

**MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA**  
**SUPERSOLIDARIA: UN FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA**  
**LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Realizado por:

**ANGIE RIVERA HENAO**

Economista

Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territoriales

[an.rivera@javeriana.edu.co](mailto:an.rivera@javeriana.edu.co)

Dirigido por:

**JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ**

Administradora Pública

Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

[ylopez@javeriana.edu.co](mailto:ylopez@javeriana.edu.co)

**ENERO 2021**

El presente artículo es el resultado de un estudio organizacional realizado a la Superintendencia de la Economía Solidaria entre el periodo Enero - Diciembre de 2020.

## **RESUMEN**

En una visión neoliberal y economicista dominante en el desarrollo colombiano, surge la economía solidaria como una alternativa diferente de relacionar la economía, el ser humano y su contexto, en donde su objetivo va más allá de acumular capital, sus acciones son motivadas por valores éticos como la solidaridad, la cooperación y la justicia. Sin embargo, a pesar de que esta vivencia práctica encuentra expresión en millones de personas en el país, la economía solidaria sigue siendo un elemento marginal en el accionar público reflejándose en la débil institucionalidad constituida para el sector. Este es el caso de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad pública encargada de supervisar a las organizaciones solidarias con el propósito de preservar los principios de la economía solidaria, que desde su creación presenta una estructura débil en su esquema funcional y de soporte reflejado por la falta de personal capacitado y especializado, la poca articulación y la baja productividad en su gestión. Por ello, el presente artículo propone a través de un estudio organizacional, analizar la capacidad institucional de la Superintendencia, para así identificar los elementos estructurantes de cambio, y como conclusión del artículo plantear una nueva estructura organizacional que le permita cumplir a la entidad con su misión.

## **PALABRAS CLAVE**

Economía solidaria, supervisión pública, transformaciones organizacionales, capacidad institucional.

## **ABSTRACT**

In a dominant neoliberal and economist vision in Colombian development, the solidarity economy emerges as a different alternative to relate the economy, the human being and its context, where its objective goes beyond accumulating capital, its actions are motivated by ethical values like solidarity, cooperation and justice. However, despite the fact that this practical experience finds expression in millions of people in the country, the solidarity economy continues to be a marginal element in public action, reflected in the weak institutional framework established for the sector. This is the case of the Superintendency of the Solidarity Economy, a public entity in charge of supervising solidarity organizations with the purpose of preserving the principles of the solidarity economy, which since its creation presents a weak structure in its functional and support scheme reflected by the lack of trained and specialized personnel, little coordination and low productivity in their management. Therefore, this article proposes, through an organizational study, to analyze the institutional capacity of the Superintendency, in order to identify the structuring elements of change, and as a conclusion of the article to propose a new organizational structure that allows the entity to comply with its mission.

## **KEY WORDS**

Solidarity Economy, public supervision, organizational transformations, institutional Capacity

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>2. CONCEPTUALIZANDO EL PROBLEMA.....</b>	<b>11</b>
2.1 Economía solidaria.....	11
2.2 Supervisión pública.....	16
2.3 Transformaciones organizacionales.....	20
<b>3. HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA PARA LA SUPERINTENDENCIA.....</b>	<b>24</b>
3.1 Diagnóstico institucional.....	24
3.1.1 Capacidades instaladas.....	25
3.1.2 Capacidades funcionales.....	27
3.1.3 Restricciones contextuales.....	29
3.2 Premisas que movilizan la propuesta de Rediseño.....	35
<b>4. REDISEÑANDO A LA SUPERSOLIDARIA.....</b>	<b>40</b>
4.1 Apostándole a una estructura matricial.....	41
4.2 Organizando la Entidad.....	41
4.2.1 Las TICs: una sombrilla para la nueva estructura.....	44
4.2.2 Robusteciendo el frente misional.....	47
<b>5. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>50</b>
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>52</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>55</b>

A **Dios** que es el arquitecto y constructor de mi vida. Él es el que me permite soñar y creer que lo imposible puede ser posible.

A **Yeisson** mi esposo y compañero de vida, por su paciencia y amor. A **Luz** y **Orlando** mis padres, por ser mi todo, por creer en mí, aún cuando en algunas ocasiones haya dejado de hacerlo. A **Brian, Isaac, Mafesita** y **Leidy** por su apoyo incondicional.

A las personas que contribuyeron con sus entrevistas a enriquecer este estudio. A la profesora **Jenny**, mi tutora, por su magistral acompañamiento. Por último, a todos mis compañeros de la Maestría, en especial a: **Norma, Liz** y **Laura** por compartir conmigo esta hermosa experiencia de aprender a gestionar lo público.

## 1. INTRODUCCIÓN

Poner en el centro de la economía el bienestar de las personas e incluir como factor preponderante a la solidaridad en todos los campos del ciclo económico, son algunas de las características que enmarcan al sector de la economía solidaria. Un sector conformado por un conjunto de organizaciones que por medio de prácticas socioeconómicas combinan la empresariedad cooperativa con la asociación de personas para satisfacer sus necesidades y las de la sociedad.

En tal sentido, la economía solidaria resulta ser un sector fundamentalmente transformador, redistributivo y equitativo, dado que concede a la sociedad prácticas diferentes a las capitalistas en relación con la producción, financiación y consumo. Para este sector está por encima del capital y su acumulación, la preservación de valores como la igualdad, la cooperación, la solidaridad, entre otros.

Esta perspectiva de hacer economía bajo principios solidarios en donde emana la compensación justa, la apertura de nuevas oportunidades laborales, la responsabilidad social interna y externa como una estrategia para compartir valor, las organizaciones solidarias se convierten en los verdaderos motores de cambio que requiere el país en esta etapa del posconflicto, y más aún con la actual crisis social y económica ocasionada por la pandemia del Covid-19.

Sin embargo, a pesar de los beneficios económicos y sociales de este modelo solidario, que se refleja en una contribución del 4% al PIB nacional, y el reconocimiento en los textos constitucionales y legislativos, las estructuras ejecutivas creadas por el Estado para el sector solidario se encuentran rezagadas y limitadas ante las necesidades de promoción, fortalecimiento y preservación del mismo.

Y es que, la institucionalidad pública creada para este sector si que ha sufrido las acometidas de la reestructuración del Estado originadas por la aparición de la Nueva Gestión Pública. En 1988, el Departamento Nacional de Cooperativas - Dancoop-, encargado de dirigir la política estatal para el desarrollo y fortalecimiento de las formas solidarias de organización en particular para el sector cooperativo, así como, el ejercer las labores de supervisión de estas organizaciones, se convirtió en

el Departamento Nacional de la Economía Solidaria –Dansocial- asumiendo las funciones de fomento y desarrollo no solo de las cooperativas sino de las demás formas solidarias con un presupuesto reducido en un 75%. Entre tanto, se creó Superintendencia de la Economía Solidaria -Supersolidaria- con el propósito de asumir las labores de supervisión del sector solidario. La entidad inició sus labores con 75 servidores públicos que debían supervisar a más de 6.000 entidades. Además, no se contaba con el control de la información, el sistema de captura de información lo manejaba un tercero: Confecoop, lo cual no generaba certeza de la veracidad de la data. Así mismo, el lugar de trabajo era una casa de arriendo, en donde los funcionarios se turnaban entre la mañana y la tarde para realizar sus labores, con computadores obsoletos desechados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ver anexo 1).

Aunque han pasado más de dos décadas desde la creación de la Supersolidaria, y las condiciones no son tan paupérimas como las del comienzo, aún la entidad presenta como una limitada planta de empleos y una funcionalidad que no ha sido la mejor para cumplir con su quehacer institucional que está enmarcado en la preservación de los valores, principios y características esenciales de la economía solidaria a través del ejercicio de la inspección, vigilancia y control de las organizaciones solidarias.

Ante esta situación, la Superintendencia contrató un grupo de expertos para que diseñaran una propuesta de cambio organizacional requerido en la Supersolidaria. Este plan denominado: Plan de transformación Arquitectura Empresarial, fue entregado a la organización en el mes de julio de 2019, contiene 6 macroproyectos, 35 proyectos y 40 iniciativas a realizar. Entre las conclusiones del estudio se destaca que la Superintendencia tiene un modelo de supervisión y gestión reactivo, poco articulado, de baja productividad y bajo impacto en el sector solidario (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2019).

La baja productividad se expresa en que la Superintendencia no logra ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control a número significativo de organizaciones que pertenecen al sector solidaria, dado que el universo de entidades a supervisar aún no está plenamente identificado y, por ahora éste se

establece de manera práctica a partir del número de organizaciones solidarias que reportan su información financiera y contable a la Entidad con el propósito de la realización del control de legalidad a la información. Así mismo, las labores de supervisión con este universo identificado que no corresponde a la realidad del sector, sobrepasa la capacidad de la institución, 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, así como, la 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.

Uno de los frentes de cambio corresponden a los ajustes que requiere la estructura organizacional de la entidad. Por ello, la presente investigación aplicada pretende responder a la pregunta: **¿Cuáles son los principios y las características organizacionales que se deben tener en cuenta en un proceso de reestructuración administrativa que le permita cumplir a la Superintendencia de la Economía Solidaria su función misional?** A través de la realización de los siguientes objetivos:

### **Objetivo General**

Desarrollar una propuesta de principios y características organizacionales para una reestructuración administrativa de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

### **Objetivos específicos**

- Establecer la relación entre las funciones de inspección, vigilancia y control del Estado, diseño organizacional y su contribución a los propósitos de la Economía Solidaria.
- Establecer la relación entre la supervisión pública, las transformaciones organizacionales y su aporte a los propósitos de la Economía Solidaria.
- Identificar las características generales de la dinámica de las organizaciones solidarias que permita fundamentar las necesidades de supervisión.

- Evaluar la capacidad institucional de la Supersolidaria en relación a su estructura administrativa para el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

El tipo de investigación aplicada en la cual se enmarca la resolución del estudio de caso planteado es por medio de los estudios organizaciones, los cuales tienen como campo de conocimiento el análisis de las formas de organización que son producto de relaciones y procesos sociales altamente contingentes, a partir de lo que constituye, organiza y transforma la realidad (Ibarra, 2006).

En los estudios de Durango (2005), se plantea que esta tipología de investigación aplicada relaciona a un conjunto de saberes producidos por las prácticas de dirección, organización y trabajo en las grandes corporaciones a lo largo del siglo XX. Sus teorías representan la institucionalización de las soluciones exitosas alcanzadas al enfrentar la diversidad de problemas en distintos ámbitos, como son el trabajo, la gestión, los mercados, la tecnología, el medio ambiente y la política (p. 40)

En tal sentido, los estudios organizacionales no solo consideran aspectos técnicos de la organización, sino también centran su atención en los efectos sociales que producen su operación, dándoles importancia capital a las formas de gobierno desde las que son conducidas las conductas (Ibarra, 2006).

Desde esta perspectiva, los estudios organizacionales examinan a la organización como un entrettejido de situaciones diversas que, lejos de buscar un común denominador a manera de cierta universalización, presenta rasgos particulares de cada organización, circunscrita por una historia y un tiempo específicos (Montano, 2004). Y es bajo esta óptica que se aborda la investigación, dado que la Superintendencia de la Economía Solidaria a pesar de tener establecidas las mismas funciones de inspección, vigilancia y control que las demás superintendencias del país; tiene características particulares, como el sector a supervisar, que la hace única en la administración pública nacional.

Este marco metodológico permite identificar las características generales de la dinámica de las organizaciones solidarias y evaluar las capacidades institucionales de la Supersolidaria, para así establecer la propuesta de principios y

características organizacionales que requiere la entidad en un proceso de reestructuración administrativa.

Para la estructuración de la ruta metodológica se tomo como referencia la propuesta del Instituto de Salud Pública de la Pontificia Universidad Javeriana la cual se compone de tres fases: diagnóstico, definición de necesidades de cambio y el diseño de intervención (ver anexo 1). En seguida se detallan los métodos y la finalidad de su uso en cada fase.

### ***Diagnóstico***

El propósito de esta fase era establecer la situación actual de la Supersolidaria en cuanto a las fortalezas y debilidades organizacionales que se tenía frente al cumplimiento de su misión. Para tal fin, se utilizaron dos técnicas de recolección: la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas. La información recolectada por ambas técnicas se obtuvo entre el periodo enero-diciembre de 2020.

En la revisión documental se tuvieron en cuenta los estudios organizacionales realizados por el equipo de consultores del grupo de arquitectura empresarial contratado por la Supersolidaria en el marco del proyecto: Transformación Digital del Sector Solidario 2019-2022. Entre los documentos revisados se encuentran: los Lineamientos conceptuales y operativos para la adopción de una Arquitectura Empresarial para la gestión de vigilancia del Sector Solidario (2019), el Plan de transformación Arquitectura Empresarial, el Marco Estratégico 2019-2022: Super-Visión para la Transformación, en donde se encuentra el diagnóstico del modelo de gestión y operación de la Supersolidaria, y finalmente, el Plan de adopción de una Arquitectura Empresarial para la gestión de vigilancia del sector solidario.

Asi mismo, otra fuente de información secundaria que se utilizó para construir el diagnóstico del caso de estudio fueron los resultados de la encuesta interna realizada el año 2019 por el equipo consultor a 68 servidores públicos de la entidad,

asi como, las entrevistas que practicaron a organizaciones del sector<sup>1</sup>. El propósito de las encuestas y las entrevistas era determinar la percepción que tenían estos actores en cuanto al alcance de la actividad de supervisión de la Supersolidaria, enmarcada en los ejercicios de supervisión para determinar el universo de las organizaciones del sector de la economía solidaria, en el cumplimiento de la supervisión en función del número de organizaciones gestionadas por la Supersolidaria, la capacidad de la supervisión para identificar organizaciones del sector de la economía solidaria que adelantan actividades en contra de su naturaleza u objeto, y el equilibrio del alcance de la gestión de supervisión respecto del principio de autonomía de las organizaciones del sector de la economía solidaria.

Para completar la información requerida en la construcción del diagnóstico, se realizaron seis (6) entrevistas semiestructuradas <sup>2</sup> a personas clave para evaluar la capacidad institucional de la Supersolidaria en relación con el cumplimiento de sus funciones de supervisión.

En tal sentido, el cuestionario (ver anexo 2) se estructuró con preguntas abiertas relacionadas con la capacidad institucional que tiene la Supersolidaria para cumplir su misión. El orden de las preguntas se estableció por tipo de capacidad institucional a evaluar y subtemas de indagación.

