

No. **17** | ISSN 2744-8908 | Agosto del 2024

Estudios de caso en asuntos públicos

Análisis de la línea de negocios de
estructuración ENTerritorio: retos para
generar valor público

Lina María Barrera Rueda, Juanita Elizabeth López Chaparro y
Juan Andrés Ríos Contreras

Serie Estudios de Caso en Asuntos Públicos

Edición No. 17

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Agosto de 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autor

Lina María Barrera, Juanita Elizabeth López, Juan Andrés Ríos

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Alejandra Rojas Forero

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Análisis de la línea de negocios de estructuración ENTerritorio: retos para generar valor público¹

Por Lina María Barrera Rueda², Juanita Elizabeth López Chaparro³, Juan Andrés Ríos Contreras⁴

Resumen

La presente consultoría analiza la línea de negocios de estructuración de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio–, debido a que no ha cumplido con los objetivos institucionales establecidos que son: ser el aliado técnico estructurador del Estado y aportar significativamente a la sostenibilidad financiera de la empresa. Para la gestión del problema, se realizó una aproximación desde el concepto de valor público, operativizado por medio del triángulo estratégico de Moore (2013), y el modelo actual de gestión de proyectos públicos del país. Se tomaron cinco fuentes de información que comprenden: documentos internos de la organización, documentos del Gobierno de Colombia respecto a la gestión de proyectos, documentos académicos, entrevistas semiestructuradas a actores relevantes y encuestas. La consultoría desarrolló un proceso metodológico que coordinó el modelo Ishikawa para entender la causalidad del problema, la herramienta PESTAL para analizar el contexto externo, y el análisis organizacional para comprender las dinámicas internas. De esta manera, se obtuvo un *balanced scorecard* adaptado a la línea de negocios de estructuración, que reconoce el contexto externo de la empresa, sus dinámicas internas y la necesidad de fortalecer los vínculos misionales con el sector de planeación como ruta para mejorar el desempeño de la línea de negocios de estructuración, creando un eje estratégico para la generación de valor público de ENTerritorio.

Palabras clave: valor público, empresa pública, *balanced scorecard*, análisis organizacional, planeación estratégica.

¹ Tesis de maestría: este estudio de caso fue presentado como tesis de Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en noviembre de 2023, bajo la dirección de José Danilo González Peña, Profesor Asistente.

² ENTerritorio S. A., calle 26 13-19, Bogotá – Colombia. Email: L.barrerar@uniandes.edu.co

³ ENTerritorio S. A., calle 26 13-19, Bogotá – Colombia. Email: je.lopezc1234@uniandes.edu.co

⁴ ENTerritorio S. A., calle 26 13-19, Bogotá – Colombia. Email: ja.rios953@uniandes.edu.co

Analysis of ENTerritorio's Project Structuring Business Line: Challenges in Generating Public Value⁵

By Lina María Barrera Rueda⁶, Juanita Elizabeth López

Chaparro⁷ Juan Andrés Ríos Contreras⁸

Abstract

This paper presents an analysis of the project structuring line of business at the Colombian government Company Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio). The objective is to determine the reasons behind the entity's challenges to achieve its institutional goals, which were to become the Colombian state's primary partner in project structuring as well as to provide substantial financial support to the company. To suggest ways to enhance the core business of ENTerritorio, the consultancy employs the concept of public value, as well as Mark Moore's "strategic triangle" and the current Colombian public project management model.

The research developed a methodological process that employed the Ishikawa diagram to better understand the problem, the PESTEL model to analyze both internal and external factors, and an organizational analysis to explore the company's internal culture. This project was developed based on five sources of information: ENTerritorio's internal documents, Colombian Government documents on project management, academic papers, interviews with stakeholders, and surveys. With this information, a balanced scorecard was created recognizing the company's external and internal dynamics and identified the need to strengthen relationships. The goal was to create a strategic framework to generate public value for the project structuring line of business at the ENTerritorio.

Keywords: project structuring, public value, public enterprise, balanced scorecard organizational analysis, strategic planning.

⁵ Master's Thesis: This case study was submitted as a Master's thesis in Public Management at the Alberto Lleras Camargo School of Government, Universidad de los Andes, in November 2023, under the supervision of Assistant Professor José Danilo González Peña.

⁶ ENTerritorio S.A., Calle 26 13-19, Bogotá, Colombia. Email: L.barrerar@uniandes.edu.co

⁷ ENTerritorio S.A., Calle 26 13-19, Bogotá, Colombia. Email: je.lopezc1234@uniandes.edu.co

⁸ ENTerritorio S.A., Calle 26 13-19, Bogotá, Colombia. Email: ja.rios953@uniandes.edu

Tabla de contenido

1. Introducción.....	4
2. Metodología para entender el problema.....	6
3. Revisión documental	7
3.1 Espina de pescado o modelo Ishikawa y mapa de actores.....	8
3.2 Análisis PESTAL.....	9
3.3 Análisis organizacional.....	10
3.4 Entrevistas y encuestas.....	11
4. Marco conceptual	11
4.1 Gestión de proyectos públicos en Colombia	12
4.2 Valor público.....	14
5. Análisis y resultados.....	16
5.1 ¿Por qué no se ha consolidado la Línea de Negocios Estructuración de Proyectos?	16
5.2 Contexto externo: análisis PESTAL.....	25
5.2.1. P: Contexto político.....	25
5.2.2 E: Contexto económico.....	26
5.2.3 S: Contexto social.....	27
5.2.4 T: contexto tecnológico.....	28
5.2.5 A: contexto ambiental.....	32
5.2.6 L: contexto legal.....	32
5.2.7 Síntesis del PESTAL.....	34
5.3 Contexto interno.....	36
5.3.1 Modelo original del negocio: de Fonade a ENTerritorio.....	37
5.3.2 Operatividad de la línea de negocios de estructuración.....	39
6. Recomendaciones.....	47
6.1. Procesos.....	51
6.2 Gestión de alianzas.....	51
6.3 Gestión financiera.....	52
7. Conclusión.....	53
Bibliografía.....	55
Anexos.....	62

1. Introducción

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio es una empresa industrial y comercial del Estado⁹, adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su objetivo principal es “ser el aliado estratégico de las regiones, entes territoriales, entidades del orden nacional, sector público y privado, para estructurar, y ejecutar programas y proyectos de alto impacto que mejoren y transformen la vida de los colombianos” (ENTerritorio, 2023). Como empresa pública, la organización cuenta con patrimonio propio y autonomía administrativa, lo cual hace que sus actividades operacionales aporten a su sostenibilidad financiera (ENTerritorio, 2023). Para desarrollar su objetivo y ser una empresa financieramente viable, acorde al Manual de Negocios M-CM-01, la entidad tiene 4 líneas que corresponden a: la gerencia de proyectos, la gestión de proyectos, la evaluación de proyectos y la estructuración de proyectos.

Esta última es especialmente relevante teniendo en cuenta que en el Decreto 495 del 2019, “Por el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE y se dictan otras disposiciones” estableció que, como parte de la transformación institucional a ENTerritorio, la empresa debe desarrollar “el negocio de estructuración de proyectos para convertirse en el principal estructurador de los procesos que requieran los entes territoriales sobre proyectos elegibles a ser financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías” (Decreto 495, 2019). Sin embargo, en los informes de resultados, gestión del 2020, gestión sostenibilidad y gobierno corporativo presentados entre el 2021 y el 2023, la organización expresa que esta línea de negocios no ha cumplido con los objetivos institucionales establecidos: ser el aliado técnico estructurador del Estado y aportar significativamente a la sostenibilidad financiera de la empresa.

⁹ La presente investigación fue realizada entre mayo y noviembre de 2023, momento en el cual, según el Decreto 496 del 2019, ENTerritorio era una empresa industrial y comercial del Estado. A partir de la expedición del Decreto Ley 1962 de noviembre del 2023, la organización empezó el proceso de transformación hacia una sociedad de economía mixta de tipo anónima; el cambio de naturaleza jurídica quedó ratificado el 12 de febrero del 2024. Este documento contempló dicha transformación, las recomendaciones aquí dadas son aplicables en el marco de la nueva naturaleza jurídica de ENTerritorio S.A., cuyo propósito se mantiene en ser la estructuradora del Estado colombiano. Para más información sobre la transformación institucional puede consultarse: <https://www.enterritorio.gov.co/web/enterritorio-nuevo-integrante-grupo-bicentenario>

Por tanto, esta consultoría comienza por comprender cómo viene la línea de estructuración e identificar las razones por las cuales no ha cumplido su misionalidad, con el fin de abordar la siguiente pregunta: ¿Cómo lograr que la línea de negocios de estructuración de proyectos de ENTerritorio cumpla con los objetivos institucionales determinados? Para responder a esta pregunta se toma el concepto de valor público y el triángulo estratégico de Mark Moore (2013), lo cual permitirá comprender el desempeño institucional de la organización en el cumplimiento de su objetivo misional, específicamente en la línea de negocios de estructuración.

