entidad técnica del Estado que trabaja por la sostenibilidad de las organizaciones, la protección de los derechos de los asociados y de la comunidad en general, anticipándose a los desafíos para el posicionamiento y avance de la economía solidaria.

Eslogan

El eslogan para la entidad, además de ser una frase corta que facilitará el posicionamiento de su marca a través de las estrategias de comunicación interna y externa, es su **promesa de beneficio** y compromiso por el que trabaja permanentemente para satisfacer las necesidades y expectativas de las entidades vigiladas y sus asociados. En tal sentido, se propone como eslogan para la Supersolidaria:

“Super-Visión para la Transformación”.

Valores

47

Los valores aquí señalados corresponden a los propuestos por el DAFP en el marco del MIPG que son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado colombiano. No obstante, las entidades pueden proponer valores adicionales a los planteados por el DAFP, por lo cual para el caso de la Supersolidaria –dada la naturaleza del sector que supervisa–, se propone agregar el valor de la Solidaridad. En suma, los Valores que se propone promover y/o fortalecer en la Supersolidaria son:

Honestidad.

Compromiso.

Respeto.

Diligencia.

Justicia.

Solidaridad.

Política de calidad

La política de calidad es la que orienta y caracteriza la manera como se hacen las cosas en la entidad. Para el caso de la Supersolidaria, la política de calidad propuesta se alinea con el fin manifiesto en los postulados estratégicos de “sostenibilidad de las organizaciones / desarrollo sostenible del sector solidario y la protección de los derechos de los asociados”. La calidad se logra si el modelo es “confiable”. Es decir, si la operación de la Supersolidaria asegura la generación oportuna de impactos que cumplan con la misión. En consecuencia, se propone como política de calidad para la entidad la siguiente:

La Supersolidaria asegura la sostenibilidad de las organizaciones y la protección de los derechos de los asociados, a partir de un modelo de gestión preventivo, oportuno, efectivo y confiable.

Objetivos estratégicos y estructurales transversales

Los objetivos estratégicos propuestos recogen los anteriormente señalados en el análisis de los retos para la transformación de la entidad, agrupados en siete ejes (cinco estratégicos y dos estructurales transversales), que al desplegarse generan los objetivos específicos conducentes al logro de la visión y la misión de la entidad.

Objetivo estratégico 1

Modelo de gestión

“Definir e implementar un modelo de supervisión basado en la gestión de riesgos, prospectivo, participativo y efectivo, que redunde en la sostenibilidad y avance de la economía solidaria”.

La supervisión prospectiva, basada en el enfoque integral de riesgos y potenciada por la transformación digital, constituye el núcleo de la transformación y de los procesos misionales. Dicho modelo redundaría en mayores coberturas de supervisión y en el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, vía la supervisión prospectiva, conducente al desarrollo sostenible que incidiría en el posicionamiento, tanto de la Superintendencia como del sector en general.

Así mismo, se plantean como **objetivos específicos**:

- Diseñar un modelo de supervisión de la economía solidaria prospectivo, basado en la gestión de riesgos
- Regular el modelo de supervisión diseñado para las organizaciones del sector e implantarlo
- Desarrollar o adaptar herramientas de analítica para la generación de alertas tempranas o preventivas
- Verificar la gestión de riesgos en las organizaciones del sector, acorde con el modelo de supervisión regulado

49

Objetivo estratégico 2

Gestión por procesos y proyectos

“Fortalecer la gestión por procesos, estandarizados e interdependientes, y por proyectos, para una prestación ágil, flexible y segura de servicios mediante la mejora continua y la apropiación de las TIC”.

La gestión por procesos refuerza la efectividad del modelo de gestión propuesto, al hacer más eficientes los procesos misionales, como al mejorar sustancialmente los procesos estratégicos y de apoyo, generando un desempeño integral mayor que además se potencia a través de las TIC. La mejora continua es el vehículo para la adopción de nuevas prácticas e innovaciones, mediante la estandarización de estas y el control de la calidad.

Para ello, se plantean como **objetivos específicos**:

- Apropiar la gestión por procesos y por proyectos, como modelo de operación ordinario en la entidad
- Definir, adoptar e implementar herramientas de seguimiento y evaluación por resultados, respecto de los procesos y proyectos desarrollados por la entidad

Objetivo estratégico 3

Capital humano competente

“Fomentar y desarrollar capacidades y competencias para contar con un capital humano altamente calificado y motivado, que aporte a la transformación institucional y a la materialización de las líneas de acción que consoliden los cambios.”