El marco analítico utilizado para el análisis de las capacidades se basó en la metodología de Completa (2017) en Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? y la metodología de Diagnóstico de capacidades institucionales para gobiernos regionales y locales de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú (2016). Este marco propone complementar esta última con una metodología cualitativa para incluir el análisis de restricciones propuesto por Completa (2017). La consolidación

---

<sup>1</sup> Entre las entidades entrevistadas se encuentran: la Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP), la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOLFIN), la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (ANALFE), el Grupo COOMEVA, el Fondo de Empleados de Davivienda (FONDAVIVIENDA), el Fondo de Empleados de la Universidad Nacional (FODEUNAL) y la Cooperativa del Magisterio (CODEMA).

<sup>2</sup> En vista de las medidas gubernamentales tomadas por causa de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, en la que se restringen las reuniones presenciales, solo una de las seis entrevistas realizadas se logró hacer de manera presencial, las demás se realizaron virtualmente a través de la plataforma Meet.

de estas dos metodologías propone un marco de evaluación en tres aspectos: capacidades instaladas, capacidades funcionales y restricciones contextuales.

Las seis (6) entrevistas se realizaron a personas conocedoras del tema con perfiles diferentes: 1. Ricardo Lozano Pardo, Superintendente actual de la Economía Solidaria, 2. Ligia Galvis Amaya, ex jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas de la Supersolidaria, 3. Myriam Sosa García, funcionaria más antigua de la organización, se encuentra laborando en la entidad desde su creación. Actualmente se desempeña como la coordinadora de riesgos en la delegatura financiera, 4. Martha Nury Beltran Misas, Superintendente Delegatura del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, 5. Olga Lucia Muñoz, Coordinadora Grupo Talento Humano de la Supersolidaria, y 6. Miller García Perdomo, Presidente de la Asociación Nacional de Fondos de Empleados.

### ***Definición de necesidades de cambio***

Con base en el diagnóstico contruido en la fase anterior y por medio de un análisis de contenido, se determinaron las premisas que movilizarán la propuesta de rediseño organizacional, la cual tiene un alcance hasta la construcción de la nueva estructura orgánica que le permitirá a la Superintendencia de la Economía Solidaria cumplir con sus funciones de supervisión para así preservar la naturaleza y las características del sector solidario.

### ***Definición diseño de intervención***

En esta última fase, se desarrolló la propuesta de principios y características organizacionales requeridos por la Superintendencia de la Economía Solidaria ante una reestructuración administrativa que le permita cumplir con su función misional. Se espera presentar esta propuesta a los directivos de la entidad.

El eje de la maestría relacionado con esta investigación es la gestión pública, dado que por medio de las teorías, conceptos, técnicas y herramientas utilizadas en esta especialidad, permite determinar los elementos internos y externos de la Supersolidaria que deberían tenerse en cuenta en un proceso de cambio de estructura organizacional.

El desarrollo del documento se desarrolla en cuatro secciones. La primera corresponde al análisis y discusión dado entre los tres conceptos que enlazan el problema de investigación, en seguida se presenta la sección de los resultados de la investigación enmarcados en las fases de la ruta metodológica planteada, en donde se expone el análisis de capacidades y la identificación de premisas que movilizarán la propuesta de rediseño, luego se continua con la sección que establece la propuesta de estructura organizacional que incluye la selección de la estructura y los ajustes de las dependencias requeridos para el cumplimiento de la misionalidad, y finalmente, se realizan algunas recomendaciones y conclusiones.

## 2. CONCEPTUALIZANDO EL PROBLEMA

Para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, se tomaron elementos de tres campos de reflexión importantes: la economía solidaria, la supervisión pública y las transformaciones organizacionales (ver figura 1). En seguida el desarrollo y relación del esquema cognitivo del caso de estudio.



Figura 1: Esquema Cognitivo de la investigación (Fuente: elaboración propia)

Nota. SES: Superintendencia de la Economía Solidaria.

## 2.1 Economía solidaria

Las raíces y los orígenes del concepto de la economía solidaria se remontan hacia el siglo XIX en Europa con la expresión *economía social*, la cual hace alusión a las formas de organización creadas por los trabajadores de la tradición social-cristiana y la corriente socialista de autoorganización y autogestión de la clase obrera, tales como las cooperativas, las asociaciones obreras y mutualidades de seguro, de ahorro y crédito. Según los historiadores, el primer ejemplo de *economía social* se originó en el Reino Unido en 1844 con la creación de la primera cooperativa llamada: Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale. Sin embargo, en Francia el concepto se dio a conocer 14 años antes con Charles Dunoyer en su publicación “El Nuevo Tratado de Economía Social”.

En sí el concepto se refiere a una cooperativa o a una asociación mutua, organizaciones que integran el universo de la economía solidaria. En la mayoría de los países las cooperativas se basan en siete principios que son: Adhesión libre y abierta a todas y todos. 2. Control democrático de los socios 3. Participación económica de los socios 4. Autonomía e independencia 5. Educación, entrenamiento e información 6. Cooperación entre cooperativas 7. Compromiso con la comunidad (Asociación Cooperativa Internacional, 1995).

En Colombia, la génesis de la economía social surge en 1916, con el primer proyecto de fortalecimiento a la práctica cooperativa que se desarrolló en el sector rural (Castillo et al., 2011 citado por Dávila, 2018, p. 101), luego aparecieron iniciativas cooperativas en distintos lugares del territorio nacional lideradas por Adán Puerto, Carlos Uribe Garzón, Fr Francisco Luis Jiménez, catalogados como precursores del cooperativismo en el país (Dávila, 2018).

A raíz del nacimiento de nuevas formas asociativas solidarias distintas al cooperativismo y a las asociaciones mutuales, emerge el concepto de economía solidaria con el propósito de consolidar estas nuevas estructuras sociales organizativas con las originadas por la *economía social* en un solo concepto. De esta manera, se empieza a hablar de economía solidaria en el siglo XX en América del Sur y en las zonas de habla francesa (Francia, Bélgica y Quebec en Canadá)

como un modelo alternativo al capitalista, el cual pretende corregir los excesos o carencias ocasionadas por el mercado.

Según Poirier (2014) su primer uso se remonta a 1937 en España cuando el político socialista Felipe Lorda de Aliaz publicó su libro: *Por Una Economía Solidaria entre el Campo y la Ciudad*. Pero, hasta 1984-1986 este término se usó en América del Sur y en Francia. En América del Sur, Luis Razeto de Chile fue pionero en introducir este concepto al publicar en 1984 su libro: *Economía de Solidaridad y Mercado Democrático*, mientras que, en Francia el término se conoció por Jean-Louis Laville y comenzó a ser utilizado por varios de los activistas de ese país a finales de los 80.

En julio de 1997, distintas organizaciones y agrupaciones sociales de 32 naciones se reunieron en Lima Perú, en el primer simposio internacional: *Globalización de la Solidaridad* y declararon su compromiso con el desarrollo solidario, el cual cuestiona la concepción reductora y determinista que da respuesta a las necesidades de la humanidad: el mercado con sus supuestas “leyes naturales”.

Esta práctica económica tiene una lógica propia auto contenida que no permite considerar dentro del mercado prácticas económicas no monetarias, culturales y sociales (González, 2012). En tal sentido, el mercado resulta ser una construcción socio-política y no un hecho natural (Polanyi, 1989).

Contrario al modelo capitalista, la economía solidaria coloca a las personas en el centro del desarrollo económico y social. Se trata de una visión y una práctica que reivindica la economía como medio –y no como fin– al servicio del desarrollo personal y comunitario. Una concepción que hunde por tanto sus raíces en una consideración ética humanista del pensamiento y de la actividad económica (Celorio y López de Munain, 2012).

Lo interesante de esta nueva forma de economía es que su objetivo se centra en potencializar al individuo y no utilizarlo como se evidencia en la economía neoliberal. Su fundamento es introducir niveles crecientes y cualitativamente superiores de solidaridad en las actividades, organizaciones e instituciones económicas tanto a nivel de empresas como en los mercados y en las políticas

públicas; para que de esta forma, se incremente la eficiencia económica y genere beneficios sociales y culturales que favorezcan a toda la sociedad ( Razeto, 2010).

En tal sentido, la economía solidaria se convierte en un sector diferenciador conformado por ciudadanos preocupados por rescatar los quehaceres y sabidurías de sus ancestros, volcarse hacia esquemas orgánicos de consumo y de producción sostenible, de generar sistemas económicos incluyentes generadores de bien común (Álvarez, 2017, Pp.9).

Cada país construye el concepto de economía solidaria sobre sus realidades, teniendo en cuenta la historia, las particularidades y las necesidades de cada espacio situacional. En América Latina, la Economía Solidaria corresponde a una variedad de prácticas de construcción de formas económicas no capitalistas que se forman para resolver el problema del sustento cotidiano (Coraggio, 2008)

Para el caso de Ecuador y Bolivia, la economía solidaria se relaciona con el concepto del buen vivir indígena (sumak kawsay) que enfatiza la cosmogonía comunitaria y ambiental. Por su parte, Argentina tiene un enfoque reivindicativo de la economía social y popular, la cual se diferencia de los movimientos cooperativos exportadores de Brasil por su relacionamiento político e histórico con las sociedades donde se desenvuelve. En Venezuela el enfoque tiene una fuerte orientación política, mientras que en Colombia, el concepto es constitucional, por lo que priman las diferencias organizacionales sobre la orientación económica y su rol en la construcción de una sociedad que busca convivencia pacífica (Álvarez, 2017, Pp.18).

En tal sentido, la Ley 454 de 1998, en su artículo 2, entiende por Economía Solidaria al “sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”.

Los criterios para delimitar qué organizaciones forman parte del sector solidario son: que la organización sea privada e independiente del sector público, que esté estructurada administrativamente de forma legal, que tenga carácter no

lucrativo y, por lo tanto, no pueden repartirse beneficios a quienes controlan la organización y finalmente, la participación en la empresa debe ser totalmente voluntaria (Salamon y Anheir, 1999)

Sus principales organizaciones constituyentes son: fundaciones, voluntariados y organizaciones no gubernamentales que desarrollan acciones por el interés general; y excluye por su principio de no distribución de excedentes a cooperativas y mutuales.

Para el caso colombiano se incluyen las empresas solidarias y de inserción, cooperativas de iniciativa social, asociaciones y fundaciones que realizan actividades económicas con finalidad social, sociedades laborales del tercer sector, iniciativas que promueven el comercio justo, solidario y/o ecológico, entidades promotoras de nuevas empresas solidarias; cooperativas y precooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales entre otros.

Ante esta diversidad de organizaciones Barea y Monzón (1999, Pp.26) proponen clasificar la economía social en dos subsectores: empresas de mercado (cuando las ventas cubren más del 50% de los costos de producción) y empresas de no mercado o instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (cuando las ventas no superan el 50% de los costos de producción).

Colombia se ha caracterizado por ser un país que posee una amplia riqueza natural, cultural y social, una condición que ha traído consigo un legado histórico de comportamientos, costumbres, vivencias, experiencias y prácticas ancestrales muy arraigadas a los principios de una Economía Solidaria (Davila, 2018). Expresiones como la minga, el convite y la mano prestada son prácticas de trabajo colectivo comunitario propias de los territorios colombianos, las cuales denotan potencialidades innatas de nuestros ancestros para dinamizar economías forjadas en otra lógica que no sea única y principalmente la monetaria (Jaramillo, 2005)

En síntesis, en presencia de la eminente mercantilización de sectores como la salud, la educación, la cultura, el deporte y el medioambiente que ha generado graves problemas en la sociedad como la pobreza, la exclusión, la marginación, la desigualdad, el desempleo y el deterioro del medio ambiente, entre otros, el modelo de Economía Solidaria resulta ser una alternativa capaz de orientar la

organización de la economía y la sociedad. En tal sentido, es deber del Estado preservar el modelo de Economía Solidaria en el país haciendo prevalecer sobre las organizaciones solidarias sus valores, principios y características organizacionales. Uno de los campos de acción del Estado esta enmarcado en el tipo de supervisión que debe realizar al sector de la Economía Solidaria.

## **2.2 Supervisión pública**

En el plano constitucional, las funciones de inspección, vigilancia y control de una actividad privada son por su naturaleza formas de intervención estatal que conllevan restricciones importantes al libre ejercicio de las actividades privadas y a la reserva de la información privada.

Por su parte, la Corte Constitucional sobre las funciones de inspección, vigilancia y control en sus Sentencias C- 851 de 2003, C-570 de 2001, C-199 de 2001 y C-782 de 2007 señala que: *“la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo”*.

En tal sentido, se puede decir que la supervisión pública es el ejercicio de una inspección superior, en este caso el gobierno, al trabajo que realiza una empresa según el cuadro normativo dentro del que opera. En palabras de Zabala (2006), la supervisión ejercida por el Estado es cuando se le otorga al gobernante potestades especiales para ejercer dicha función sobre la actividad económica, social o política que desempeñen los ciudadanos.

Esta supervisión estatal es realizada a través de diferentes oficinas u organismos para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las organizaciones vigiladas desde su constitución hasta su liquidación (García, 2006). Pero, no solo la supervisión estatal se enmarca en

garantizar el cumplimiento legal de las organizaciones, su función va más allá, y consiste en proteger el desarrollo de la actividad que el ente se propone cumplir.

En tal sentido, el objeto del control público incluye la evaluación de la consistencia patrimonial y el estado de los activos y pasivos, pero también las sugerencias consejos sobre el recto y eficaz funcionamiento de la organización, y socorrerla con su asistencia (Dabormida,1999).

Es así como, para el sector solidario que tiene características esenciales y diferenciales en relación con los demás sectores económicos, la supervisión estatal debe ser más que una revisión legal, financiera y/o contable. Con esta supervisión, el Estado debe velar por la preservación de valores y principios, como la solidaridad, en las organizaciones que hacen parte de este sector.

En el caso colombiano, se cumpliría de esta manera, con lo establecido en la Carta Magna colombiana, la cual le profiere al Estado la función de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (artículo 58 C.P.), así como, el fortalecer a las organizaciones solidarias teniendo en cuenta su importancia como motor de desarrollo económico para el país ( artículo 333 C.P.). No obstante, a pesar del rango constitucional de las normas, no existe claridad del modelo de intervención que debe seguir el Estado para el sector solidario. En tal sentido, se dejó la potestad al legislativo de diseñarlo por medio de la ley y bajo el principio de razonabilidad, lo que ha dejado ciertos vacíos reglamentarios en la supervisión.

Al respecto Münkner (1998) propone que el legislador debería definir los poderes de intervención del gobierno en la ley y reglar bajo qué condiciones una organización solidaria que ha demostrado poder dirigir sus propios negocios, bajo la forma de una administración y control democrático, puedan ser exceptuadas del control gubernamental.