Para analizar la causalidad del problema se parte de los tres componentes del triángulo estratégico aplicando el modelo de Ishikawa o espina de pescado. Igualmente, se determina la necesidad de analizar el contexto externo, aplicando la herramienta de análisis PESTAL, la cual permite identificar estrategias, oportunidades y riesgos aplicables al proceso de estructuración. Con los insumos generados, se estudia el contexto interno, el modelo operacional de la línea de negocios a partir de la problematización del concepto de competencia y autonomía. Finalmente, con la información desarrollada, se identifican acciones estratégicas prioritarias que generen cambios organizacionales que fortalezcan y evidencien la capacidad de la línea de negocios para generar valor público y aportar a la sostenibilidad empresarial. Estas acciones se esquematizan en un *balanced scorecard* adaptado, que responde a la pregunta de investigación, brindando a ENTerritorio herramientas para gestionar las transformaciones necesarias en esta línea de negocios. Para el análisis establecido en el desarrollo metodológico, se usaron cinco fuentes de información: tres de tipo documental, entrevistas semiestructuradas y encuestas.

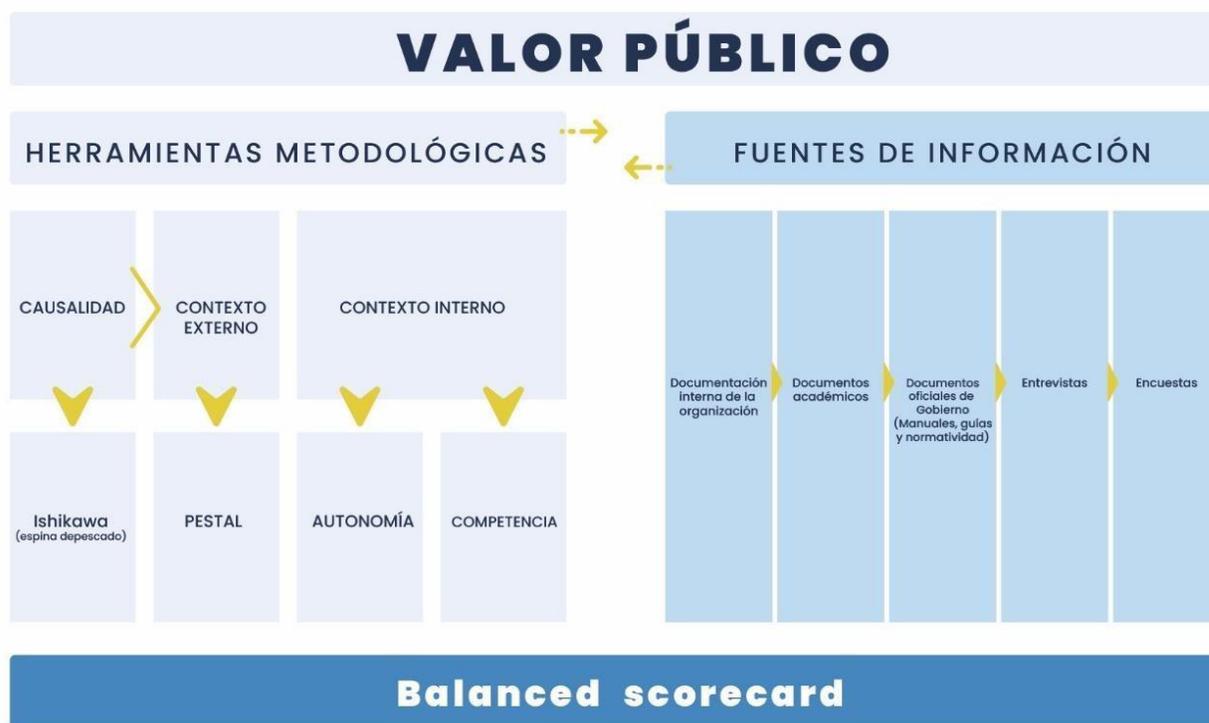
El documento cuenta con cinco secciones: primero, se expone la metodología de la consultoría. Segundo, el marco conceptual, que profundiza sobre el concepto de valor público desde el triángulo estratégico de Moore y describe la gestión de proyectos de Colombia. Tercero, se analiza el porqué de la problemática y la influencia del contexto externo e interno. Cuarto, se revelan los resultados del análisis, lo cual conduce a que finalmente, en la quinta sección, se organicen las recomendaciones en una matriz de *balanced scorecard*, que incluye una ruta crítica de acciones para la organización.

2. Metodología para entender el problema

Para plantear la alternativa de solución al problema, la consultoría hace un estudio de la línea de negocios de estructuración desde la armonización de los ítems esenciales que determinan el valor público según el triángulo estratégico de Mark Moore: balance, legitimidad y capacidad (Sanabria y Guzmán, 2021, pág. 103). Por esta razón, la aproximación metodológica se realiza en tres ítems: el modelo de Ishikawa para entender el porqué del problema, el PESTAL para determinar la influencia del contexto externo y el análisis interno desde la problematización de los conceptos de competencia y autonomía.

El estudio se fundamenta en cinco fuentes de información transversales a todo el proceso metodológico: la documentación interna de ENTerritorio; documentos académicos sobre la gestión de proyectos y la estructuración, documentos oficiales del Estado colombiano, entrevistas a actores relevantes y, finalmente, las encuestas a autoridades subnacionales, personal del Gobierno nacional y colaboradores de ENTerritorio. El esquema metodológico sintetiza los resultados del análisis en un cuadro de mando integrado, o *balanced scorecard*, que incluye una ruta crítica entre el 2024 y el 2026 como insumo principal para fortalecer, desde el valor público, la línea de negocios de estructuración en ENTerritorio. La estructura metodológica de la consultoría se resume en el gráfico 1.

Gráfico 1. Modelo metodológico



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se desglosa cada uno de los componentes de la metodología.

3. Revisión documental

La aproximación inicial de la problemática expresada por la institución se realizó por medio de un análisis de los resultados de la línea de negocios de estructuración, compilados en los informes de gestión, sostenibilidad y gobierno corporativo de ENTerritorio entre el 2020 y el 2022. Con base en la información obtenida, se inició un estudio documental que permitiese rastrear cómo se construyó la idea de la línea de negocios, partiendo de diferentes documentos de Fonade¹⁰ y la consultoría “Modelo Óptimo del Negocio”¹¹. Así, se analizó si

¹⁰ El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) fue creado mediante el Decreto Ley 3068 de 16 de diciembre de 1968 como establecimiento público de orden nacional. Asimismo, el Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992 lo reestructura y denomina como empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, nombrándola como Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade).

¹¹ Como parte del proceso de transformación institucional de Fonade a ENTerritorio, en el 2019 la empresa

el planteamiento inicial se veía reflejado en el Sistema Integrado Planeación y Gestión (SIPG) de la organización: esto tanto en los manuales, procesos y procedimientos de la empresa. Además, se estudiaron los resultados operacionales, expuestos en los diversos informes internos y públicos para determinar el aporte de la línea de estructuración a la sostenibilidad de la organización. En este primer momento, también se estudiaron los textos de gestión de proyectos generados por el DNP, categorizados en: aquellos donde se utiliza el término formulación y, segundo, aquellos en los que se referencia la estructuración como parte de la etapa de preinversión.

Para entender la posición de la empresa en el mercado, se hizo una aproximación cuantitativa de los proyectos aprobados por las diferentes fuentes públicas de financiación, divulgadas en el mapa de proyectos del DNP. Tomando estadísticas descriptivas, se clasificó la información por fuente de inversión y proyectos que estructuró ENTerritorio. Así, se pudo determinar el impacto y relacionamiento de la empresa con el mercado estructurador público, el cual es el segmento de negocios principal de la organización (ENTerritorio, 2023). Esta base documental sirvió para el desarrollo de las siguientes herramientas metodológicas de la presente consultoría.

3.1 Espina de pescado o modelo Ishikawa y mapa de actores

El modelo de Ishikawa (espina de pescado) permite determinar “relaciones de causalidad para definir cursos de acción potenciales [...] El uso de métodos multicriterio permitiría definir qué [sic] causas o subcausas, deberían ser intervenidas” (Bernal y Sanabria, 2018). La definición de estas relaciones causales facilitó la identificación de los actores intervinientes en el proceso de la estructuración y construir el mapa de actores basado en el diseño de Mitchell *et, al*, (1997), partiendo del concepto de valor público y el marco metodológico en gestión integral de proyectos.