50

La eficiencia técnica anterior, cobra sentido si los procesos y las actividades diarias son realizados por personal con conocimiento técnico, destrezas pertinentes, manejo de TIC y capacidades para resolver conflictos y problemas en el día a día que puedan interferir en el flujo y articulación de los procesos, y en la prestación de los servicios con calidad.

En función de lo anterior, se propone como **objetivos específicos**:

- Diseñar e implementar las estrategias definidas para la gestión del cambio y del conocimiento, actualizándolas en función de las dinámicas internas y externas que incidan en la entidad
- Definir e implementar el sistema de evaluación institucional y del capital humano de la entidad, para enfocarlo a resultados
- Seleccionar el capital humano según las competencias y habilidades requeridas para el desarrollo de los procesos y proyectos definidos por la entidad

Objetivo estratégico 4

Gobernanza del dato

“Fomentar el uso co-creador de los datos para la producción continua de información y conocimiento, que faciliten la toma de decisiones y el liderazgo sectorial”.

El desarrollo de capacidades para el control de los datos, su procesamiento y transformación para la transferencia de conocimientos y su uso en nuevas aplicaciones, permiten el mejoramiento de los procesos y la gestión, la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones a los problemas internos y externos de la entidad; toda vez que contribuyen a reducir y prevenir los riesgos y efectos indeseados, garantizar el acceso universal a la información, la participación y brindar servicios más pertinentes, oportunos y efectivos para la sostenibilidad del sector y la generación de valor a la sociedad.

Se plantean los siguientes **objetivos específicos**:

- Diseñar, formular e implementar una política interna y un sistema integrado para asegurar la gobernanza del dato y la información, su suficiencia, consistencia e integridad
- Revisar y reestructurar los procesos de gestión del dato y la información, para facilitar la producción de conocimiento e información de valor agregado de uso interno y del sector
- Diseñar e implementar un registro único, continuamente actualizado, de las organizaciones objeto de supervisión por parte de la entidad

51

Objetivo estratégico 5

Política pública y regulación

“Diseñar e impulsar iniciativas de política pública y generar regulación y doctrina unificadora para apoyar la gestión de la supervisión integral y el desarrollo del sector”.

Las normas y las políticas generan las directrices y orientaciones generales para el desarrollo y posicionamiento del sector, y abren el espacio para la innovación en el diseño e implementación de modelos de gestión, estrategias, métodos y proyectos para cumplir oportunamente con la misión y la visión planteadas.

Para ello, se plantean como **objetivos específicos**:

- Promover y cogestionar mecanismos que faciliten el diseño y formulación de políticas públicas integrales en favor del sector
- Promover y cogestionar mecanismos a través de los cuales se materialicen iniciativas reguladoras y doctrina unificada para la supervisión y el sector

Objetivo estratégico 6

Posicionamiento institucional

52

“Definir e implementar acciones que permitan visibilizar la gestión de la Supersolidaria, con el fin de incrementar sus recursos de autoridad y legitimidad en el sector, haciendo explícito su aporte al posicionamiento y avance de la economía solidaria”

La efectividad de la entidad se vería fortalecida si se logra mejorar su posicionamiento (reconocimiento y prestigio) frente a sus grupos de interés internos y externos.

En consecuencia, se proponen como **objetivos específicos**:

- Diseñar, formular e implementar una política interna que permita visibilizar y posicionar la gestión de la entidad a nivel sectorial e intersectorial
- Gestionar asertivamente los grupos de interés a nivel sectorial e intersectorial, de acuerdo con sus intereses y expectativas

Objetivo estratégico 7

Transformación digital

“Optimizar la gestión y operación a través del uso de las TIC y su continua evolución, para satisfacer las necesidades y expectativas de las organizaciones, sus asociados, las demás entidades del sector y los ciudadanos en general”.

El uso de las TIC potencia la gobernanza y la innovación, además de amplificar la capacidad de operación y cobertura de los procesos, optimizando la gestión de la Supersolidaria y generando mayor valor para las organizaciones solidarias y sus asociados. En el mundo contemporáneo, las TIC son una herramienta fundamental para el cumplimiento de la misión y logro de la visión de cualquier entidad o empresa.

53

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea como **objetivos específicos**:

- Generar capacidades de TI para facilitar una efectiva gestión de los procesos y proyectos de la entidad
- Disponer servicios digitales confiables y expeditos, alineados con el marco estratégico y los requerimientos de los usuarios internos y externos
- Desarrollar y fortalecer mecanismos de TI que permitan un mejor y óptimo aprovechamiento de la información, para la toma de decisiones



2019