Ante este panorama, existe una tendencia de parte de los investigadores del tema, en plantear que la supervisión pública dirigida al sector solidario debería ser de carácter tutelar y asistencial, más que sancionatoria o punitivo. En tal sentido, la fiscalización pública para las organizaciones solidarias debe orientarse como una medida preventiva no sólo sobre la estructura y formación de dichos entes, sino

también se debe considerar la tutela sobre la actividad y el campo de acción en que se desarrolla (Hernández y López, 2003, Pp.104)

De esta forma, el control de Estado sobre el funcionamiento de una organización solidaria debe ser moderado y orientado al apoyo y a la prevención, con muy pocas excepciones sancionatorias, y en todo caso, ejercido bajo los parámetros legales (Fernández, 2006)

Ahora bien, una supervisión preventiva requiere que las entidades vigiladas sean capaces de actuar por si mismas para impedir la transgresión de los principios y valores solidarios, del fin mutualístico y de su patrimonio, entre otros (Meira, 2013).

En tal sentido, la autodeterminación, el autocontrol y el autogobierno son formas de autogobierno son formas de autonomía específicas para las organizaciones solidarias. El autogobierno lo realiza la organización de manera interna por medio de sus estatutos, los cuales son aprobados de manera acordada en las asambleas generales. El autocontrol se refiere a la supervisión realizada por los mismos miembros antes de someter cualquier irregularidad a un control externo. Finalmente, el autogobierno hace mención a la elección democrática de los directivos en el seno del órgano colegiado de mayor representatividad.

Una experiencia representativa en donde se evidencia la capacidad de autocontrol de las organizaciones solidarias, es en Alemania. En el país germano, una organización solidaria, como las cooperativas, deben estar afiliadas a una federación de auditoría. Si no se cumple este mandato, causa la disolución de la organización. La auditoría se realiza por lo menos una vez al año, a través de personas especialmente capacitadas que brindan un informe al consejo de administración y al comité de vigilancia que sirve como insumo para tomar decisiones en relación con la organización. El ente auditado debe presentar ante el registro, una constancia emitida por la federación en relación a la realización de la auditoría (Cracogna, 2013). Esta manera de supervisión pone énfasis en el respeto a la capacidad de autocontrol del aparato empresarial solidario.

En contraste, se encuentra el modelo de supervisión en el que la fiscalización pública es casi absoluta para garantizar el correcto funcionamiento de las organizaciones solidarias. Este es el más aplicado en las legislaciones

latinoamericanas, en donde el ejercicio de supervisión lo realiza el Estado mediante un ente especial ubicado en el área de un Ministerio o en una oficina de la Presidencia.

Ante este modelo de supervisión caracterizado por una alta injerencia del gobierno en el funcionamiento de las organizaciones solidarias, genera en los asociados un comportamiento pasivo en relación con sus deberes de autocontrol, lo que conllevaría a culpar al gobierno de las liquidaciones estas organizaciones provenientes de mala administración (Périer, 1988).

Además, este excesivo control público que limita el libre desarrollo integral de los asociados de dichas organizaciones solidarias, no solo conduce a obstaculizar su actuar social, económico y cultural, sino que también por la coadministración generada vulnera de plano la autonomía que caracteriza a estas organizaciones (Sarmiento, 2009)

En Colombia, los estudios de Álvarez-Rodríguez (2016) consideran que el accionar público en relación con la supervisión de las organizaciones solidarias ha sido paternalista, intervencionista y utilitaria, lo que ha conducido a violentar la autonomía de las organizaciones, desconociendo así la naturaleza del sector solidario.

En este contexto, asumir la idoneidad que tendría la entidad fiscalizadora pública para calificar el grado de legitimidad o apego a los valores solidarios que tendría una organización, significa poner en manos de operadores políticos de turno actuaciones que le corresponden solo a las organizaciones solidarias, dado que estas son especializadas en su modelo de gestión (García, 2006).

Siguiendo al autor, además, se debe contemplar que las administraciones públicas no cuentan con mecanismos apropiados de control que tiendan a mejorar la gestión de las entidades del sector, por el contrario, su accionar resulta vago, distante, complaciente y sujeto a injerencias políticas que ocasionan una supervisión inoperante (p.83)

Aunado a lo anterior, en las políticas de supervisión del sector solidario es frecuente la presión indebida de las empresas capitalistas en procura de obstaculizar el accionar económico de las organizaciones solidarias en los

mercados, lo que ha generado que las prácticas de las empresas solidarias se nutran del discurso de la competitividad empresarial, promovido por el Estado, que se mide a partir de parámetros propios de las empresas capitalistas, dejando atrás su reproducción social (Alvarez, 2016, p.65).

Ante este panorama, lo ideal sería alcanzar una postura de Supervisión media entre el autocontrol de las organizaciones solidarias y la intervención máxima del Estado. Para tal fin, se requiere mejorar las capacidades institucionales tanto de las organizaciones solidarias como de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Examinemos algunos elementos de transformación organizativa.

### **2.3 Transformaciones organizacionales**

Como respuesta a la crisis del capitalismo a finales de la década de los 70, surge la necesidad de reformar el Estado con el propósito de buscar el equilibrio fiscal en los países afectados. La respuesta era reducir su tamaño y otorgarle un predominio total al mercado. No obstante, con el tiempo se determinó que la solución no era desmantelar el aparato estatal, sino reconstruirlo (CLAD, 1998).

Para América Latina, esta crisis estatal fue más aguda que en los países desarrollados, dado que al problema de desequilibrio fiscal, se le sumó el desgaste de modelo de desarrollo económico de ese entonces (modelo de sustitución de importaciones) junto con los problemas crónicos de deuda externa, lo que ocasionó para la mayoría de los países de la región un estancamiento del PIB acompañado de altas tasas de inflación.

Ante este panorama desalentador, en los años 80 los países latinoamericanos tomaron medidas enfocadas a buscar la estabilización de las economías. La apuesta estaba en fortalecer los estados por medio la reconstrucción de sus aparatos estatales que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, pudieran ser lo suficientemente fuertes como para asegurar los derechos sociales y la competitividad en el escenario internacional.

En esta búsqueda, los países emprendieron reformas que pretendían cambiar la visión de «menos Estado» a «mejor Estado», logrando con ello poner de nuevo al Estado en un primer plano mediante el fortalecimiento y mejoramiento de

la capacidad de gestión de sus organismos y entidades. Es así como, a finales de los años 80 e inicios de los 90 emerge el modelo de la Nueva Gestión Pública- NGP- como respuesta a los cuestionamientos dados a la gestión pública tradicional propia del modelo burocrático, el cual se caracteriza por manejar jeraquías piramidales en el sector público que no agregan valor, sino retrasan las decisiones. Esta rigidez e inflexibilidad del modelo, hacía que el accionar público se realizaré en la misma forma en que se había hecho siempre.

Con la NGP fundamentalmente funcional al modelo neoliberal, aparece el mercado como mecanismo superior para la asignación de los recursos públicos, impulsor de la competencia y de la competitividad en el sector gobierno, generador de eficiencias e instrumento de decisiones gubernamentales. (Pichardo, 2004, p. 168). En tal sentido, la apuesta estaba en minimizar el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social con el propósito de mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, dejando de lado otros criterios tan importantes en lo público como es la equidad.

Es así como, la concepción de “ciudadano” se transfiere a la de cliente, convirtiendo al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando su papel en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación y en la consecución de los valores (Carroll, 1995, p. 302). Al considerarse el ciudadano como cliente, se desconoce la existencia de un interés colectivo que no es comparable con la suma de los intereses individuales, como se indican en las relaciones de mercado.

Frente a este paradigma administrativo de mejorar el desempeño del sector público con prácticas exitosas acumuladas en el sector privado, surgen una serie de reformas administrativas que buscaban las transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999). Entre estas reformas aparece la reducción de la burocracia y sus normas de actuación, la revisión de los procesos de toma de decisión y la racionalización de estructuras.

Para este último punto, se esperaba sustituir esa estructura gubernamental centralizada conformada por organizaciones diseñadas para un entorno que ya no

existe, por una estructura descentralizada con entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. En tal sentido, la apuesta dada por la NGP a la verdadera renovación estructural viene de la mano de la descentralización, figura por la cual se produce una transferencia de poder o competencia de un ente a otro. Sin embargo, en la realidad, esta intención de transformación estructural no ha prosperado en las administraciones públicas de América Latina. Se observan procesos de descentralización operativa más no decisional, lo que genera una dependencia permanente de los entes administrativos con los gobiernos centrales, que son en últimas los que toman las decisiones. En tal sentido, nos encontramos ante Estados burocráticos que centralizan y concentran el poder. En consecuencia, en las organizaciones públicas aún imperan estructuras de tipo vertical.

La Estructura Orgánica es un factor sumamente importante para el cambio de la organización pública, dado que su composición refleja la manera en que la institución ha valorado y decidido segmentar sus funciones a través de unidades administrativas que puedan operacionalizar la misión, la visión, los objetivos, los planes y los proyectos de la entidad (Bolaños, 2011, Pp.141).

Sin embargo, una transformación estructural, no solo depende de la estructura de influencia y de poder de la organización, sino también de la influencia y poder de las personas y los grupos que apoyan o se oponen a la reorganización (Leemans,1977). Por tal motivo, es ilusorio concebir que las reformas administrativas y sus consiguientes cambios organizacionales sean factibles a partir de única y exclusivamente las transformaciones legales y/o representación gráfica de estructuras (organigramas), desatendiendo elementos motivacionales y de acompañamiento al recurso humano en general, ya que por razones obvias ese recurso es el que hará factible la reforma (Bolaños, 2011, Pp.137).

La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión es uno de los grandes limitantes que se enfrenta la administración pública al proponer modificaciones estructurales (Jiménez, 1975). Por consiguiente, la elección de una estructura organizacional debe medirse en relación con la capacidad institucional que tiene la entidad para hacer efectivas sus decisiones.

Para efectos del análisis que se propone realizar se entenderá capacidad institucional como:

“La habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Completa, 2016, p. 132).

Existen diferentes propuestas que dan lugar a la evaluación de la capacidad de un Estado o agencia específica, dependiendo del número de tributos que se deseen analizar, estas alternativas metodológicas se pueden clasificar en dos grandes grupos: los minimalistas y los maximalistas. Para los minimalistas, el análisis se enfoca entre 2 y 4 componentes, corriendo el riesgo de no incluir en el análisis variables que pueden ser importantes. Entre tanto, para las propuestas maximalistas, un análisis institucional se conforma como mínimo de 4 atributos que a su vez cada uno se desagrega en un número significativo de indicadores, lo que resultaría difícil la interpretación del estudio (Munck y Verkuilen, 2002).

Entre los análisis minimalistas, se destaca la propuesta de Castro (2011) que identifica tres componentes: la capacidad de planificación para medir y alcanzar objetivos y metas, la capacidad de ejecución del presupuesto teniendo en cuenta los resultados previstos en sus políticas y programas, y por último, la eficiencia operacional. Así mismo, se encuentra la de Rosas (2008 y 2019) que incluye en su análisis al componente institucional y organizacional, la capacidad administrativa y política de Palermo (1998),

En cuanto a los estudios maximalistas, se distinguen los del PNUD (2010) que determinan cuatro atributos para examinar las capacidades institucionales: los arreglos institucionales, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas. Cada uno de estos atributos se desagregan en muchos indicadores. Lo cierto es que cualquiera que sea el método seleccionado para evaluar la capacidad de una institución, lo relevante es que esta tarea debe realizarse antes de que se establezca algún proceso de cambio organizacional.

Teniendo en cuenta el papel preponderante que puede jugar el sector de la economía solidaria frente a dar respuestas reales a los más graves problemas sociales de nuestra época, y que no han tenido solución con el actual modelo económico del país, se hace apremiante por parte del Estado velar por la preservación de este modelo solidario, a través de uno de sus campos de acción como es la supervisión, que como se trató en este capítulo debe ser diferenciada en relación con los demás marcos de supervisión del país. Sin embargo, para que dicha labor de supervisión se realice de manera diferenciada, se requiere transformar institucionalmente a la Superintendencia de la Economía Solidaria. En tal sentido, analizaremos las condiciones actuales de la institución.

### **3. HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA PARA LA SUPERINTENDENCIA**

El análisis se desarrollará en dos momentos. El primero aborda los resultados del diagnóstico, que darían cuenta de la actual capacidad institucional de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Con base en estos resultados, se desarrolla el segundo momento con la identificación de las premisas que movilizarán la propuesta de rediseño.

#### **3.1 Diagnóstico Institucional**

Al indagar acerca de los factores que contribuyen a que las instituciones estatales en el ejercicio del gobierno alcancen sus propósitos, se encuentra que es importante determinar la comprensión que se tiene del concepto capacidad estatal. Lo anterior debido a que éste determina en gran medida si se adoptan o no estrategias para corregir los errores del ejercicio del gobierno o fortalecer el ejercicio del mismo.

En tal sentido, y teniendo en cuenta el marco analítico (ver anexo 3) propuesto para analizar las capacidades institucionales de la Supersolidaria en relación con el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control, las categorías evaluadas fueron: *las capacidades instaladas, las capacidades funcionales, y las restricciones contextuales*. Como resultado de este análisis se encontró que la Superintendencia de la Economía Solidaria tiene una estructura

débil en su esquema funcional y de soporte reflejado por la falta de personal capacitado y especializado, lo que ha generado un poca articulación y baja productividad en su gestión, y una baja operabilidad de los sistemas de información. En seguida el análisis de las capacidades:

### **3.1.1 Capacidades instaladas**

Al realizar el análisis de las *capacidades instaladas*, correspondientes a las condiciones físicas y competencias personales de la entidad que, para efectos de este caso, se tuvieron en cuenta la disponibilidad de personal, la capacitación de personal y el equipamiento e infraestructura adecuada para el cumplimiento de las labores de supervisión de la Supersolidaria, se encontró que la organización tiene tres grandes problemas en el componente del capital humano, los cuales han sido tropiezo para su gestión: la alta rotación de los directivos y su falta de liderazgo efectivo, la falta de competencias y habilidades del talento humano, y la alta rotación y dependencia del personal contratista.

Por su parte, la alta rotación de los directivos y su falta de liderazgo efectivo, ha generado inestabilidad en las prioridades, políticas, planes, programas y proyectos, lo que ha conllevado a una pérdida de credibilidad de la institución reflejado así en la ubicación de institución en rankings tan importantes como el índice de transparencia de las entidades públicas (itep) de la Organización Transparencia por Colombia, en donde la Superintendencia de la Economía Solidaria, ocupó el puesto 73 de 75 entidades evaluadas en el último estudio.