Con la causalidad determinada en la espina de pescado, se identificaron los actores relevantes que intervienen en el proceso operativo de la línea de negocios. Así se construyó el mapa de actores, el cual condujo a que se priorizaran las estrategias de relacionamiento

contrató una serie de consultorías para determinar las líneas que conformarían el modelo de negocios.

con actores externos a la organización y se evaluarán las dinámicas internas de trabajo que afectan la línea. Por esta razón, se definió como base para el análisis de contexto de la organización.

3.2 Herramienta PESTAL

Con base en esta información, y con el objetivo de profundizar en la visión sobre las oportunidades y limitantes del actual proceso de estructuración, se analizó el contexto externo de la empresa usando el instrumento PESTAL¹², el cual, en los estudios de contexto organizacional, se presenta como una de las herramientas más útiles, desarrollada desde las disciplinas afines a la administración de empresas y a los estudios sobre planeación estratégica. Este instrumento hace una aproximación “descriptiv[a] del entorno de la empresa [es decir,] todos aquellos factores externos que son relevantes para la organización, por lo que su análisis resulta vital para la generación de estrategias o campañas a corto y largo plazo” (Betancourt, 2019). Además, tiene en cuenta los acontecimientos más relevantes desde el punto de vista político, económico, social, tecnológico, ambiental y legal (de ahí su nombre PESTAL) para “determinar la situación actual de la organización, con la finalidad de crear estrategias, aprovechar las oportunidades, o actuar ante posibles riesgos” (Torres, 2019, p. 3).

Para la aplicación de la herramienta analítica a la línea de estructuración de ENTerritorio, se identificaron las temáticas más relevantes en las que se debía profundizar y la fuente de información para cada ítem. El instrumento PESTAL refuerza el análisis realizado al esquema de financiación de la línea y su aporte al sostenimiento de la entidad, ya que permite determinar cuáles pueden ser las dinámicas externas que influyen en el modelo de sostenibilidad desde la estructuración. Una vez identificado el contexto externo, se desarrolló el estudio organizacional interno, el cual, según Amador, es una herramienta que “servirá para identificar amenazas y debilidades, que después se utilizarán para completar una matriz de evaluación de factores internos y externos” (Amador, 2022, p. 1).

¹² Al respecto puede revisarse literatura sobre planeación estratégica como “El análisis PESTEL” de Amador-Mercado, (2022); “Análisis PESTEL para describir el contexto organizacional” de Betancourt (2019); “Análisis PESTEL” de Torres (2019); “Dirección de Marketing” de Kotler (2013); “Mercadotecnia: el mercado y sus estrategias” de Lerma (2014), entre otros. En la literatura anglosajona la herramienta es conocida como PESTEL: Political, Economic, Social, Technology, Environment and Legal.

3.3 Análisis organizacional

Para comprender la dinámica interna de la empresa, se aplica el análisis organizacional, una forma de aproximación a las entidades que permite identificar su comportamiento, operación, estructura, contexto, cambio y rendimiento para plantear alternativas de mejora (Arellano, 1994). En este sentido, el estudio se enfoca en las dinámicas de la industria donde la empresa desarrolla su negocio para determinar las fuerzas competitivas y conocer cómo se deben tomar decisiones en la organización, definiendo las estrategias que puede asumir la empresa para potencializar su posición en el mercado (Porter M. , 2002). De lo anterior, se deriva la comprensión de la coordinación racional deseada: lo que se espera de la empresa y la línea de negocios.

Desde esta base, se determinan los objetivos orientadores y la dinámica mixta que tiene por ser una empresa del Estado, autogeneradora de recursos, siendo este un factor trascendente en la toma de decisiones del modelo de costeo de la línea de estructuración. Al contrastar los informes operativos de la empresa y la consultoría del “Modelo Óptimo del Negocio”, se problematizaron los conceptos de competencia que tradicionalmente ha manejado la escuela de negocios de Harvard, principalmente los expuestos por Michael Porter¹³ y el de autonomía, establecido en el decreto de creación de la empresa. Finalmente, con este marco de análisis se determinaron las dinámicas del funcionamiento interno y el modelo operativo de la línea desde lo tangible y lo intangible. Esta información se complementó con entrevistas y encuestas que profundizan en la percepción e ideas alrededor de la estructuración.

¹³ Porter fundamenta su análisis en la creación de estrategias para potencializar las ventajas competitivas. En la competencia de las naciones (Puerta, 2004) el autor determina que las naciones compiten por inversión, para ello, es necesario “diseñar y construir una plataforma de competitividad” (Puerta, 2004, p. 10). En cuanto a las organizaciones, Porter expone que “la competencia en una industria lucha constantemente por reducir a un piso competitivo la tasa de rendimiento sobre el capital invertido”. Así, para plantear una estrategia de competitividad se requiere identificar las cinco fuerzas competitivas: “Entrada, riesgo de sustitución, poder de negociación de los compradores, poder de negociación de los proveedores y rivalidad entre competidores” (Porter M., 2002, p. 21). Esto quiere decir que la competencia debe evaluarse no solo desde la dinámica de clientes y proveedores, sino que deben contemplarse las circunstancias, el contexto, tanto de la organización como de su sector productivo para definir una estrategia de ventajas competitivas que le permita posesionarse y sostenerse en el mercado.

3.4 Entrevistas y encuestas

El estudio de las dinámicas no formales y el comportamiento social alrededor de la estructuración, se realizó a partir de entrevistas semiestructuradas a cuatro expertos en diferentes áreas que convergen en la línea de estructuración de ENTerritorio. Los insumos generados permitieron ahondar en cómo se pensó y desarrolló la línea de estructuración de la organización y los supuestos que sirvieron de base para su planteamiento operacional. También se entendió cómo viene operando la línea desde las relaciones y estructuras sociales no formales internas y externas a la empresa; las relaciones políticas que en esta convergen y los paradigmas funcionales de la gestión de ENTerritorio. Finalmente, los entrevistados aportaron algunas ideas que se retomaron como parte de la propuesta que se hace a la entidad. Paralelamente, el proceso metodológico se complementó con la aplicación de una encuesta a 34 colaboradores de la organización y a formuladores y tomadores de decisiones de entidades territoriales y nacionales. Estos insumos apoyaron el planteamiento de alternativas para la organización.

4. Marco conceptual

Para dimensionar el problema y desarrollar alternativas de solución realizables que faciliten las gestiones de la organización, fue necesario definir las disciplinas del conocimiento que aportan al estudio de las variables endógenas y exógenas asociadas. Teniendo en cuenta que ENTerritorio es una unidad de ejecución de política, que materializa las iniciativas públicas por medio de la gestión integral de proyectos (ENTerritorio, 2023), el primer núcleo de conocimiento identificado son los estudios de gestión de proyectos propios de disciplinas como la ciencia política, la economía y la administración. En Colombia, el DNP es la organización hacedora de política que se encarga de las regulaciones generales sobre la gestión de proyectos públicos, pues de esta entidad depende el banco de proyectos públicos y el Sistema General de Regalías (DNP, 2014). A su vez, la problemática que enfrenta ENTerritorio se enmarca en la gestión organizacional para alcanzar un fin específico. Por esta razón, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica, la disciplina de la administración pública es la más adecuada para diseñar las bases metodológicas del análisis.

A continuación, se presenta el marco de la gestión de proyectos en Colombia como espacio de acción propio de ENTerritorio, así como el concepto de valor público como factor esencial para entender el desempeño de la organización y la línea de estructuración.

4.1 Gestión de proyectos públicos en Colombia

Para comprender el proceso de estructuración en Colombia, es necesario realizar un acercamiento al ciclo de gestión de proyectos. En general, este proceso, a nivel mundial, tiende a manejar la misma metodología de trabajo (DNP, 2014). Para el caso colombiano, es determinado por el DNP, quien define en la Metodología General Ajustada (MGA) tres momentos en el ciclo de vida de un proyecto de inversión pública: pre-inversión, inversión y operación. En la primera etapa se realiza el análisis de la problemática que se quiere solucionar, cómo el proyecto gestiona o impacta esa situación, y qué implicaciones técnicas, sociales, ambientales, jurídicas y financieras generaría la inversión pública. Con este estudio se evidencia qué proyecto es factible. Dentro de esta primera etapa se encuentran tres fases (DNP, 2023, p. 15): perfil, prefactibilidad y factibilidad¹⁴.

En este marco, acorde con la Resolución 1450 del 2013 del DNP, la MGA, en el contexto colombiano, es el único modelo aceptado para la generación de proyectos de inversión pública, porque articula la metodología de Marco Lógico, la Cadena de Valor y la Estructura de Desglose de Trabajo (EDT), buscando que los proyectos de inversión financiados con recursos públicos generen el impacto esperado. En otras palabras, se espera

¹⁴ Perfil: donde se identifica la situación problemática que se quiere gestionar, a partir de un análisis de fuentes secundarias de información que permitan “evaluar las alternativas del proyecto y calcular sus costos y beneficios de manera preliminar” (DNP, 2023, p. 16). Con base a este estudio se determina la prioridad del proyecto, es decir, si se continúa con los estudios para buscar la prefactibilidad, se replantea, se aplaza o se descarta.