Y es que desde junio de 2015 a la fecha, cuatro personas han ejercido como Superintendentes de la Economía Solidaria, dando cuenta de una permanencia menor a dos años 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. Esta situación ha generado para la entidad, graves problemas de unidad de dirección, a pesar de tener un carácter técnico, la mayoría de los directivos que han pasado por la Superintendencia, han sido impuestos por políticos que han desdibujado la misionalidad de la organización para convetirla en su fortin político.

En relación con el segundo problema, la ausencia de programas de capacitación pertinentes y la inexistencia de esquemas de inducción ocasiona un talento humano sin las competencias y habilidades que se requieren para el cumplimiento de la misión. De acuerdo con los resultados de las entrevistas externas realizadas por el equipo consultor en el marco del Plan de transformación Arquitectura Empresarial de la Supersolidaria (2019), las actividades de supervisión realizadas por la Superintendencia no se reciben o no es oportuna la realimentación.

Así mismo, los entrevistados indican que los trámites o procedimientos que deben surtirse ante la entidad son engorrosos y muy demorados en términos de respuesta.

Pero, la Superintendencia no solo tiene problemas en la calidad de sus colaboradores, sino en el número de cargos existentes en la organización, como lo indica uno de los actores entrevistados:

“ Hay un desborde de las responsabilidades y funciones de las diferentes dependencias por falta de personal. Todas las dependencias especialmente de supervisión están diagnosticadas como inadecuadas e insuficientes para el trabajo que se debe realizar y en esa medida se considera que no estamos en una estructura adecuada y si se desborda la capacidad” (actor central, comunicación personal, noviembre 2020).

La entidad solo cuenta con 141 funcionarios para la realización de labores de inspección, vigilancia y control a las 3.190 organizaciones<sup>3</sup> que reportaron información en 2019, mientras que, la Superintendencia Financiera de Colombia que cumple las mismas funciones en otro sector, en su planta de personal tiene 1141 funcionarios y vigila solo 500 entidades.

El último problema relacionado con el componente del capital humano hace mención a la alta rotación y dependencia de personal contratista. Esa situación se ve reflejada con claridad en las funciones misionales de inspección, vigilancia y

---

<sup>3</sup> Dada la imposibilidad de cuantificar las organizaciones que debería supervisar la Superintendencia de la Economía Solidaria, la entidad estableció este número como el universo de organizaciones a vigilar.

control que realiza la entidad, pues el 90% de esas labores están siendo realizadas por contratistas, lo que dificulta aún más el cumplimiento de la misionalidad, dado que por principio de anualidad en el presupuesto, el plazo máximo en la ejecución de los contratos va hasta el 31 de diciembre de cada vigencia, una situación que limita aun más la capacidad operativa para supervisar el amplio número de organizaciones del sector.

Aunado a los problemas expuestos en el componente del capital humano, aparece la poca estandarización y articulación de los procesos, lo que ha conllevado a que se presenten sobrecargas y concentración de tareas en algunas áreas de la entidad, como la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas, en donde el personal destina la mayoría de su tiempo en labores operativas, descuidando así su función principal de generar la inteligencia organizacional que como bien lo señala una de las profesionales: “ El área de Planeación y Sistemas es el apaga fuegos de la entidad, ¿lo que las demás áreas no quieren hacer?, le trasladan la reponsabilidad a la dependencia que de por si, tiene sobrecarga, pues no solo cumple funciones de una oficina de planeación, sino también tecnológicas” (actor central, comunicación personal, diciembre 2020).

Otra capacidad instalada que refleja la debilidad en la estructura funcional y de soporte de la entidad, es el componente tecnológico, la infraestructura tecnológica de la Supersolidaria es obsoleta y no se encuentra a la vanguardia de lo que requiere un ente supervisor en materia de TI. De acuerdo con el último diagnóstico de tecnología realizado por la entidad en el marco del proyecto “Transformación digital del sector solidario 2019-2022”, la Superintendencia presenta problemas tecnológicos como: la obsolescencia de algunos equipos disponibles para realizar las labores de supervisión, la falta de garantía de los servidores en donde reposa, entre otras cosas, la información histórica de las visitas realizadas por la entidad a las organizaciones solidarias. Por otra parte, la Supersolidaria cuenta con un canal de comunicaciones de internet que es administrado y contratado como un servicio público, la operación de la página web a nivel de contingencia es manual y se encuentra en un sitio alterno a través de uno de los enlaces de datos existente, en el eventual caso que el canal de internet falle,

esta contingencia no supliría la necesidad de mantener el servicio activo, siendo insuficiente lo establecido como contingencia para el sitio web de la entidad. La comunicación que ofrecen las redes de datos hoy por hoy es completamente indispensable para suplir las necesidades de las entidades, ya que sin estas la ciudadanía no tendría la posibilidad alguna de contar con el acceso a la información.

Estas debilidades en las capacidades instaladas de la Superintendencia le ha generado dificultades para la gestión integral y la toma de decisiones que se han visto poco ajustadas a las necesidades y expectativas de los grupos de interés.

### **3.1.2 Capacidades funcionales**

En esta categoría de análisis se revisó la facultad que tiene la Superintendencia para cumplir con las funciones legales establecidas en el marco de la inspección, la vigilancia y el control del sector solidario. En tal sentido, se encontró que existen factores estructurales y operativos inmersos en las capacidades funcionales, y que también como las capacidades instaladas, le han impedido a la Superintendencia cumplir con su misión de manera efectiva.

A continuación su desarrollo:

- **Inadecuado modelo de supervisión vigente para ejercer las actividades de inspección, vigilancia y control:** El actual modelo de supervisión utilizado por la Supersolidaria corresponde a un modelo tradicional basado en el cumplimiento de normas y reglas básicas por parte de los vigilados, el cual no contempla las características particulares de los vigilados, por lo que se tiende a asimilar la supervisión de las empresas de la economía solidaria con las medidas impuestas a las capitalistas como la implementación de pautas de riesgo, normas internacionales financieras, Basilea, entre otras (Álvarez, 2007). Estas prácticas regulatorias impiden el desarrollo y sostenibilidad del sector solidario al no velar por la naturaleza jurídica de las organizaciones. En palabras de uno de los actores entrevistados:  
“El modelo de supervisión debe ajustarse a la realidad del sector. Los conceptos de la Supersolidaria son muy rígidos y estáticos, muchas veces

fuera del contexto de la realidad económica y empresarial; algunos son replica de la Superfinanciera (...) No debería trasladarse o copiarse recurrentemente las normas y modelos del sector financiero; por lo menos, debería garantizarse una adaptación acorde con la naturaleza de las organizaciones” (actor central, comunicación personal, noviembre 2020).

- **Disparidad en el procedimiento por parte de las delegaturas para realizar labores de supervisión:** Aunado a los limitantes que tiene el actual modelo de supervisión, la entidad no cuenta con un procedimiento único para realizar labores de inspección, vigilancia y control, a pesar de que las dos delegaturas, dependencias encargadas de cumplir la labor misional, realizan las mismas funciones de supervisión. La diferencia radica en el tipo de organización solidaria a vigilar, la delegatura para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo, se encarga de ejercer las actividades de inspección, vigilancia y control de las actividades de ahorro y crédito de las organizaciones solidarias, mientras que la delegatura para la supervisión del ahorro y forma asociativa solidaria, ejerce la supervisión financiera del ahorro en los fondos de empleados, de la forma asociativa de las organizaciones de la economía solidaria. En tal sentido, se deben generar mecanismos de coordinación internos con el propósito de establecer criterios uniformes como la gradualidad de las sanciones, entre otros.
- **Limitados procesos para gestionar el conocimiento organizacional:** La construcción e intercambio de los flujos de información y el conocimiento al interior de la Supersolidaria se limita a la búsqueda de la implementación de un modelo de supervisión, prospectivo y participativo<sup>4</sup> por lo que el conocimiento en la organización no se toma como un activo importante. No existen ciclos de aprendizaje y la innovación parece no estar en el radar de la organización, a pesar de que en el nuevo modelo de operación de la

---

<sup>4</sup> Este propósito se estableció como el primer objetivo estratégico del marco estratégico 2019-2022 de la entidad

Supersolidaria se incluyera la gestión del conocimiento y la innovación como un proceso estratégico y de desarrollo transversal. Por otra parte, en el proyecto de transformación digital establecido por la entidad se propuso habilitar a la organización en la adaptación a los cambios y generar las capacidades para responder mediante nuevas prácticas, soluciones ágiles, y un intercambio más fluido del conocimiento con redes y plataformas externas a fin de asegurar el desarrollo continuo y la modernización de la gestión institucional (Transformación digital del sector solidario 2019-2022).

- **Insuficiente capacidad institucional para defender los derechos de los asociados y vigilados:** De acuerdo con los informes de auditoría externas e internas y los indicadores de respuesta de la Supersolidaria a las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y consultas- PQRSC, en el último año se encontraban 9.575 solicitudes de periodos anteriores en trámite y pendientes por respuesta, las cuales se concentran en las delegadas, lo que evidencia su dificultad para dar respuesta a las demandas. Estos resultados demuestran los limitantes que tiene la Supersolidaria en su capacidad institucional para atender los requerimientos de su grupo de valor.
- **Ambigüedad en la actividad de investigación y sanción:** Al realizar las funciones de inspección, vigilancia y control, las delegaturas, se convierte en juez y parte en los procesos de investigación y sanción, dado que, si la delegatura al realizar la supervisión le solicita a la organización solidaria suscribir planes de mejoramiento o en el peor de los casos ser intervenidas, en los procesos investigativos de estas intervenciones falla la misma delegatura que supervisión. En tal sentido, todo el ciclo del proceso queda en manos de las delegaturas, lo que genera dudas en la transparencia del proceso.

### 3.1.3 Restricciones contextuales

Este tipo de capacidad evalúa la visión del contexto en torno a la favorabilidad de la propuesta de diseño o rediseño organizacional. Para tal fin, se analizaron variables de políticas institucionales y nacionales, marco legal y regulatorio, prioridades de los mandatarios, valores que rigen a los mandatarios, pautas culturales aceptadas, entre otros.

En tal sentido, aunque la entidad no puede controlar su entorno, si puede influir sobre este identificando sus debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas sobre los factores que pueden incidir en un proceso de reestructuración administrativa. De esta manera, se analizaron los siguientes entornos:

- **Entorno económico:** Bien dicen los economistas que el Covid- 19 es la amenaza mundial que azota al planeta, pues dejará marcas dolorosas y duraderas en muchos países. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por efectos de la pandemia en 2020, la producción mundial descenderá un 4,2%, y estaría en caminos de registrar la peor recesión desde la guerra mundial. Así mismo, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Covid ha generado una pérdida de 500 millones de empleo en el mundo, puesto que las restricciones en la movilidad obligaron a la mitad de la población en el mundo a permanecer en su casa, lo que desencadenó el cierre de los negocios, el comercio y los viajes a nivel mundial. Para Colombia, la recesión va a ser mayor, para 2020 la producción del país cerraría con un decrecimiento del 8,3%, una cifra que al compararla con el -15,8% registrada en el segundo trimestre del año, resulta esperanzadora ante un posible cambio de tendencia (OCDE, 2020). Lo mismo sucedió con la variable de la tasa de desempleo, la cual según el Dane (2020) se ubicó en 14,7% en el mes de octubre de 2020, lo que significó 6,7 puntos porcentuales menos a la reportada en el mes de mayo (21,4%) el cual fue el periodo pico.

De acuerdo con ANIF (2020) las pérdidas de ingresos laborales en el país entre marzo y octubre fueron de \$27,9 billones, un panorama nada

alentador. Sin embargo, entre los analistas hay expectativas positivas y pronostican que el 2021 será el año de la recuperación la reactivación del comercio mundial, la aplicación masiva de las vacunas contra el Covid-19, la recuperación de economías importantes como Estados Unidos, China y Japón y la tendencia alcista del mercado del petróleo que para las finanzas del país resulta muy alentador este dato, pues los ingresos fiscales en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se calcularon en US\$50 por barril de petróleo Brent y en la actualidad el promedio supera los US\$ 40 por lo que se espera que el gobierno cumpla esta meta. De lo contrario, por cada dólar que baje el precio del barril los ingresos anuales se reducen en \$ 400 mil millones.

Así las cosas, es importante que se analice y examine las principales variables macroeconómicas (PIB, IPC, TC), pues son las premisas básicas para la conformación de los supuestos económicos utilizados en la elaboración del Presupuesto General de la Nación. En tal sentido, un aumento en el IPC se traduciría en una reducción tanto en los ingresos como egresos reales del Gobierno Central, lo que le costaría para una entidad como la Supersolidaria que tiene como principal fuente de ingresos, la tasa de contribución de los vigilados, un mayor esfuerzo en la consecución de esos recursos que tendría que recaudar.

Por el contrario, si se presenta un escenario en el que el PIB refleja un aumento o un comportamiento estable, las finanzas tanto de la Entidad como del gobierno nacional mejorarían, lo que se traduciría para la Supersolidaria en un mayor recaudo de la contribución dada por las vigiladas que robustecería positivamente el presupuesto de la entidad.

Aunado al análisis que se debe realizar al comportamiento de las variables macroeconómicas en relación con el presupuesto de la entidad, también se deben tener en cuenta en un proceso de reestructuración administrativa los lineamientos planteados por el gobierno nacional en materia de austeridad del gasto. De acuerdo con la última Circular impartida en esta materia, el presupuesto de la Supersolidaria se vería perjudicado,

dado que los 78 recursos destinados al ejercicio de supervisión tienen una directa afectación.

De esta manera, como acción de responsabilidad y compromiso la Superintendencia de la Economía Solidaria, para la generación de buenas prácticas y crecimiento del sector supervisado, debe emprender en sus planes de acción actividades encaminadas a ampliar la cobertura en las entidades a supervisar para de esta forma garantizar los recursos provenientes del recaudo que soportarían el proceso de reestructuración administrativa.

- **Entorno social:** De acuerdo con el informe de caracterización de usuarios de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2020) el sector vigilado cuenta con 5.973.215 asociados de los cuales 3.088.582 son mujeres (51,7%), 2.859.279 son hombres (47,9%) y 25.354 corresponden a personas jurídicas (0,4%). La distribución regional de los asociados muestra una alta concentración en la zona andina, en la cual se concentra el 77,8% de la población asociada, seguida por la región pacífica con el 10,2%, la región caribe con el 9,4% y la Amazonía y Orinoquía con el 1,6% y el 1% respectivamente.