Prefactibilidad: con base a la información del perfilamiento, se profundiza en la información necesaria para establecer “los efectos producidos por cambios en las variables relevantes del proyecto sobre el Valor Presente Neto (VPN) sobre cambios en los gastos de inversión” (DNP, 2023, p. 17). Por eso, se realizan estudios legales, de mercado, de especificidad técnicas, ambientales, de riesgos, financiero y cualquier otro necesario, según la iniciativa, para que se pueda tomar una decisión sobre el proyecto basado en las evidencias suministradas y así disminuir la probabilidad de fallas en la etapa de inversión que afecten la operación de la iniciativa. Si se logra realizar con éxito esta fase se tendrá como resultado la mejor alternativa de proyecto que gestione de la manera más efectiva la situación problemática identificada en la primera fase.

Factibilidad: en esta fase se ahonda en los estudios realizados para viabilizar el proyecto integralmente. Por eso, se profundiza en los estudios técnicos, como la ingeniería de detalle, y se abordan “aspectos legales e institucionales relacionados con la coordinación de acciones, la asignación de responsabilidades, la administración de riesgos y los aspectos financieros” (p. 18). Con ello, se determina la fuente exacta del recurso y se programa la ejecución de la inversión.

que, por medio del modelo secuencial de tres etapas, la inversión del Estado sea coherente, organizada y genere valor público (DNP, 2023).

Así, dentro de la gestión de proyectos, los estudios necesarios para surtir con éxito la preinversión son conocidos como estructuración. Por eso, este concepto es definido como “la forma en que se planifica se administra y se controla [...] [el proyecto]. Es decir, es la base sobre la que giran todos los engranajes que harán que el proyecto se ejecute según los parámetros establecidos (sic)” (Pérez A. , 2011). Como expone el DNP:

En la etapa de preinversión tienen lugar dos actividades: 1) la formulación y 2) la estructuración del proyecto. La primera, cubre aspectos como la identificación de una necesidad u oportunidad, la adecuada caracterización de la problemática, la articulación con los desafíos previstos en los Planes de Desarrollo, el planteamiento de las posibles alternativas de solución y la recomendación de la más adecuada. Por su parte, la estructuración comprende un conjunto de actividades y estudios de orden técnico, financiero, ambiental, social y legal que deben realizarse para definir el esquema más eficiente de ejecución de los recursos e iniciar la inversión con el menor margen de error posible, para así reducir los niveles de incertidumbre y los riesgos potenciales en diferentes aspectos.

Bajo esta concepción, la formulación es un insumo necesario para avanzar en la estructuración, independientemente de la fase en que se encuentre: perfil, prefactibilidad o factibilidad. (DNP, 2014, p. 9-10).

De esta forma, cualquier organización que brinde servicios en estructuración de proyectos realiza estudios de alta complejidad técnica, multidisciplinarios, y en diversas áreas del saber definiendo el esquema más efectivo de inversión para la ejecución de una iniciativa pública, buscando mitigar, en la mayor medida posible, los riesgos y errores que puedan surgir en las etapas subsiguientes a la preinversión.

Bajo este marco, se analiza la línea de estructuración de ENTerritorio, teniendo en cuenta que la MGA define la mayoría de las actividades de estructuración en la etapa de prefactibilidad y factibilidad, partiendo del perfil inicial definido en la formulación. En este sentido, la aproximación a cualquier problema que se presente debe tener un proceso metodológico donde se “sigue un orden lógico para el registro de la información más

relevante”, para realizar una alternativa viable de la gestión de un problema (DNP, 2014, p. 3). Así, en el espacio de acción de la gestión de proyectos se le pide a ENTerritorio generar valor público por medio, entre otras, de la estructuración de proyectos.

Sanabria y Guzmán, explican que “todas las organizaciones están siempre sujetas a la influencia de una autoridad, ya sea esta económica o política, o a una combinación de las dos” (Sanabria y Guzmán, 2021, p. 59). En ENTerritorio convergen estos dos tipos de autoridades al ser una organización pública que se sostiene por la generación de recursos propios. Por eso, los análisis de desempeño que se hagan deben partir de la comprensión de esta doble realidad: cumplir un objeto público social, es decir, aportar al cumplimiento de los objetivos del Estado, y propender por la sostenibilidad financiera de la empresa. En este sentido, el concepto de valor público es especialmente útil para el análisis de las actividades que realiza ENTerritorio, pues permite comprender cómo su propósito superior aporta a la construcción de legitimidad y capacidad institucional, al tiempo que genera los medios financieros necesarios para el funcionamiento de la organización. Considerando este aspecto, a continuación, se estudia el concepto de valor público desde la visión de Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

4.2 Valor público

El valor público es esencial para entender la misionalidad de las organizaciones públicas, el aporte que hacen al Estado, y su relación con el entorno y la sociedad, porque con este se logran identificar “fuentes de valor creadas desde el ciudadano, la sociedad y los gobiernos, con lo que se va más allá de la racionalidad económica individual y privada” (Sanabria y Guzmán, 2021, p. 98). Para Mark Moore, el valor público es entendido como una “medida dinámica de la percepción de la satisfacción de los deseos de los ciudadanos y clientes de las organizaciones públicas, representada por las instituciones democráticas” (Sanabria y Guzmán, 2021, p. 97). A diferencia de los modelos de medición de desempeño del sector privado, este...

[...] no se refiere a la redistribución de la riqueza, ni tampoco a ser el opuesto del valor privado, sino que el valor público apunta a impactar la percepción de la comunidad y la sociedad, el bienestar colectivo y la calidad de vida (Meynhardt,

Gomez y Schweizer, 2014). Así mismo, es evidente su utilidad como criterio para analizar los roles de gobiernos o sociedades; por ejemplo, en la creación o destrucción de valor público cuando la experiencia individual o el comportamiento de individuos/grupos son influenciados de forma que se afecta negativa o positivamente el orden social, el sentido de comunidad, incluso la autodeterminación en un contexto social (Meynhardt, 2015). (Sanabria y Guzmán, 2021, p. 97).

Desde este concepto se comprenden nuevas formas de medir y analizar las organizaciones que prestan servicios públicos.

Para poder identificar la creación de valor público, Mark Moore (2013) desarrolló el triángulo estratégico como una herramienta de “integración de tres elementos: el balance o “contabilidad” de valor público, el contexto o la provisión de legitimidad, y la capacidad operacional para llevar a cabo la creación de este valor” (Sanabria y Guzmán, 2021, p.101, citando a Moore, 2013). El triángulo estratégico de Moore, en los términos desarrollados por Sanabria y Guzmán (2021), es la base conceptual del análisis a línea de estructuración de ENTerritorio porque identifica:

1. La legitimidad de ENTerritorio y su línea de estructuración de proyectos: evidenciando las relaciones de diversos actores con ENTerritorio y cómo estos actúan para facilitar o dificultar la labor de la empresa en la gestión de la estructuración. Es decir, se analiza el “ambiente legitimador” y su influencia en la operación de la línea de negocios.

2. Capacidad operacional de ENTerritorio enfocada en la estructuración: se estudia a partir de los marcos de acción que las dinámicas internas y el contexto político, económico, social, tecnológico, ambiental y legal. Se evidencia cómo las características de estos ítems permiten a la entidad desarrollar sus actividades, los limitantes que generan y las oportunidades que ofrecen.

3. Balance del valor público: problematizando y profundizando sobre la misionalidad de la organización, se estudian los resultados que se esperan obtener por parte de ENTerritorio y cómo medirlos. Esta información hace tangible el aporte de la empresa pública a la sociedad colombiana.

Esta es la base para determinar las categorías del cuadro de mando integral adaptado o *balanced scorecard*, las columnas de cuadro son los tres elementos del triángulo: legitimidad, capacidad y balance (gráfico 2). Las perspectivas del *balanced scorecard* son resultado del análisis expuesto en la metodología y desarrollado a continuación.

Gráfico 2. *Categorías del Balanced Scorecard*



Fuente: elaboración propia con base en Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

5. Análisis y resultados

La toma de decisiones pública implica un análisis de distintas variables exógenas y endógenas que convergen en un momento histórico específico y que llevan al tomador de decisiones a inclinarse por la alternativa que se considera más viable, estratégica u oportuna en ese momento (Pardo, 2019). Por eso, para entender cómo fortalecer la línea de negocios fue necesario estudiar la causalidad del bajo desempeño evidenciado en los informes de resultados entre el 2020 y el 2023. A continuación, se analizan los motivos por los cuales no ha funcionado la línea de estructuración.