Entre tanto, la población asociada a las diferentes entidades vigiladas concentra su distribución etaria en el grupo de los 19 a los 50 años, allí se encuentra el 59% de los ciudadanos (3.503.802) que atiende el sector. Por estrato, en la distribución se destaca la participación del estrato 3 con 2.192.669 ciudadanos asociados, equivalentes al 36,7% del total. De ellos 1.164.134 son mujeres y 1.028.535 son hombres, son seguidos por los estratos 2 y 1, siendo en estos tres estratos en donde se concentra la mayor cantidad de asociados con el 91% (5.359.042 ciudadanos). Finalmente, los estratos 4,5, y 6 suman una participación del 9%.

En perspectiva de la población sujeta a atención especial, se destacan las mujeres jefas de hogar, al interior del sector se tienen identificadas

419.227 ciudadanas, que en su gran mayoría concentradas en el estrato 3 con el 43,6% del total de las mujeres (ver figura 2)



*Figura 2 : Madres cabeza de hogar asociadas y clasificadas por estrato económico.  
Fuente: Informe Caracterización de usuarios 2020 - Supersolidaria*

Teniendo en cuenta esta caracterización sociodemográfica de las organizaciones que vigila la Superintendencia de la Economía Solidaria, y la importancia del sector solidario como agente promotor de equidad y desarrollo social, se hace necesario el fortalecimiento institucional de la Superintendencia ya que por medio de su actividad de supervisión preserva características tan esenciales del sector como la formación del capital social, el desarrollo de la democracia participativa y el fomento de la democratización de la riqueza y la propiedad

- **Entorno ambiental:** En el marco de la Ley 872 de 2003 y según los requisitos establecidos en las normas ISO 9001:2009, NTCGP 1000:2009 e ISO 14001:2004, la Superintendencia de la Economía Solidaria creó su Sistema Integrado de Gestión que incluye el Sistema de Gestión de Calidad y Sistema de Gestión Ambiental, dado que a pesar de que las actividades misionales no impactan el medio ambiente de forma directa, en su desarrollo administrativo si, ya que implica el consumo de recursos naturales.

En tal sentido, la adopción de la política de calidad y ambiental de la Supersolidaria, se adoptó por medio de la resolución 2015121000015 de 2015 y su ajuste para adaptarla a la plataforma estratégica vigente, mediante

la Resolución 2019121003135 de 2019. Para dar cumplimiento a esta reglamentación la Superintendencia ha incluido en sus planes de acción, procesos y proyectos de manera estandarizada, acciones para prevenir la contaminación, mitigar, controlar y/o reducir los impactos ambientales negativos derivados de los procesos y los servicios, en coherencia con los objetivos y metas ambientales y los procesos de mejora continua del Sistema Integrado de Gestión, para así generar confianza en el sector, satisfaciendo las necesidades de las partes interesadas y los grupos de valor.

- **Entorno tecnológico:** En relación con el proyecto: Transformación digital del Sector Solidario 2019-2022, la Superintendencia desarrolló un nuevo marco estratégico que responde a los lineamientos gubernamentales en materia de transformación digital, así como también a los requerimientos operacionales internos de la entidad y del sector de la economía solidaria en Colombia.

De acuerdo con el diagnóstico de tecnología realizado por la entidad, la materialización del nuevo marco estratégico de la entidad, así como el cumplimiento de los lineamientos del gobierno nacional en materia de transformación y gobierno digital, requiere de un plan de transformación articulado con la operación actual de la entidad y sus necesidades.

Ante la limitada estructura, capacidad y cualificación de la Supersolidaria que no le ha permitido realizar su ejercicio de supervisión oportuno y confiable, apremia la realización de un rediseño institucional que solucione dificultades en materia de confianza institucional por parte de las organizaciones, sus asociados, los terceros y la comunidad, cobertura de las entidades vigiladas y técnicas de supervisión acordes a la naturaleza del sector solidario. Así mismo, se requiere que el rediseño le permita cumplir a la Supersolidaria con los objetivos establecidos en su nuevo Marco Estratégico Institucional: 2019 – 2022 “Super – Visión para la transformación”. Para tal fin, examinaremos las premisas que sustentarían esta propuesta de rediseño.

### 3.2 Premisas que movilizan la propuesta de Rediseño

Este segundo momento de discusión tiene como finalidad la construcción de las premisas que movilizarán la propuesta de rediseño organizacional para la Superintendencia de la Economía Solidaria que tiene un alcance hasta la propuesta de estructura organizacional.

Para identificar las premisas se tuvo en cuenta el diagnóstico desarrollado en el apartado anterior y el actual Marco Estratégico Institucional de la Superintendencia de la Economía Solidaria: *“Super-Visión para la Transformación” 2019-2022*, en donde se estableció como misión:

*“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”*

Y como visión:

*“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”*

En tal sentido, las premisas establecidas fueron:

- **Confianza en la supervisión por parte de la comunidad solidaria (asociados y terceros):** En 2019, reportaron información a la Supersolidaria 3.190 organizaciones representadas en 6.181.698 asociados. Este número de asociados hacen parte de familias y conglomerados de personas que directa o indirectamente se benefician de los bienes y servicios que las organizaciones solidarias producen y distribuyen para satisfacer las necesidades de sus asociados. En tal sentido, se estima que el círculo próximo y de la comunidad en general corresponde a 19.084.095 de personas que se benefician indirectamente del sector solidario, es decir, más de la tercera parte de la población que tiene el país. Por tal motivo, como garante el Estado de preservar los

principios y las características solidarias, no se puede desconocer estos actores que son principio y fin de la forma asociativa de desarrollo y bienestar que representa la Economía Solidaria.

En el sector solidario la confianza se construye en dos vías. Por un lado, desde su fundamento, ya que este baluarte se constituye como uno de los principios solidarios junto con la solidaridad y en la medida que se desarrollan estos principios, las personas deciden asociarse y cooperar. Por el otro lado, porque los asociados, los terceros y la comunidad en general depositan la confianza legítima en el Estado y en este tipo de economía para actuar y beneficiarse. De este modo, el Estado a través de la Supersolidaria, el Estado debe velar porque esa confianza se preserve continuamente, la cual se logra con una adecuada supervisión que este acorde con los objetivos y finalidades del sector solidario.

Si el Estado no cumple como garante en ese trascendental cometido de protección, afectaría a los 6.181.698 asociados de las 3.190 organizaciones que reportan información, además de los 19.084.095 beneficiarios indirectos, que se favorecen de los bienes y servicios que producen y distribuyen las organizaciones solidarias. Lo que está en riesgo no son los intereses de cada uno de estos actores, sino la pérdida de confianza de las personas en este modelo, que como se indicó en apartados anteriores, es un agente promotor de equidad y cambio social.

- **Ampliar la cobertura en Supervisión:** Dentro de las organizaciones que vigila la Supersolidaria están las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, excepto de aquellas que se encuentran sometidas a la supervisión especializada del Estado a través de otras superintendencias o entidades con funciones específicas en la materia.

En la actualidad, el número de organizaciones del sector, por lo menos de las que están bajo la óptica de la Supersolidaria, está relacionado con aquellas que reportan periódicamente información, una cantidad que es variable. Así mismo, el número de organizaciones solidarias de naturaleza jurídica financiera que reportan información a la Supersolidaria

a través del Sistema Integrado de Captura -SICSES- ha permanecido estable en 181 durante los últimos cinco años, a pesar de que la cantidad de asociados se ha incrementado un 18%, pasando de 2.703.263 en 2015 a 3.204.249 en 2019. La misma tendencia presentan otros indicadores como los activos, que han pasado para estas organizaciones de \$11 billones en 2015 a \$14,8 billones de en 2019, registrando así un incremento de 34%. Así mismo, sucede con los pasivos en el periodo de análisis con un aumento del 36% pasan de \$6,8 billones a \$ 9,3 billones y el patrimonio de \$ 4,2 billones a \$ 5,4, respectivamente (Supersolidaria, 2020).

Por su parte, el comportamiento del número de organizaciones solidarias diferentes a las financieras que reportan información a la Supersolidaria ha venido disminuyendo con el tiempo, en 2015 registraron 4.167, mientras que, en 2019, la cifra se ubicó en 3.009. Caso contrario ha sucedido con los activos que en 2015 eran de \$19,2 billones para las citadas 4.167 organizaciones y en 2019 corresponde a \$25,4 billones para las 3.009 que hasta ahora han reportado información, lo que significó un crecimiento del 32%. En pasivos, para el mismo periodo, en 2015 estaban en el orden de \$10,4 billones, frente a \$14,4 billones en 2019 considerando así un aumento del 38%. Finalmente, el patrimonio registró una tasa de crecimiento del 25% al pasar de \$ 8,8 billones a \$ 11 billones respectivamente.

En total, se tiene que, en el año 2019, solo reportaron información 3.190 organizaciones solidarias, de un universo provisional estimado de 8.842. Uno de los puntos relevantes es determinar qué ha pasado con las organizaciones que no han vuelto a reportar y con aquellas que nunca lo han hecho. De 2015 a 2019 se ha pasado de 4.354 organizaciones a 3.190, respectivamente, con una diferencia 1.164 que han dejado de suministrar información a la entidad por una u otra razón que debe ser objeto de identificación y valoración. Un análisis que también de cubrir la

diferencia entre las aludidas 3.190 de 2019 o 4.354 de 2015 y el universo provisional estimado de 8.842 organizaciones que pueden hacer parte del sector. La diferencia entre estas cifras requiere de una acción importante a efecto de determinar las causas por las cuales algunas organizaciones no han vuelto a entregar información y lo sucedido con aquellas que nunca lo han hecho.

Así mismo, se requiere una Supersolidaria que esté en capacidad de supervisar integralmente, al margen de las estrategias de acción y metodologías que se definan y adopten, a las 3190 organizaciones que en la actualidad entregan información. No obstante, por la estructura y capacidad actual de la organización, no le permite desarrollar un despliegue o gestión que garantice una supervisión integral, lo que genera incertidumbre y riesgos que de nuevo ponen en vilo la confianza del Estado en su rol de preservar el sector desde el papel de la inspección, la vigilancia y el control.

Aunado a lo anterior, y de acuerdo con las directrices y lineamientos derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Ley 1955 de mayo 25 de 2019), se prevé un crecimiento en el número promedio de las organizaciones de la Economía Solidaria creadas en el país.

- **De un modelo reactivo a un modelo prospectivo:** De acuerdo con los resultados del Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión - FURAG-<sup>5</sup> II, la Supersolidaria ocupa el puesto No. 7 entre las 10 superintendencias que tiene el país con un índice de desempeño institucional de 73,2 sobre 100. En el Sector Hacienda al cual pertenece la entidad objeto de análisis, de 19 entidades evaluadas la Supersolidaria ocupa el puesto No. 12. Unos resultados nada alentadores que ponen de

---

<sup>5</sup> De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2482 de 2012, El Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión, es una herramienta en línea para el monitoreo, evaluación y control de los resultados institucionales y sectoriales.

manifiesto el atraso que tiene la entidad en su accionar público frente a la gestión de sus pares. Una de las razones de este rezago en la gestión institucional se debe al modelo de supervisión que ha venido implementando históricamente la Supersolidaria, el cual se basa en el cumplimiento o verificación de las normas legales por parte de las entidades vigiladas con poco avance hacia un modelo prospectivo que contribuya con el crecimiento de las organizaciones solidarias. Para tal fin, se requiere que la Supersolidaria mejore los sistemas de información e implemente metodologías con base en matrices de riesgo para la identificación y selección de unidades sujetas a actividades de inspección, vigilancia y control, en otras palabras, sistematización de la información, asignación de inspecciones y acciones de acuerdo con el tipo y magnitud del riesgo que se vigila, y canales de retroalimentación y rendición de cuentas (Proyecto transformación digital del Sector Solidario, 2019). En concordancia, uno de los actores entrevistados refirió:

“Los sistemas de información de la entidad son obsoletos. Se reclaman datos e información más real, explícita y confiable; coherente y consistente entre las diferentes fuentes. Se insta a una apertura completa de datos e información para poder realizar variados análisis” (actor central, comunicación personal, diciembre 2020).

Al realizar estos cambios, la entidad estaría en sintonía con lo establecido en las bases del PND 2018-2022, las cuales buscan transformar las acciones de inspección, vigilancia y control, dejando atrás las acciones por conveniencia y localización, y evolucionar hacia un sistema técnico, transparente y objetivo bajo un esquema de sistematización de datos que mitigue riesgos y sancione la informalidad. Así mismo, el actual PND insta al fortalecimiento de la institucionalidad y la política pública para el fomento, inspección, vigilancia y control de las organizaciones del sector de la economía solidaria. En este Plan se señala que gobierno nacional con la asistencia de la Supersolidaria debe fortalecer los esquemas de inspección, vigilancia y control de las citadas organizaciones incluyendo

unas importantes características como son la prospectiva, predicción y prevención. Lo que se pretende es pasar de las las glosas y la sanción ante hechos o situaciones que se han dado, hacia una acción que con una adecuada gestión del conocimiento y la innovación permita anticiparse a los hechos y con ello ser una superintendencia predictiva y preventiva. La decisión de la Supersolidaria de romper el paradigma de su modelo actual de supervisión se refleja inicialmente en la visión y los objetivos de su actual Marco Estratégico 2019- 2022 Super – Visión para la transformación”.

La nueva visión de la Entidad está enmarcada a destacarse por su modelo de supervisión prospectivo, participativo y efectivo, y por su aporte al posicionamiento y avance en la economía solidaria. Así mismo, el primero objetivo estratégico de ese marco es la definición de 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. Para dar cumplimiento a este y demás objetivos estratégicos del actual Marco Estratégico Institucional, lograr la identificación del universo de organizaciones a vigilar, así como, el alcanzar una supervisión integral a las organizaciones solidarias que le permita a la entidad cumplir su función de garante en la preservación de los principios y las características solidarias, es deber modificar la actual estructura organizacional de la entidad que la hace paquidérmica frente a las necesidades planteadas. A continuación la propuesta de estructura organizacional.

#### **4. REDISEÑANDO A LA SUPERSOLIDARIA**

Teniendo en cuenta las debilidades diagnosticadas y las premisas dadas en el apartado anterior, la propuesta de estructura orgánica para la Supersolidaria se fundamenta en asegurar el ejercicio efectivo de la supervisión en el sector solidario en el país, de tal forma que, su labor apoye la sostenibilidad de las organizaciones

y genere la confianza de los derechos de los asociados y de la comunidad en general, para que de esta manera, se logre el posicionamiento y avance de la Economía Solidaria. La propuesta comprende dos secciones. En la primera se desarrolla la elección del tipo de estructura, y en la segunda se describe la creación o ajustes de dependencias, las cuales se agrupan en dos grandes temáticas que resultan relevantes para el cumplimiento del fundamento de la propuesta de estructura como son las TICs y el área misional. En seguida su desarrollo:

#### **4.1 Apostándole a una estructura matricial**

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2017), una propuesta de rediseño institucional implica buscar alternativas para mejorar la gestión de la organización para que sea más eficiente y genere mayor valor y credibilidad ante la ciudadanía.