5.1 *¿Por qué no se ha consolidado la Línea de Negocios Estructuración de Proyectos?*

Utilizando la espina de pescado o modelo Ishikawa para el análisis de los documentos de la organización, se llevó a cabo la identificación y organización de un mapa de actores que involucró a los *stakeholders* más relevantes que intervienen en la línea de negocios. La revisión de los documentos de planeación evidenció que en el proceso de planeación estratégica en el 2019 y el 2022, el primer foco definido fue el de “modelo de negocio”. En este se buscó “lograr la excelencia técnica de la Entidad para desarrollar un nuevo modelo de

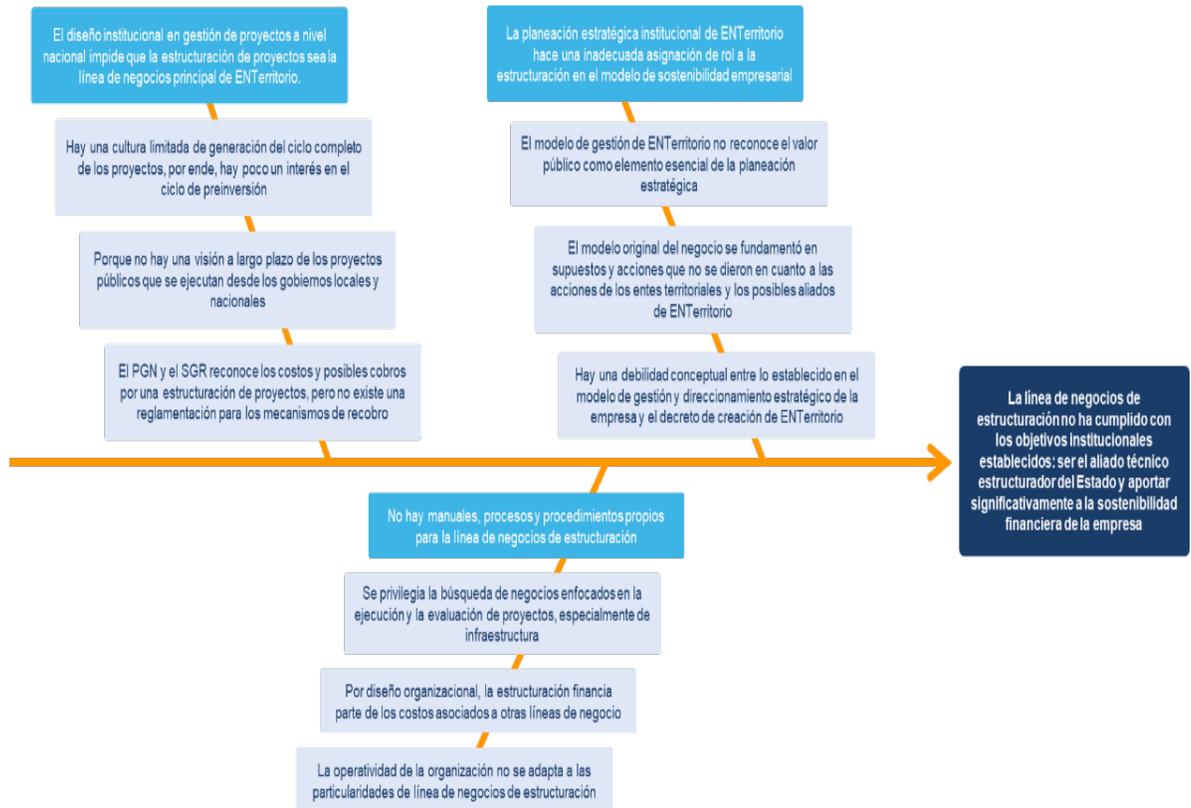
negocio, con la estructuración como eje principal y que permita generar mayor confianza en nuestros clientes” (ENTerritorio, 2019, p. 14).

Esta prioridad que se le otorgó a la recién creada línea de estructuración tuvo como hitos de la gestión los siguientes: “8. Implementación del anexo técnico para estructuración de proyectos. 9. Crecimiento de la línea de estructuración y gerencia. 10. Decrecimiento de las otras líneas de negocio 11. Mayores utilidades en la línea de estructuración y gerencia” (ENTerritorio, 2019, p. 15). Estos hitos revelan la intención estratégica de cambiar el esquema de aportes de las líneas de negocios de la empresa, decreciendo en el aporte de las líneas de gestión y de evaluación y aumentando la dependencia hacia las líneas de gerencia y estructuración de proyectos.

Sin embargo, los informes de gestión del 2020 y de gestión, sostenibilidad y gobierno corporativo del 2021 y del 2022 revelan que dicho cambio en el aporte de las líneas de negocio no se llevó a cabo. Contrario a lo esperado, la gestión y la evaluación se consolidaron como las dos líneas que más aporte por ingresos de meta comercial generaron en este periodo de tiempo: la gestión de proyectos pasó a de un recaudo de \$COP13 144 millones en 2020 a \$COP 15 447 millones en 2022, mientras que la línea de negocios de evaluación aumentó de \$COP 25 570 a \$COP 29 621 millones de pesos en el 2022, siendo esta última la de mayor recaudo en los años analizados (ENTerritorio, 2023).

Esta distribución del ingreso responde a las dinámicas propias de la gestión de proyectos del país, las cuales son un factor determinante en la gestión empresarial de ENTerritorio. En las entrevistas realizadas a expertos y en los análisis de contexto de la organización para crear sus planes de acción entre el 2020 y el 2023, se evidencia que el diseño institucional en gestión de proyectos a nivel nacional impide que la estructuración de proyectos sea la línea de negocios principal de ENTerritorio. Esta falla en el diseño es la primera causa del modelo Ishikawa (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Modelo de Ishikawa



Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Bernal y Sanabria, (2018).

El fenómeno se presenta porque:

a. Hay una cultura limitada de generación del ciclo completo de los proyectos, por ende, hay poco interés en el ciclo de preinversión: el diseño institucional de seguimiento de los proyectos de inversión...se concentra en el control de la contratación y ejecución de los mismos [...] [...] Esto genera un proceso muy burocrático y una enorme carga para la administración de los gobiernos departamentales además de un temor general al incumplimiento de las múltiples obligaciones formales y el sometimiento a la persecución penal [dejando de lado los aspectos técnicos de la preinversión]. (Pérez, *et al.* 2020, p. 11).

b. Porque no hay una visión a largo plazo de los proyectos públicos que se ejecutan desde los gobiernos locales y nacionales: Pérez, *et al.* reconocen que existe una brecha en el diseño institucional que dificulta la consolidación de “iniciativas que permitan adoptar un enfoque sistémico de la gobernanza con exigencias y controles

de fondo” (Pérez, et al. 2020, p. 10), esto genera que los gobiernos locales concentren sus esfuerzos en lograr ejecutar proyectos de forma rápida, sacrificando aspectos técnicos en las fases de preinversión e inversión y no se tenga una visión estratégica de las iniciativas, es decir, no se piensen en un marco mayor a los periodos de gobierno (García, 2022).

c. El Presupuesto General la Nación (PNG) y el Sistema General de Regalías (SGR) reconoce los costos y posibles cobros por una estructuración de proyectos, pero no existe una reglamentación para los mecanismos de recobro: en los informes de sostenibilidad y gobierno corporativo, ENTerritorio hace explícita la necesidad de contar con un diseño institucional que establezca los mecanismos y procesos de recobro de la estructuración, especialmente en el SGR, para poder ser un actor incidente en la movilización de los recursos del sistema (ENTerritorio, 2023). Si bien, el artículo 33 de la Ley 2056 del 2020, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías” reconoce los costos de estructuración asociados a la creación de cualquier proyecto de inversión, hasta ahora no existe una reglamentación por parte del DNP de este reconocimiento y, por tanto, aún no se puede hacer el proceso de cobro; lo cual traslada el riesgo de la inversión a los entes territoriales. Esto hace que las autoridades subnacionales no quieran invertir en la estructuración.