En tal sentido, el primer ajuste organizacional propuesto es pasar de una estructura **funcional** (ver figura 4) a una **matricial** (ver figura 5) creando áreas estratégicas y operativas que permitan asegurar una respuesta efectiva, eficaz y eficiente al quehacer institucional. Con la estructura matricial se llevarían a cabo proyectos estratégicos que requiere la Entidad para cumplir su misionalidad, dado que para su desarrollo podrían participar una o más unidades funcionales bajo una misma estructura organizacional (DAFP, 2017). Al indagar acerca de la estructura organizacional

Además, este tipo de estructuras se diseñan en las organizaciones que necesitan dar respuesta a los cambios rápidos basados en la investigación y la tecnología, como sucede en la Supersolidaria. Es por eso, que la estructura matricial resulta ser la indicada para esta entidad, dado que engrana con las siguientes modificaciones propuestas a las dependencias, las cuales tienen una tendencia significativa hacia la investigación y la tecnología. Lo anterior queda referido en lo enunciado por uno de los actores entrevistados:

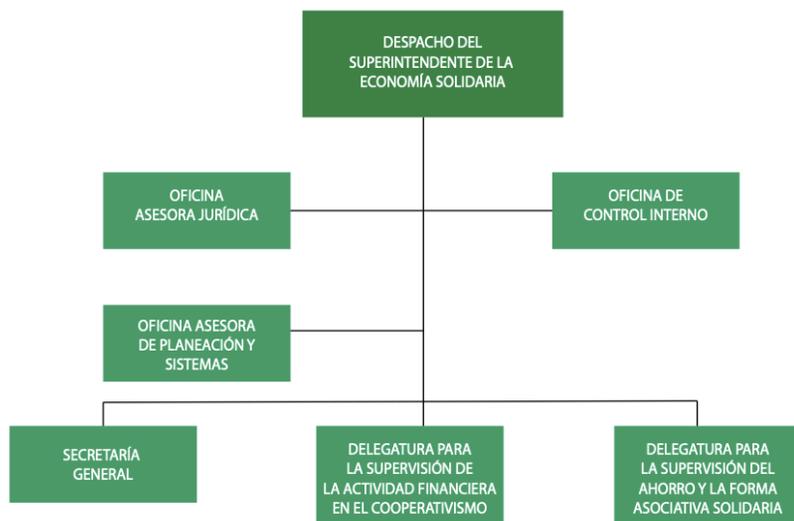
“En el caso de la Supersolidaria tenemos efectivamente un esquema centralizado que a mi modo de ver es suficiente para poder cumplir con la función. La actividad de la economía solidaria si bien se desarrolla a nivel de todas las regiones y los 32 departamentos; es cierto que la gestión de

que se está desarrollando actualmente por parte de las entidades hacia la Superintendencia. No se ha contemplado la necesidad de que tengamos que tener una presencia regional específicamente y dentro del nuevo esquema de supervisión basada en riesgos tampoco se ha contemplado, ni el modelo como tal lo contempla. En esa medida creemos que, el esquema centralizado con soporte tecnológico genera resultados positivos” (actor local, comunicación personal, diciembre 2020)

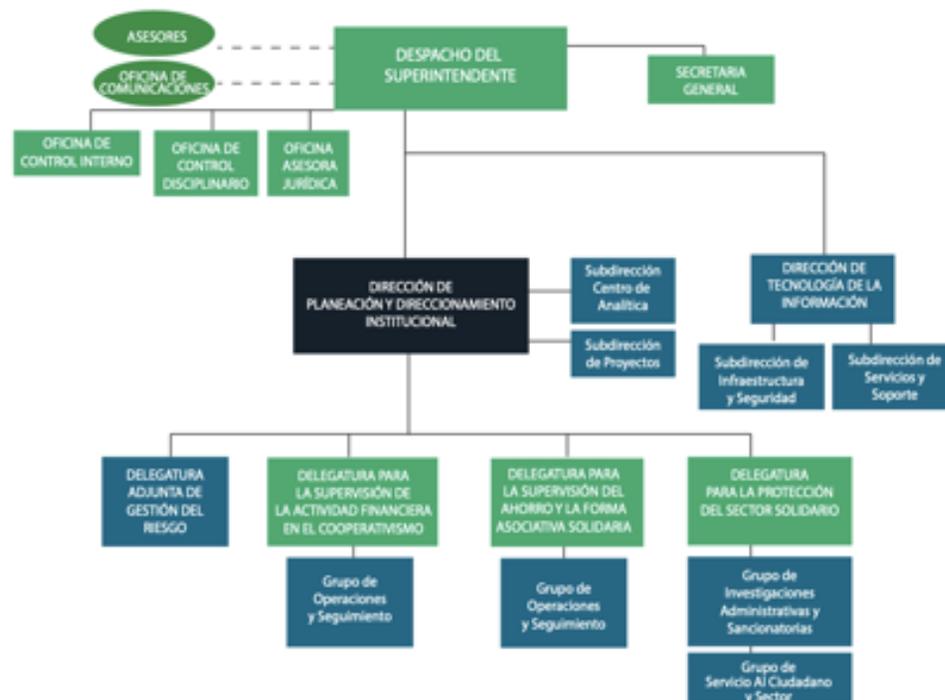
#### **4.2 Organizando la entidad**

Para una mayor comprensión al lector, las creaciones o ajustes propuestos a las dependencias de la entidad se organizaron en dos grandes grupos, clasificados por temática. En el primer grupo correspondiente a las modificaciones relacionadas con tecnología se incluyó la creación de dos nuevas direcciones: Dirección de Tecnología de la Información y Dirección de Tecnología de la Información con sus respectivas subdirecciones. Este grupo será el encargado de brindar la inteligencia institucional, ser el soporte estratégico y tecnológico a la entidad.

Las siguientes modificaciones que se encuentran enmarcadas en la temática robusteciendo el frente misional a abarca la creación de una delegatura adjunta para la Gestión de Riesgos, la creación de la Dirección para la Protección del Sector y la Ciudadanía y grupos internos que apalanquen las actividades operativas de las delegaturas. El propósito de este bloque de modificaciones es fortalecer las capacidades de las áreas misionales. A continuación, el detalle de las funciones que tendría cada dependencia



**Figura 4:** Estructura Organización actual de la Supersolidaria (Fuente: Supersolidaria)



Nota: Las dependencias de color azul corresponden a las nuevas áreas creadas en la estructura organizacional.

**Figura 5:** Propuesta de la Estructura Organizacional (Fuente: elaboración propia)

**4.2.1 Las TICs: una sombrilla para la nueva estructura:** El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones resulta ser un factor indispensable en la propuesta de estructura interna para la organización. Con el uso efectivo de las TICs la entidad puede analizar sistemática e inteligentemente el comportamiento de las organizaciones vigiladas. Determinar de forma prospectiva y predictiva el riesgo de las organizaciones del sector de la economía solidaria y con base en él desplegar medidas primordialmente preventivas y predictivas que pongan a la organización en tono con la realidad, para así dar cumplimiento a su renovado modelo de supervisión, prospectivo, predictivo y mejorar los niveles de cobertura de la entidad que es una premisa en esta propuesta. La Entidad debe hacer uso inteligente de las herramientas tecnológicas para satisfacer sus necesidades y hacer provecho de la información que tienen a la mano para predecir los modelos de atención a los que deben estar sujetos en el sector al que pertenecen. Estamos invadidos de información, el reto será entonces, el uso inteligente de esta para beneficio propio del Sector. Lo anterior, entendiendo que la Transformación Digital, el Gobierno Digital y la Innovación Pública no son proyectos aislados de ejecución temporal, sino que llegaron para permanecer y, en ese orden de ideas, las entidades tienen que adaptarse a los cambios de la denominada Cuarta Revolución Industrial. Para ello, deben actualizar continuamente sus procesos en función de una gestión verdaderamente efectiva que en el caso del sector de la economía solidaria favorezca sus organizaciones, los asociados de estas, los terceros y la comunidad en general, a quienes se les debe proveer valor público. Una entidad modernizada verdaderamente estará en la posibilidad de generar confianza y proteger los intereses de los asociados, los terceros y la comunidad en general.

Para tal fin, el primer ajuste a realizarse es la división de la actual Oficina Asesora de Planeación y Sistemas en dos dependencias. Se crea la Dirección de Tecnología de la Información y la Dirección de Planeamiento y dirección institucional.

Por su parte, la **Dirección de Tecnología de la Información** tendrá como función la definición y el fortalecimiento de la estrategia de TI, el gobierno de la arquitectura empresarial y la garantía de la operación general de los servicios de TI, en el marco de la política digital del Gobierno Nacional. Su gestión se desarrolla a través de las siguientes dependencias:

**Subdirección de Infraestructura y Seguridad de TI**, encargada de i) definir, implementar y mantener las políticas y estrategias que permitan el control y la reducción de los riesgos inherentes a los activos y la plataforma tecnológica, y ii) administrar los servidores, licencias de software, canales de internet y enlaces de datos.

**Subdirección de Servicios y Soportes de TI**, que propenderá por i) mantener y desarrollar los sistemas de información de la Entidad, así como evaluar técnicamente la adquisición y desarrollo de los nuevos, y ii) Atender los requerimientos de los usuarios de las diferentes dependencias, para mantener el funcionamiento de los recursos y servicios tecnológicos.

Entre tanto, la **Dirección de Planeamiento y dirección institucional**, esta dependencia brindará la inteligencia organizacional a la Supersolidaria. Asistirá a todas las dependencias de la Entidad en la formulación, diseño y determinación de las políticas, orientaciones estratégicas, planes, programas y proyectos, de la Supersolidaria, promoviendo y apoyando la implementación de una cultura de la gestión orientada por resultados.

Esta Dirección a su vez, contará con las siguientes áreas:

**Subdirección Centro de analítica**, que se encargará de recopilar y analizar información relevante de las entidades vigiladas con el propósito de implementar un modelo de supervisión prospectivo más no reactivo. Así como, generar procesos de innovación, articulación de redes institucionales, interinstitucionales, intersectorial y/o multinivel para el diseño, desarrollo y/o implementación de políticas públicas, lineamientos y/o directrices relacionados con la Economía Solidaria en el país. Adicionalmente esta dependencia con la información obtenida de sector permitirá gestionar al interior y exterior de la entidad, el conocimiento requerido para su fortalecimiento y el desarrollo de lineamientos para el manejo de riesgos de las entidades supervisadas. En la actualidad, la operación de la Entidad depende de un único superior jerárquico por debajo del cual solo hay una desagregación a nivel de grupos de trabajo, por lo que el Superintendente y los Delegados se ven obligados a atender asuntos operativos que limitan su capacidad para ocuparse de las definiciones estratégicas de la Superintendencia. Aunado a lo anterior, estos directivos (Superintendente y Delegaturas) no cuenta con un apoyo estratégico sólido ni permanente para la toma de decisiones. El actual apoyo estratégico del Superintendente lo constituye la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas que tiene limitaciones importantes en términos de recursos humanos, lo que implica una baja capacidad para establecer definiciones

estratégicas y tácticas, y para desarrollar y poner en práctica mecanismos de seguimiento y control de su gestión. Con una Oficina del Centro de Analítica la alta dirección contaría con herramientas que le permitirían tomar decisiones adecuadas para la adaptación de la Superintendencia frente a cambios en su entorno, dando respuesta efectiva a las necesidades identificadas a partir de los diferentes espacios de interacción construidos con los grupos de valor.

**Subdirección de Proyectos**, que se encargará de centralizar, estandarizar y controlar el desarrollo de todos los proyectos que la Entidad ha emprendido, alineándolos con las políticas de calidad, los nuevos procesos y el cumplimiento del marco estratégico. La creación de esta Subdirección es una propuesta dada por el equipo de arquitectura empresarial contratado por la entidad. Este grupo debe alinear los procesos de planeación e introducir buenas prácticas de la gestión proyectos sobre las bases funcionales de una oficina de proyectos (Project Management Office, PMO) (ver figura 6) tendrá como propósito central; centralizar, estandarizar, controlar y mejorar el desarrollo de todos los proyectos tácticos, estratégicos y de apoyo de la Supersolidaria, alineándolos con las políticas de calidad y procesos existentes en la entidad y teniendo en cuenta algunos elementos del Project Management Institute - PMI. Adicionalmente, deberá optimizar la disposición y uso compartido de recursos necesarios para la ejecución de los proyectos y programas en la entidad, brindar soporte continuo al ciclo de vida de los proyectos de la entidad y gestionar los cambios de alcance de los proyectos o programas, que pueden considerarse como oportunidades potenciales para alcanzar los objetivos, misión y visión del marco estratégico de la Supersolidaria. Esta Subdirección debe desempeñar, por un lado, un rol consultivo para los proyectos, suministrando plantillas, mejores prácticas, capacitación, acceso a la información y lecciones aprendidas desde un repositorio centralizado de gestión. Por otra parte, debe proporcionar soporte y exigir el cumplimiento de la adopción de marcos o metodologías de dirección de proyectos de conformidad con los términos de gobierno definidos.

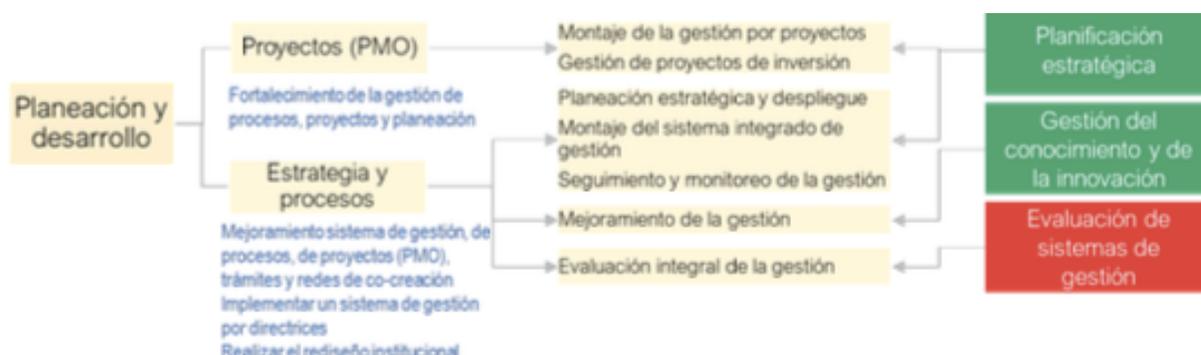


Figura 6: Modelo funcional PMO en la Supersolidaria. (Fuente: Proyecto transformación Digital Supersolidaria 2019)

**4.2.2 Robusteciendo el frente misional:** La gestión misional se encuentra soportada por dos direcciones que se dividen las funciones de inspección, vigilancia y control por el tipo de naturaleza de las organizaciones solidarias. En tal sentido, se encuentra la Delegatura para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo encargada de supervisar las actividades de ahorro y crédito, y la Delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria.