Por otro lado, como segunda causa del modelo Ishikawa, se identificó que la operatividad de la organización no se adapta a las particularidades de línea de negocios de estructuración. Basados en un estudio realizado sobre el catálogo documental del Sistema Integrado de Gestión (SIG), se evidencia que:

a. Por diseño organizacional, la estructuración financia parte de los costos asociados a otras líneas de negocio: el modelo de negocios iguala las metas de estructuración con las líneas de ejecución de proyectos, desconociendo las diferencias entre estas. Se establece que el manejo presupuestal de las líneas de negocio debe responder a las obligaciones generadas a partir de la celebración de contratos, es decir que, “ENTerritorio incorpora en su presupuesto de gastos las apropiaciones necesarias desde donde se dispondrá [...] los recursos para su ejecución”

(ENTerritorio, 2019). Como parte de este presupuesto, se carga a cada línea de negocios un porcentaje similar de gastos indirectos asociados al sostenimiento de la organización. Sin embargo, los estados de resultados de la empresa y el estudio de “Modelo Óptimo del Negocio” revelan que la línea de estructuración es la que menos gastos indirectos asociados le genera a la empresa. Esto implica que los negocios por la línea de estructuración entran a financiar parte de los gastos indirectos de las otras líneas, aumentando su costo e impidiendo precios competitivos.

El costeo para determinar el aporte que hace cada negocio de estructuración permite ser ajustado respecto a las políticas internas y externas, pues el sistema de costos está basado en actividades y entregables. Esto hace que el diferencial del costeo se de en el límite de gastos, los pisos de rentabilidad. Para la línea de estructuración, se establecieron políticas puntuales que permitieron la flexibilización y disminución de costeos, sin generar pérdidas para la entidad (entrevista anónima 1, por autores, 23 de octubre). Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente, el balance general de la entidad entre el 2021 y el 2023 refleja que no se han atraído recursos de forma continua por esta línea.

b. Se privilegia la búsqueda de negocios enfocados en la ejecución y la evaluación de proyectos, especialmente de infraestructura: el histórico de proyectos de la organización revela que la estructuración corresponde a márgenes de inversión entre el 5 % y el 7 % del ciclo de inversión de los proyectos, la inversión restante corresponde a la etapa de ejecución y evaluación (ENTerritorio, 2023). Por esta diferencia se tiene mayor volumen de capital por las líneas de gerencia y gestión. Los estados de resultados evidencian que no se puede equiparar los márgenes de ingresos de las demás líneas de negocios con la estructuración. Un proyecto en la fase de ejecución puede generar la misma inversión que doce o trece proyectos en estructuración.

c. No hay manuales, procesos y procedimientos propios para la línea de negocio de estructuración: el modelo de negocios de estructuración, establecido en el manual de líneas de negocio, hace referencia a las exposiciones generales de aspectos financieros, técnicos, de medición de riesgos y manejo documental. El SIG evidencia

que la estructuración de ENTerritorio no cuenta con manuales específicos para esta línea, por lo que debe recurrir a procesos y procedimientos de las otras líneas. Así, no se tienen directrices específicas que respondan al ciclo de proyectos; procedimentalmente, ENTerritorio iguala a fase de preinversión a las dinámicas y métodos de gestión de la inversión y la operación de los proyectos. La entidad no cuenta con procesos que respondan a la particularidad de la estructuración, la fase de preinversión, lo que hace que deba adaptarse a las otras líneas.

Teniendo en cuenta esta realidad, como última causa del modelo Ishikawa, se evidencia que la planeación estratégica institucional de ENTerritorio hace una inadecuada asignación de rol a la estructuración en el modelo de sostenibilidad empresarial. Como se pudo ver, el ejercicio de planeación estratégica 2019-2022 mantuvo la visión de desempeño concentrada en la sostenibilidad financiera de la empresa, sin reconocer las particularidades de la estructuración de proyectos, ni el contexto en el cual se desenvuelve. Este rol inadecuado en la planeación estratégica se da principalmente porque:

a. El modelo de gestión de ENTerritorio no reconoce el valor público como elemento esencial de la planeación estratégica: en ninguno de los documentos de planeación entre el 2019 y el 2022 se hace tangible el aporte en valor público que la organización le brinda al país. La planeación estratégica 2019-2022 mide el desempeño institucional desde la “optimización de la gestión institucional fortaleciendo el Modelo Integrado de Planeación y Gestión al interior de la entidad, para lograr una adecuada gestión misional acompañada de las mejores prácticas en la administración pública” (ENTerritorio, 2019, p. 6). Un enfoque cercano a la Nueva Gestión Pública, donde los objetivos institucionales se concentran en la optimización de procesos, desde la eficiencia y la eficacia interna (Hughes, 1996), más que en el objetivo misional de la organización.

b. El modelo original del negocio se fundamentó en supuestos y acciones que no se dieron en cuanto a las acciones de los entes territoriales y los posibles aliados de ENTerritorio: parte de las conclusiones del Modelo Original del Negocio invitan a un trabajo conjunto con el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), para hacer “una revisión conjunta [...] de la estructura orgánica de la entidad [para] dar claridad a cada unidad y gerencia sobre los procesos misionales y operativos, [pues]

permite llevar a cabo actividades de manera más eficiente y efectiva” (Villarreal, 2019, p. 96). Esta labor se inició en el 2019, pero no se finalizó. La entidad mantiene la estructura orgánica establecida en el Decreto 496 del 2019, donde se crea la Subgerencia de Estructuración de Proyectos, pero no se establecen unidades funcionales para su operación. Sólo hasta el 2023, por medio de la Resolución 137, se creó el Grupo de Trabajo de Estructuración de Proyectos. Sin embargo, en diferentes informes, la organización reconoce que se debe retomar el espacio de debate y construcción sobre la estructura orgánica de la entidad.

En el 2019 también se proyectó que la entidad concentrara todos sus ingresos operacionales a una línea de estructuración, cuyos proyectos puedan hacerse “in-house [...] es decir, una entidad que solamente ofrezca la estructuración integral de proyectos (técnica, financiera, jurídica y socioambiental). De este modo, las líneas de gerencia y gestión dejarían de ofertarse e irían disminuyendo su representación gradualmente (Villarreal, 2019, p. 104). Esta proyección se fundamentó en que entre el 2019 y el 2021 se esperaba que el modelo de gestión de proyectos a nivel nacional estableciera procesos y procedimientos claros para el cobro de los costos de estructuración, despertando el interés de los entes territoriales por esta.

Sin embargo, este ajuste se dio en la ley, pero no en la reglamentación del SGR, ni en el banco de proyectos. Por tal motivo, se mantiene un enfoque de negocios y recursos en los proyectos en fase de ejecución y operación. Además, ENTerritorio no hizo las reformas internas necesarias para consolidar un modelo de estructuración “in house”, se mantiene la estructura funcional y operativa que equipara la fase de preinversión con la de inversión y operación, llevando a un modelo de gestión basado en la contratación de servicios de consultoría.

a. Hay una debilidad conceptual entre lo establecido en el modelo de gestión, el direccionamiento estratégico de la empresa y el decreto de creación de ENTerritorio: en la planeación estratégica 2019-2022 se determinó como propósito superior ser “el aliado técnico que transforma vidas ENTerritorio”. Bajo este principio se encaminaron 4 focos estratégicos, entre ellos el modelo de negocio, cuyo énfasis fue “lograr la excelencia técnica de la Entidad para desarrollar un nuevo modelo de negocio, con la estructuración como eje principal y que permita generar mayor confianza en nuestros clientes”

(ENTerritorio, 2019, p. 14). En este modelo la estructuración es una de la línea de negocios principal de la entidad y a su vez la generadora de la promesa de valor con los clientes por medio de la confianza.

Paralelamente, los informes de gestión y el “Modelo Óptimo del Negocio” no sólo ubican a la estructuración como la línea de negocios principal, sino como el objetivo misional de la organización al definirla como el agente “estructurador del Estado”. (Villarreal, 2019). Esta definición de la estructuración como objetivo misional de la empresa no refleja la comprensión de la línea de negocios dentro de la planeación estratégica y genera un múltiple entendimiento: la estructuración es la oferta de valor, la línea de negocios principal y el objetivo misional de la organización.

Adicionalmente, ninguno de los documentos, ni los informes, ni la planeación estratégica, hacen tangible el objetivo que la norma de creación le da a la organización, al buscar “convertirse en el principal estructurador de los procesos que requieran los entes territoriales sobre proyectos elegibles a ser financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías” (Decreto 495, 2019). El discurso y la operación se concentra en el reconocimiento de las alianzas con el Gobierno Nacional, dejando de lado a los gobiernos a nivel subnacional.

En resumen, la falta de coordinación de los instrumentos en la planeación estratégica institucional es producto de la capacidad limitada que genera el diseño de la gestión de proyectos en Colombia, determinante en la baja adaptación de la organización para comprender las particularidades de la línea de negocios de estructuración. Como explican Pérez *et al.* el modelo de gestión y seguimiento de proyectos se concentra en cumplimientos contractuales y la ejecución del gasto público, generando un incentivo a concentrar la medición de la gestión en ítems financieros y contractuales. Este incentivo de la institucionalidad a nivel nacional contribuye a que la operatividad de la organización no se adapte a las particularidades de línea de negocios de estructuración, pues iguala la medición de desempeño desde la generación de los recursos a las demás líneas, limitando el seguimiento y monitoreo a la producción de márgenes de utilidad e ingresos de capital.