La primera dirección fue creada bajo la Ley 454 de 1998, mientras que la segunda se creó mediante el decreto 186 de 2004. Estas dos dependencias adicionales a cumplir las funciones de inspección, vigilancia y control de las organizaciones solidarias realizan labores de apoyo como el seguimiento a la implementación de los planes de supervisión y demás gestiones administrativas para las delegaturas, lo que involucra una carga adicional para las mismas, y una posible afectación en su labor misional de supervisión.

Aunando a lo anterior, las delegaturas también asumen la responsabilidad de diseñar y evaluar modelos de metodologías e instrumentos para realizar su labor de supervisión. Por tal razón, se encuentran diferencias en los criterios, mecanismos e instrumentos para realizar la inspección, vigilancia y control por parte de las dos delegaturas.

Así mismo, por las funciones asignadas a las delegaturas, en ocasiones las entidades vigiladas presentan condiciones para suscribir planes de mejoramiento o en el peor de los casos ser intervenidas, lo que genera un proceso investigativo que en la actualidad es aperturado, documentado y fallado por las delegaturas, las mismas que realizaron el proceso de control. En tal sentido, las delegaturas se convierten en juez y parte del trámite, lo que debilita el grado de transparencia en la actividad de investigación y

sanción. Por último, la entidad tiene una poca orientación de la gestión al ciudadano y al sector de la economía solidaria. En la actualidad, estas funciones son ejercidas por un grupo que está cargo de la Delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria, lo que representa una carga mayor para esta dependencia, que se ve reflejado en la debilidad de la capacidad institucional para defender los derechos de los asociados y vigilados. Ante este contexto, se propone modificar a estructura interna de las áreas misionales de la siguiente manera:

**Creación del grupo de Operaciones y Seguimiento en cada delegatura:** Estas áreas se encargarán de definir y hacer seguimiento a la implementación de los planes de supervisión que deberán ejecutar las delegaturas y sus grupos internos de trabajo, teniendo en cuenta los recursos físicos, administrativos, financieros y humanos. Del mismo modo, se encargará de las gestiones administrativas requeridas para cumplir con la misión de las delegaturas, de tal manera que esta carga laboral se concentre en un escenario y que el proceso de inspección, vigilancia y control sea el centro de las direcciones misionales.

**Creación de una delegatura adjunta para la Gestión de Riesgos:** Esta nueva dirección se encargará de generar esos niveles de estandarización y de entrega de información con valor agregado a las Delegaturas para sus funciones de inspección, vigilancia y control. Así mismo, esta dependencia gestionará la formulación, la creación y monitoreo de herramientas que permitan capturar información sobre los riesgos de las entidades supervisadas, para articular gestiones con la Subdirección del Centro de Analítica y las Delegaturas Asociativa y Financiera.

**Creación de la Dirección para la Protección del Sector y la Ciudadanía:** Esta dirección se encarga de la formulación de políticas, lineamientos y estrategias para la adecuada prestación del servicio al ciudadano y el sector de la economía solidaria, y de metodologías para el fortalecimiento de redes, a través de los diferentes medios de atención. Igualmente, asume el proceso de investigación administrativa y sancionatorio, que lo tenían a cargo las Delegaturas Asociativa y Financiera, conllevando a posibles vicios en el proceso por su rol de supervisores. En esta Dirección se conforman dos nuevos grupos:

**Grupo del servicio al ciudadano y sector:** creada para dar respuesta de manera oportuna y con calidad a las necesidades, peticiones, quejas y reclamos de los ciudadanos frente al sector de economía solidaria, velando por su seguimiento y cumplimiento de respuesta en los términos fijados por la normatividad.

**Grupo de investigaciones administrativas y sancionatorias:** que se encargará de adelantar las investigaciones administrativas sobre aquellos casos documentados por las delegaturas, que puedan derivar en sanciones a los vigilados dentro del ámbito de competencia de la Superintendencia. Esta dependencia asume responsabilidades que tenía asignadas las Delegaturas Asociativa y Financiera, y que involucraban una alta carga laboral para las mismas, y que podría afectar su labor misional de inspección, vigilancia y control.

Bajo esta propuesta se pretende fortalecer las capacidades institucionales para que, de esta manera, la Superintendencia cumpla su misión de preservar los valores, principios y características esenciales de la economía solidaria por medio de la inspección, vigilancia y control de sus organizaciones.

## **5. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES**

La economía solidaria es un modelo alternativo al capitalismo en donde las leyes de mercado y el individualismo se reemplazan por valores y principios como la equidad que defiende la distribución justa de recursos, la igualdad de derechos y oportunidades, la autogestión, la ayuda mutua, la transparencia y la cooperación; baluartes que se constituyen en los cimientos del proceso de transformación organizacional que demanda la Superintendencia de la Economía Solidaria, en razón a su papel de garante en la preservación de estos valores y principios solidarios que encuentran expresión en más de la tercera parte de la población colombiana.

Este artículo no pretende sustituir el documento técnico requerido por las instancias públicas competentes para la aprobación de una reestructuración administrativa en la Supersolidaria. Su propósito principal consiste en identificar por medio de un diagnóstico de capacidades institucionales, los principios y las características organizacionales que se deberían tener en cuenta en el necesitado rediseño institucional.

Como se ha desarrollado a lo largo del texto, la estructura organizacional de tipo matricial propuesta para la Superintendencia pretende solucionar de alguna manera, debilidades institucionales encontradas como: la baja cobertura de supervisión, la deficiente gestión del conocimiento organizacional y la insuficiente capacidad institucional para defender los derechos de los asociados y vigilados que no confían en las labores de supervisión de la organización.

Aunado a lo anterior, la propuesta de estructura organizacional resultaría inoperable sino se acompaña del desarrollo de procesos, procedimientos y manuales de supervisión adaptados a la lógica y particularidades de las organizacionales que vigila la entidad. En tal sentido, la

Supersolidaria no puede continuar utilizando los mismos criterios y herramientas de supervisión empleados por otras superintendencias que vigilan empresas de economía capitalista como la implementación de pautas de riesgo, normas internacionales financieras, Basilea, entre otras. Estas prácticas regulatorias impiden el desarrollo empresarial solidario.

Y es que uno de los factores que más inciden en el fracaso de las organizaciones de la economía solidaria en el país son las relaciones disonantes que existen con los organismos de supervisión, los cuales tienen una visión sancionatoria, más que preventiva, tutelar y orientadora (Álvarez, 2017). Las actividades de supervisión deben orientarse de manera preventiva sobre la estructura y la formación de la organización solidaria, y tutelar sobre la actividad en que se desarrolla la organización solidaria (García, 2006).

Por otro lado, la modernización de las acciones públicas es un proceso y una responsabilidad político-técnica de transformación de actitudes y fortalecimiento de aptitudes, articulación y agilización de procesos, simplificación de procedimientos, disposición de sistemas funcionales, relaciones y estructuras adecuadas para la ciudadanía, ofreciendo servicios eficientes, eficaces, inclusivos y abiertos.

De esta forma, la entidad debe entrar en sintonía con los cambios que requiere la gestión de lo público, la Supersolidaria no debe ser reconocida como una simple caja de procesamiento de datos, la administración de lo público es mucho más que eso, es satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente y eficaz, y más aún si se refiere al sector solidario, pues ante los crecientes desafíos económicos, sociales y medioambientales que ponen en riesgo la subsistencia de los medios de vida como la pandemia ocasionada por el Covid-19, la economía solidaria se constituye en una opción clara para orientar la organización de la economía y la sociedad. Como lo plantea Razeto (2009), la solidaridad debe ser parte del ciclo económico. Ello implica producir con solidaridad, distribuir con solidaridad, consumir con solidaridad acumular y desarrollar con solidaridad.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza Cooperativa Internacional. (1995). Declaración de Identidad Cooperativa. Manchester.
- Álvarez Rodríguez J.F.(2017). Economía social y solidaria en el territorio: Significantes y co-construcción de políticas públicas. Editorial. Fundación Cultural Javeriana de Artes Graficas JAVEGRAF. Bogotá. Colombia.
- Álvarez Rodríguez, J. F. (2016). Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas. Propuestas para el caso colombiano en el marco de la convivencia pacífica y la internacionalización. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Tese elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.
- ANIF. (2020). Guía Empresarial Edición IV-2020. Bogotá.
- Barea, J. y Monzón, J. (1999). Tercer Sector e instituciones sin fines de lucro en la contabilidad. La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil. Madrid: Encuentro Ediciones.
- Bolaños, R. (2011). El desarrollo organizacional como estrategia para la modernización en la administración pública en Costa Rica. Revista Nacional de Administración, 2(1), 135-144.
- Carroll, James. 1995. "La retórica de la reforma y la realidad política en la revisión del desempeño nacional". Revista de administración pública 55 (3): 302-312.
- Castro, F. (2011). Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público. Informe final, FEDESARROLLO–USAID
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina.
- Completa, E. (2016) Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. Análisis Político, Vol. 87, 60-76

- Completa, E. (2016). "Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?" Postdata. Revista de Reflexión y Análisis político, v. 22, n.º 1, pp. 111- 140.
- Coraggio, J.L. (2008): "América Latina: necesidad y posibilidades de otra economía", Revista Otra Economía, Volumen II, 8-11. [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)
- Cracogna, D. (2013) Estado, cooperativas y legislación cooperativa en la hora actual. Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, N° 47, Bilbao.
- Daborbina, R. (1999). Controles y supervisión de empresas cooperativas. Cooperativas, consoprzi, agrupaciones, ipsoa.
- Dávila, R., Vargas, A., Blanco, L., Roa, E., Cáceres, L.E., Vargas, L.A. (2018): "Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia", CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 93, 85-113, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.10327
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). Guía de diseño o rediseño organizacional para el Estado colombiano. Bogotá. (s.f.).
- Diagnóstico de capacidades Institucionales para gobiernos Regionales y locales <http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Diagnostico%20de%20Capacidades%20WEB.pdf>
- Durango, C. (2005). Fundamentación epistemológica de los estudios organizacionales. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. 1ra. Edición. Medellín, Colombia.
- Fernández-Peiso, A. (2006). Neoliberalismo y derecho: una visión desde las cooperativas. Universidad de Cienfuegos, Cuba.
- García Müller, Alberto. 2006. «El Control Público De Las Cooperativas De Ahorro Y Crédito». Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo, n.º 40 (diciembre), 79-96. <https://doi.org/10.18543/baidc-40-2006pp79-96>.

- Hernández, O. y López, I. (2003). «Los sistemas de fiscalización y control en las cooperativas. Aplicación al caso de Costa Rica». Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, 37. Bilbao, Universidad de Deusto.
- Ibarra Colado, E. (2006). ¿Estudios Organizacionales en América Latina? Transitando del centro a las orillas. En E. De la Garza Toledo (Ed.), Teorías Sociales y Estudios del Trabajo. Nuevos Enfoques (pp. 88-107). Ciudad de México, México: Anthropos, UAM-I
- Informes de gestión. (2019). Superintendencia de la Economía Solidaria. Obtenido de [www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)
- Jaramillo, F.P., Serrano, R. & Uribe, C. (2005): Conversatorio sobre la “Utopía” Cooperativa: Promoviendo la doctrina y autenticidad, Bogotá: Fundequidad.
- Jiménez, W. (1975). Administración Pública para el desarrollo integral. –2 ed. — México: Fondo de Cultura Económica.
- Leemans, A. (1977). Cómo reformar la Administración Pública. –1 ed. — México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley No. 454. Congreso de la República de Colombia, Colombia, 04 de agosto de 1998.
- Ley No. 1955. Congreso de la República de Colombia, Colombia, 25 de mayo de 2019.
- Meira, D. A. (2013). La ley básica de la economía social portuguesa: desde el proyecto hasta el texto final. Revista jurídica de economía social y cooperativa, CIRIEC, 24, 1-32.
- Montano Hirose, L. (2004). El estudio de las organizaciones en México, una perspectiva social. En L. Montano Hirose (Ed.), Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad. (pp. 9-39). México: UAM-I, Universidad de occidente, Miguel Ángel Porrúa.
- Munck, G. L. y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizando y midiendo la democracia: evaluando índices alternativos. Estudios políticos comparados, 35 (1), 5-34.  
<https://doi.org/10.1177/001041400203500101>

- Muniain, G. C. (s.f.). Diccionario de Educación para el desarrollo. bilbao: Hegoa.
- Münker, H. (1988). Principios Cooperativos y Derecho Cooperativo. Bonn, F.E.S.
- OCDE et al. (2020), Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>.
- Oszlak, Óscar. 1999. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", Nueva Sociedad, n. 160, Caracas, 81-100.
- Palermo, V. (2008). «Capacidades estatales, instituciones y política social», en Alonso Guillermo V. (editor). Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Perius, V. (1988). Atenacuao ou eliminacao estatal tendo en vista o projeto de autocontrole. A interferencia estatal nas cooperativas, Porto Alegre, Fabris.
- Pichardo Pagaza, I. (2004). Modernización administrativa Propuesta para una reforma inaplazable. México, El Colegio Mexiquense, A.C.; UNAM- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Poirier, Y. (2014). Economía social solidaria y sus conceptos cercanos. Orígenes y definiciones: una perspectiva internacional. Québec.
- Polanyi, K. (1989): La gran transformación, Crítica del liberalismo económico, Ediciones de La Piqueta - Ediciones Endymion, Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). «Medición de la capacidad», junio de 2010.
- Ramirez y Rosas (comp) (2015). El Análisis Organizacional en México y América Latina. Retos y perspectivas a 20 años de estudios. Volumen I, Primera edición. Grupo Editorial HESS, S.A. de C.V.

Razeto, L. (2010). «¿Qué es la economía solidaria?». Recuperado de [http://base.socioeco.org/docs/que\\_es\\_la\\_economia\\_solidaria\\_l.razeto.pdf](http://base.socioeco.org/docs/que_es_la_economia_solidaria_l.razeto.pdf)

Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 19 (32), 81-107.

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y cultura, (30), 119-134. Recuperado el 18 de marzo de 2019, Recuperado

Salamon, Lester y col. (1999), Sociedad Civil Global. Dimensiones del sector sin fines de lucro, Baltimore, Proyecto comparativo del sector sin fines de lucro de Johns Hopkins, Centro de estudios de la sociedad civil de Johns Hopkins.

Sarmiento, A. (2009). Derecho de la Economía Solidaria. Conferencias. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Derecho

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2020). Informe de Caracterización de Usuarios. Bogotá.

Superintendencia de la Economía Solidaria (2019). Lineamientos conceptuales y operativos para la adopción de una Arquitectura Empresarial para la gestión de vigilancia del Sector Solidario. Bogotá.

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2019). Marco Estratégico 2019 2022 Super- Visión para la Transformación. Bogotá.

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2019). Plan de transformación Arquitectura Empresarial. Bogotá.

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2020). Supersolidaria. Obtenido de [http://www.supersolidaria.gov.co/es/capturador\\_de\\_informacion\\_financiera](http://www.supersolidaria.gov.co/es/capturador_de_informacion_financiera).

Zabala Salazar, Hernando. La economía solidaria: Problemas y definiciones. En: Cooperativismo y desarrollo – Revista Universidad Cooperativa de Colombia, No. 89, enero – mayo de 2006

## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Línea de tiempo trayectoria organizacional de la Supersolidaria

#### Metodología

Para la construcción de la trayectoria organizacional de la Superintendencia de la Economía Solidaria, se utilizó como herramienta etnográfica, la línea de tiempo que fue alimentada por revisión documental y complementada con una entrevista realizada a la funcionaria más antigua de la entidad (Miryam Sosa, Coordinadora de grupo de riesgos y una de las funcionarias más antiguas de la entidad).

#### Hitos importantes

La Línea de Tiempo inicia en **1931 con la formalización del modelo solidario en el país**, después se exponen algunos hechos relevantes en ese periodo como la creación del Consejo Nacional de Economía Solidaria y la organización de las formas solidarias del cooperativismo, asociaciones mutuales y fondos de empleados.

Así mismo, como hito se encuentra la **creación de Dancoop (1981)** que hasta 1999, tuvo la función de supervisión de las entidades de economía solidaria, además de definir la política para las formas solidarias de organización en particular para el sector cooperativo.

Para el **periodo 1990-1997**, se evidenció un importante desarrollo de las entidades del sector solidario. Sin embargo, la falta de un marco regulatorio propició, abrió un espacio a la informalidad del sector, lo que generó la **canalización de recursos emergentes, y formas indebidas de manejo de recursos**. Ingresaron inversiones que no estaban de acuerdo con la filosofía cooperativa. Esta situación contribuyó a agudizar la crisis del sector financiero dada en Colombia en 1998. Trajo consecuencias tan devastadoras esta crisis que los **tres bancos más grandes del Sector Solidario se declararon en quiebra: Bancoop, Uconal y Coopdesarrollo**. Para diciembre de **1997**, las entidades financieras cooperativas tenían un volumen de activos cercano a los \$3.5 billones y una cartera total de \$2 billones, con incrementos anuales del 21% frente a los resultados obtenidos en 1996. Los depósitos del público alcanzaban los \$1,6 billones.

En **1998**, los resultados del ejercicio se redujeron en casi un 55%. El **sector** vio reducir el ritmo de crecimiento del **numero de asociados al 12%**.

Como respuesta a esta crisis y su reflejo en las organizaciones solidarias, el Gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano **expidió la Ley 454 de 1998**, que transformó al Departamento

Nacional de Cooperativas -Dancoop- en el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria -Dansocial-; y creó a la **Superintendencia de la Economía Solidaria -Supersolidaria-** y al Fondo de Garantías del Sector Cooperativo -Fogacoop.

A la luz de la Ley 454 del 98, se denomina Economía Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas, en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionadas solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía. La **Superintendencia desde su creación en 1998 ha tenido problemas estructurales** que le han afectado la gestión, como en la actualidad, en ese tiempo la entidad desconocía el universo a supervisar, un problema que aun se mantiene en la actualidad.

En ese entonces, **solo eran 75 servidores que debían supervisar más de 6.000 entidades.** El sistema de captura de información lo manejaba un tercero **Confecoop**, es decir no se conocía con certeza la veracidad de esa información.

Así mismo, el lugar de trabajo era una **casa de arriendo**, en donde los funcionarios se turnaban entre la mañana y la tarde para realizar sus labores, con computadores obsoletos desechados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, su presupuesto eran recursos de la nación.

Para el año **2000**, en la entidad se marcó un hito con la expedición del **Conpes 3639 del 2000: Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria** que comprendía siete líneas estratégicas: 1) regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de Trabajo Asociado – CTA's y PCTA's, 5) optimización de los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector.

Entre el periodo **2007-2012**, con el Superintendente Enrique Valderrama Jaramillo se lograron mejoraron algunas cosas en la entidad como **el incremento del 15% en la cobertura de supervisión** a través de las jornadas institucionales de supervisión descentralizada al pasar de 5270 a 6074 vigiladas, el crecimiento de asociados en un 87%, los activos 11,18%, la cartera 12,61% y los depósitos 13,28%. Se expidieron las primeras resoluciones de cancelación de personerías jurídicas a las que no se ajustaron a la nueva reglamentación. No obstante, aun se

evidenciaban falencias significativas para lograr una supervisión prospectiva y adecuada para el sector.

En el periodo **2014-2018** fue el receso de la entidad, se presentó una alta rotación de directivos y falta de liderazgo efectivo, inestabilidad en las prioridades, políticas planes, programas y proyectos. Así mismo, dificultad en la gestión integral y la toma de decisiones, lo que generó una baja calidad de servicios a los usuarios, entorpecimiento del ejercicio de la supervisión, pérdida de sentido de pertenencia, bajo desarrollo del sector de la economía solidaria y baja generación de valor público. Por tal razón la entidad, para el **2018** ocupó el lugar 73 entre 75 entidades evaluadas en el índice de transparencia de las entidades públicas (itep) de la Organización Transparencia por Colombia.

Foto tomada en la entrevista realizada a la doctora Miryam Sosa el día 30 de octubre de 2019 en las instalaciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria





## Anexo 2. Ruta y matriz metodológica

<b>Pregunta de la investigación:</b>	¿ Cuáles son los principios y las características organizacionales que se deben tener en cuenta en un proceso de reestructuración administrativa que le permita cumplir a la Superintendencia de la Economía Solidaria su función misional?				
<b>Objetivo General:</b>	Desarrollar una propuesta de principios y características organizacionales para una reestructuración administrativa de la Superintendencia de la Economía Solidaria				
Fases de ruta metodológica	Actividad	¿Como?		¿Cómo?	¿Qué se quiere lograr?
		Técnicas de recolección	Instrumentos de recolección	Técnicas/instrumentos de análisis	Resultado/producto esperado
<b>1. Diagnóstico</b>	Revisar e identificar los puntos centrales del estudio realizado por la consultoría	Revisión documental	Matrices de registro	Análisis de contenido	Situación actual de las capacidades institucionales de la Supersolidaria
	Analizar la perspectiva de los diferentes actores respecto al problema	Entrevistas	Guía de entrevistas semiestructuradas	Análisis de capacidades institucionales (instaladas, funcionales y restricciones contextuales) Metodología de análisis de actores Análisis de viabilidad (percepción de los actores y disponibilidad de recursos ante una reestructuración administrativa)	Mapeo de Actores Claves (MAC) frente análisis de capacidades y disponibilidad de recursos de actores. Posicionamiento de los decisores políticos. Elementos de análisis de capacidad institucional.
	Caracterización del sector solidario	Entrevistas	Guía de entrevistas semiestructuradas - Análisis documental	Línea de tiempo y análisis de contradicciones	Reconstrucción histórica del sector solidario

	Generar un informe de diagnóstico	Revisión documental (resultados y/o productos esperados de las anteriores actividades)	Matrices de registro	Análisis de contenido	Identificación de variables que deben someterse a estudio
<b>2. Definición de necesidades de cambio</b>	Analizar capacidades instaladas	Revisión documental (diagnóstico y estudio de cargas)	Matrices de registro	Análisis de capacidades instaladas según metodología propuesta en cuanto a disponibilidad de personal, capacitación del personal y equipamiento e infraestructura adecuada	Evaluación de capacidades instaladas en relación con el cumplimiento de su misionalidad
	Analizar capacidades funcionales	Revisión documental y entrevistas	Matrices de registro Guía de entrevistas semiestructuradas	Análisis de capacidades funcionales según metodología propuesta en cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y control	Evaluación de capacidades funcionales en relación con el cumplimiento de su misionalidad
	Analizar restricciones contextuales	Entrevistas	Guía de entrevistas semiestructuradas	Análisis de capacidades de restricciones contextuales asociadas a: 1. Las reglas del juego (políticas institucionales, marco legal regulatorio, valores que rigen a la dirección, prioridades de la dirección). 2. Situación socioeconómica y contexto político nacional (Favorabilidad del contexto política nacional y disponibilidad de recursos ante una posible reestructuración)	Evaluación de restricciones contextuales para determinar la favorabilidad ante una posible reestructuración administrativa

	Evaluar la capacidad institucional de la Supersolidaria en relación con el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control.	Revisión resultados análisis capacidades institucionales	Matrices de registro	Análisis de contenido	Identificación de elementos organizaciones a mejorar
<b>3. Diseño intervención</b>	Elaborar propuesta de principios y características organizacionales para la Supersolidaria	Análisis y evaluación de la propuesta		Análisis de contenido	Propuesta de principios y características organizacionales que se deben tener en cuenta en un proceso de reestructuración administrativa que le permita cumplir a la Superintendencia de la Economía Solidaria su función misional.
	Presentar propuesta a la Supersolidaria				Entrega de la propuesta

### **Anexo 3. Metodología de análisis de la capacidad institucional**

La metodología se toma de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, esta metodología fue formulada en el año 2016 con el fin de aportar al fortalecimiento institucional regional y local. La metodología permite, a partir de una estimación o índice numérico, que las entidades públicas realicen por sí mismas la medición de sus capacidades institucionales y conozcan el estado en el que se encuentran al momento de su aplicación. El diagnóstico de capacidades institucionales propuesto por esa institución es un ejercicio de estimación de las capacidades institucionales existentes en una entidad pública, en el ámbito del cumplimiento de sus competencias y funciones señaladas en el marco legal. La metodología tiene siete pasos para su aplicación. Para efectos de este análisis, se obvió el paso 1, y en el paso 3, el estudio se limitó a evaluar la función de supervisión y control.

**Paso 1:** Constituir el Equipo Técnico e implementar un taller de socialización de la herramienta. Se recomienda que dicho equipo esté integrado por: gerente general, gerente de planificación y presupuesto, jefe o responsable de recursos humanos, y gerente o responsable del órgano encargado de la prestación del servicio.

**Paso 2:** A partir del diagnóstico socioeconómico territorial que se disponga se define un problema y un servicio crítico asociado que contribuye a la resolución de dicho problema. La aplicación de la herramienta dará como resultado el estado actual de las condiciones institucionales existentes para brindar el servicio priorizado, y permitirá plantear las acciones necesarias para mejorar las capacidades y la prestación del o de los servicios.

**Paso 3:** A continuación, se identifica el ciclo de producción de este, definiendo las competencias compartidas entre los niveles de gobierno y las funciones o responsabilidades que les corresponden a cada uno de ellos, hasta la entrega del servicio a la población. Se tomarán en cuenta las funciones generales que cumplen los gobiernos regionales y locales de acuerdo con el marco jurídico vigente y del enfoque de capacidades institucionales:

- Función de planificación
- Función normativa
- Función de promoción de la participación
- Función administrativa-ejecutiva
- Función de supervisión y control

Después de definir las funciones, se deben describir los atributos o descriptores pertinentes que serán empleados para la medición de las capacidades institucionales existentes para cada entidad. Para ello se recomienda la revisión de las respectivas leyes y otros documentos normativos que regulan la prestación del servicio. Solo elegir los atributos clave que mejor expresen el ejercicio de las funciones.

**Paso 4:** Para la aplicación del diagnóstico se consideran dos campos o secciones de análisis

- a) **Capacidades instaladas:** Condiciones físicas y competencias personales de las entidades de Estado:

- i) Disponibilidad de personal
- ii) Capacitación del personal:
- iii) Equipamiento e infraestructura adecuada

En este campo, además, se agrega la disponibilidad de recursos financieros para la prestación del servicio elegido. Esto teniendo en cuenta que hace parte de uno de los déficits que Completa (2016) recomienda tener en cuenta.

- iv) Disponibilidad financiera

**b) Capacidades funcionales:** Se recoge información de cada una de las funciones generales establecidas en el marco legal vigente. Para cada función se identifican descriptores que establecen tres estadios o niveles de evolución y mejora de capacidades (Continuum de la calidad): “nivel inicial”: cumple con lo mínimo requerido; “nivel intermedio”: avance medio de logro, valora la calidad y el avance en la implementación y “nivel óptimo”: estado superior de implementación, de mayor calidad y con evidencias de avances en los resultados.

**C) Restricciones contextuales:** En este paso decidimos agregar un análisis de las restricciones que Completa propone para hacer análisis de capacidades. Como se observa, si bien esta metodología permite analizar los déficits institucionales, deja de lado las restricciones que, como se ha explicado anteriormente, son importantes para un análisis sistémico de las capacidades institucionales. Por tanto, proponemos medir cualitativamente las restricciones propuestas por Completa.

Restricción Reglas de juego (formales e informales)	Descripción	Valor asignado cualitativo (favorable o restrictivo)
Políticas institucionales		
Marco legal y regulatorio		

Pautas culturales aceptadas		
Valores que rigen a los mandatarios		
Prioridades de los mandatarios		

<b>Situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional.</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valor asignado cualitativo (favorable o restrictivo)</b>
Favorabilidad del contexto política nacional		

Situación socioeconómica del territorio		
Favorabilidad del contexto político internacional		

**Paso 5.** Se recoge y sistematiza la información. Se pueden tomar fuentes de información secundarias (documentos, portales web, bases de datos, etc.) y primarias (entrevistas, focus group, observación o inspección in situ, entre otros).

**Paso 6:** Se debe asignar una valoración numérica a las capacidades instaladas y funcionales. Se debe tener en cuenta la siguiente tabla de valoraciones.

**Paso 7:** Se formula y elabora un informe de resultados del diagnóstico incluyendo la propuesta de mejora al servicio propuesto.