Este sesgo hacia la medición financiera se hace explícito en la planeación estratégica de la organización. La medición de desempeño tiene indicadores de eficiencia y eficacia en

la administración de recursos, que buscan la sostenibilidad financiera de la organización (ENTerritorio, 2019). Además, al no cumplirse los supuestos del “Modelo Óptimo del Negocio” se generó un bloqueo administrativo que limita la gestión comercial de la empresa en la estructuración de proyectos. Parte de la explicación al porqué ENTerritorio no ha logrado ser un actor legítimo relevante en el mercado de la estructuración, proviene de la poca capacidad que la operación de la gestión de proyectos le brinda a la empresa, lo cual se ve parcialmente reflejado en los indicadores de seguimiento de la planeación estratégica que, al estar concentrados en la gestión financiera, limitan la capacidad de la organización para comprender la magnitud y alcance del impacto del diseño institucional en la gestión empresarial.

El modelo causal desarrollado bajo el modelo Ishikawa, gráfica 3, permite identificar tres motivos por los cuales la línea de negocios de estructuración no ha cumplido con los objetivos institucionales establecidos. Estas tres causalidades tienen una característica en común: resaltan la importancia de complementar los esquemas de seguimiento financiero con otras formas de medición. Teniendo en cuenta que la empresa es autogeneradora de sus recursos, depende de su gestión operativa y comercial para sostenerse, como parte del *balanced scorecard* adaptado a la línea de estructuración, es necesario mantener y complementar la perspectiva financiera como primer eje funcional de medición de las categorías del triángulo estratégico de Moore, como se evidencia en el gráfico 4.

Gráfico 4. Categorías y primera perspectiva del *Balanced Scorecard*.



Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria& Guzmán (2021).

Una vez identificadas las causas que limitan el funcionamiento óptimo de la línea de negocios, se estudian los contextos externo e interno para comprender cómo gestionar estos limitantes.

5.2 Contexto externo: análisis PESTAL

El instrumento PESTAL coordina y estructura en cada eje de análisis la información cualitativa y cuantitativa necesaria para comprender las dinámicas de contexto alrededor de la estructuración, pues esta hace un análisis descriptivo del entorno y plantea alternativas de acción para las organizaciones. A continuación, se presentan los resultados del estudio bajo la herramienta metodológica:

5.2.1 P: Contexto político

Tabla 1. Hallazgos y recomendaciones PESTAL, contexto político.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
El espacio de mayor relevancia para la empresa fue la visibilidad directa dada por la Presidencia de la República y el DNP, quienes le designaron proyectos estratégicos y recursos. Estos resaltaron su labor como empresa pública en las intervenciones que realizaron en diversos espacios.	1. Recuperar el vínculo con la Presidencia de la República y el DNP como factor clave para la legitimación de las acciones de ENTerritorio.	P1. Diseñar una estrategia de relacionamiento enfocada en recuperar el vínculo con la Presidencia de la República y el DNP.
El impulso y relevancia política que se daba desde la Presidencia de la República se frenó de golpe con el estallido del escándalo por corrupción en FONADE.		
Actualmente, ENTerritorio entrará en un proceso de transformación institucional determinado por el Decreto 1962 del 2023, que ingresa a la organización en el grupo Bicentenario, cambia su naturaleza jurídica a sociedad pública por acciones y la enfoca en la estructuración de proyectos.		

Fuente: elaboración propia

5.2.2 E: Contexto económico

Tabla 2. Hallazgos y recomendaciones PESTAL, contexto económico.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
La capacidad operacional de la empresa puede mantenerse enfocada en el nivel central, pero debe ampliarse hacia la gestión de los recursos para el desarrollo regional, iniciando con la estructuración, como parte de su portafolio de servicios.	1. Mantener el relacionamiento comercial con las entidades del gobierno central.	E1: Crear una red de aliados con entidades del nivel central.
ENTerritorio no puede depender exclusivamente de la Línea de Negocios de Estructuración. La capacidad operacional de la empresa se puede ver fortalecida si se entiende la estructuración como parte de la oferta valor de la empresa, pero no como su eje de sostenibilidad financiera.	2. ENTerritorio debe vincular a los gobiernos territoriales con las entidades del nivel nacional para lograr estructurar iniciativas prioritarias que tengan garantía de asignación de recursos.	
	3. Se debe replantear el rol y aporte de la línea de negocios en la sostenibilidad financiera de la empresa.	E2: Replantear el rol y aporte de la línea de negocios en la sostenibilidad financiera de la empresa.

Fuente: elaboración propia.

5.2.3 S: Contexto social

Tabla 3. Hallazgos y recomendaciones PESTAL, contexto social.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
Los esfuerzos por posicionar el nuevo nombre de la organización y la estructuración de proyectos como la propuesta misional de la empresa son de largo aliento, y sólo se podrán consolidar si el esquema operacional y la capacidad operativa respalda la nueva narrativa institucional.	1. Es necesario generar coherencia entre la planeación estratégica y el esquema operacional.	S1: Reestructurar el modelo de planeación estratégica, reconociendo el rol de la estructuración como un eje estratégico y no sólo como una línea de negocios.
La mayoría de los entes territoriales identifican a la estructuración, pero el 87% desconoce el portafolio de servicios en estructuración de ENTerritorio. Se intuye que la estructuración es una parte importante de los proyectos, pero se desconoce la existencia de ENTerritorio como brazo estructurador del Gobierno Nacional.	2. La narrativa institucional respecto a la estructuración de proyectos debe estar acorde y alineada a la planeación estratégica.	S2: Crear una narrativa institucional que resalte la estructuración, sea atractiva para el core de negocios y evidencie la coherencia interna.
Un factor externo clave que profundiza la crisis de legitimidad de la empresa es la falta de confianza hacia las entidades públicas en general. La encuesta realizada reveló que no hay confianza en las organizaciones públicas como estructuradoras de proyectos. El 83 % de los encuestados creen que los entes territoriales no saben estructurar proyectos; el 70 % de los encuestados cree que el Gobierno Nacional no sabe estructurar proyectos. Esta situación contrasta con la confianza hacia los privados, pues el 73 % cree que estos sí saben estructurar.	3. Se debe crear una estrategia de acercamiento a los entes territoriales para dar a conocer la empresa en las regiones y promocionar su portafolio de servicios, en especial el de la Línea de Negocios de Estructuración.	S3: Retomar la estrategia de acercamiento a las regiones y promocionar el portafolio de servicios.
La calidad técnica y el diseño metodológico de las estructuraciones hechas por la empresa mitigan los riesgos en la etapa de inversión de las iniciativas, lo cual impacta	4. Se debe medir el ítem de calidad técnica y diseño metodológico adecuado, como parte de	S4: Incluir indicadores de monitoreo y de seguimiento que evidencien y hagan

significativamente la calidad de la inversión (entrevista anónima 4, por autores, 27 de octubre).	las formas mediante las cuales se hace el balance de valor público de la estructuración. Es decir, evidenciar la transformación generada por medio de la estructuración.	tangible el aporte social de ENTerritorio.
---	--	--

Fuente: elaboración propia.

5.2.4 T: contexto tecnológico

Tabla 4. Hallazgos y recomendaciones PESTAL, contexto tecnológico

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
ENTerritorio cuenta con una infraestructura tecnológica robusta, que le permite plantear alternativas de mejora con base a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).	1. Se puede crear un modelo de certificaciones empresariales que den identidad de marca y visibilidad a la empresa. Así se tendrían unos proyectos públicos con “sello de estructuración de ENTerritorio”, como evidencia de que el proyecto cumple con cada uno de los parámetros del proceso de estructuración, lo cual genera un mejor esquema de mitigación de riesgos, basado en la experticia y calidad de ENTerritorio.	T1: Crear un modelo de certificaciones empresariales para los proyectos estructurados por ENTerritorio, un “sello de estructuración de ENTerritorio”.
Las contradicciones y vacíos que se evidencian en la gestión de proyectos abren un espacio para la gestión de alternativas tecnológicas, que permitan generar paradigmas de estructuración en el país, los cuales pueden ser favorables para que la empresa sea el brazo estructurador del gobierno.	2. Se debe crear un modelo de certificaciones en metodología de estructuración, que forme al personal de los entes territoriales, apoyado en herramientas de transmisión rápida de información, las TIC.	

<p>El esfuerzo por generar prestigio en el mercado y posicionar la marca se potencializa con instrumentos apoyados en las TIC, que generen paradigmas de acción y decisión favorables a ENTerritorio, gracias a procesos de relacionamiento virtual con actores dispersos geográficamente.</p>	<p>3. Si ENTerritorio consolida una alternativa que no sólo estructure, sino que brinde certificaciones al personal regional, logrará consolidarse como la estructuradora pública y generará un nuevo espacio en el mercado. Esto teniendo en cuenta que una certificación “funciona como una garantía que permite identificar qué individuos están más preparados para afrontar las funciones necesarias para el mantenimiento de las instituciones sociales” (Ríos, 2016, p. 31); en este caso el paradigma de ENTerritorio como estructurador sería la institución social por mantener, y la certificación el mecanismo para generar el pensamiento identitario. Como explica Bazdresch (2001) “los sistemas educativos tienen tres funciones: socialización; adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; y certificación” (Ríos, 2016, p. 68). Teniendo en cuenta el bajo conocimiento que se tiene sobre estructuración en el país, es pertinente que dicho curso y certificado sea acompañado por el DNP, como líder del sector planeación del país.</p>	<p>T2: Crear un curso de metodología en estructuración apoyado en las TIC, dirigido al personal de los entes territoriales.</p>
<p>Gracias a la fuerte infraestructura tecnológica de la empresa, hay mayores posibilidades de relacionamiento cercano por medio de las TIC. Esta cercanía es clave para generar valor público.</p>	<p>4. Sería bueno que el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) incluya indicadores de innovación y servicio al cliente, para fortalecer la imagen de ENTerritorio.</p>	<p>T3: Incluir en el PETI indicadores de innovación de servicios tecnológicos brindados a los clientes y aliados estratégicos.</p>

<p>El esfuerzo por generar prestigio en el mercado y posicionar la marca se potencializa con instrumentos apoyados en las TIC, que generen paradigmas de acción y decisión favorables a ENTerritorio, gracias a procesos de relacionamiento virtual con actores dispersos geográficamente.</p>	<p>3. Si ENTerritorio consolida una alternativa que no sólo estructure, sino que brinde certificaciones al personal regional, logrará consolidarse como la estructuradora pública y generará un nuevo espacio en el mercado. Esto teniendo en cuenta que una certificación “funciona como una garantía que permite identificar qué individuos están más preparados para afrontar las funciones necesarias para el mantenimiento de las instituciones sociales” (Ríos, 2016, p. 31); en este caso el paradigma de ENTerritorio como estructurador sería la institución social por mantener, y la certificación el mecanismo para generar el pensamiento identitario. Como explica Bazdresch (2001) “los sistemas educativos tienen tres funciones: socialización; adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; y certificación”</p>	<p>T2: Crear un curso de metodología en estructuración apoyado en las TIC, dirigido al personal de los entes territoriales.</p>
--	--	---

	<p>(Ríos, 2016, p. 68). Teniendo en cuenta el bajo conocimiento que se tiene sobre estructuración en el país, es pertinente que dicho curso y certificado sea acompañado por el DNP, como líder del sector planeación del país.</p>	
--	---	--

<p>Gracias a la fuerte infraestructura tecnológica de la empresa, hay mayores posibilidades de relacionamiento cercano por medio de las TIC. Esta cercanía es clave para generar valor público.</p>	<p>4. Sería bueno que el Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI) incluya indicadores de innovación y servicio al cliente, para fortalecer la imagen de ENTerritorio.</p>	<p>T3: Incluir en el PETI indicadores de innovación de servicios tecnológicos brindados a los clientes y aliados estratégicos.</p>
---	--	--

Fuente: elaboración propia.

5.2.5 A: contexto ambiental

Tabla 5. Hallazgos y recomendaciones PESTAL, contexto ambiental.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
<p>El contexto ambiental específico que impacta la línea de negocios de estructuración de ENTerritorio se relaciona con la necesidad de generar proyectos sostenibles, independientemente del sector.</p>	<p>1. ENTerritorio debe evidenciar y publicitar los esquemas de estructuración ambientalmente responsables que ha ejecutado, pues con este proceso permite hacer el balance del valor público que genera la estructuración de la empresa, al hacer tangible el aporte que la organización realiza al desarrollo sostenible.</p>	<p>A1: Generar una estrategia que haga evidente el aporte en sostenibilidad ambiental que hace ENTerritorio, por medio de los proyectos estructurados.</p>
<p>Los proyectos en su fase de ejecución y operación incorporan fácilmente las disposiciones establecidas en la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) siempre y cuando se tengan en cuenta en el proceso de estructuración.</p>		

Fuente: elaboración propia.

5.2.6 L: contexto legal

Tabla 6. Hallazgos y recomendaciones PESTAL, contexto legal.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
<p>A pesar de que el CONPES 3856 reconoció una</p>	<p>1. Se debe contar con un equipo interno encargado de impulsar en las entidades</p>	<p>L1: Crear un equipo de gestión normativa favorable a esta línea</p>

<p>problemática de articulación interinstitucional y la falta de una visión sistemática como parte del diagnóstico al SGR, los problemas de coordinación se mantienen.</p>	<p>tomadoras de decisión ajustes normativos favorables a la Línea de Negocios de Estructuración.</p>	<p>de negocios</p>
<p>Se evidencia que no hay una articulación entre estrategias de fortalecimiento a la estructuración en el país. Se cuenta con la empresa, ENTerritorio, creada para movilizar los recursos del SGR, que está aislada y sin herramientas jurídicas claras para realizar la labor. Hay unos proyectos tipo que buscan facilitar la estructuración a partir de la disminución de tiempos, recursos y gastos invertidos por los territorios, sin tener en cuenta otras formas de fortalecimiento.</p>		
<p>Existe un marco normativo que busca facilitarle a los entes territoriales el acceso a los recursos del SGR, creando rubros específicos destinados al fortalecimiento de las capacidades de estructuración a nivel subnacional, sin tener en cuenta la posibilidad de presentar proyectos tipo, ni a ENTerritorio como un posible aliado estratégico para lograr dicho fin (CONPES 3856, 2016).</p>	<p>2. Se debe crear una estrategia de relacionamiento con la comisión rectora del SGR para lograr que se establezca el mecanismo de recobro de los costos de estructuración.</p>	<p>L2: Diseñar una estrategia de relacionamiento con la comisión rectora del SGR.</p>

Fuente: elaboración propia

5.2.7 Síntesis del PESTAL

El análisis PESTAL evidenció que el contexto en el cual se desenvuelve la Línea de Negocios de Estructuración y ENTerritorio es complejo y dinámico. Entre los ítems analizados el más relevante es el marco político, que muestra la alta trascendencia que tiene para ENTerritorio el relacionamiento con la Presidencia de la República y el DNP en la creación de imagen y legitimidad institucional, lo cual impacta directamente la posibilidad de gestión de negocios de la empresa y, por tanto, su sostenibilidad financiera. Al ser una empresa pública gestora de proyectos, el contexto político es determinante en la estrategia y la toma de decisiones de la organización. Históricamente, las estrategias de fortalecimiento empresarial exitosas contemplan como determinante la realidad política y las relaciones de poder para generar rutas de acción institucional.

Lo anterior se complementa con el estudio de contexto económico, donde se visibiliza la dependencia de las regiones hacia los recursos del gobierno central, lo cual es un determinante en la estrategia comercial de la empresa. Respecto a lo social, se evidenció que, para la organización, es muy importante recuperar su imagen y legitimidad como empresa de alta capacidad técnica. Por otro lado, parte del posicionamiento como un actor institucional clave en la gestión de proyectos, se produce haciendo visible el impacto positivo de ENTerritorio en las regiones y cómo la estructuración mejora los bienes y servicios públicos para las comunidades.

El escenario tecnológico mostró que las TIC representan una gran oportunidad para consolidar a la organización y su línea de negocios. El estudio ambiental denota que la calidad técnica de la empresa y la necesidad de generar proyectos con altos estándares de sostenibilidad se convierte en una oportunidad para fortalecer la legitimidad de la estructuración y evidenciar el balance de valor público en mitigación de riesgos e impacto socioambiental. El escenario legal reiteró la necesidad de generar mecanismos de coordinación formales e informales que faciliten la labor de ENTerritorio en el mercado de la gestión de proyectos, en especial en la fase de preinversión. Los vacíos normativos existentes se convierten en una oportunidad para que la organización lidere iniciativas para fortalecer la estructuración en el país.

Llama la atención que el análisis de lo político, lo económico, lo social y lo legal

convergen en un mismo punto: buscar alianzas. Desde cuatro enfoques diferentes, se resalta la necesidad de fortalecer las redes y alianzas de ENTerritorio, lo cual no se traduce necesariamente en la búsqueda de negocios de estructuración con los actores identificados, sino en la generación de alianzas colaborativas que permitan fortalecer el valor público empresarial y dar la visibilidad que la entidad se propone. En este sentido, los resultados del análisis PESTAL llevan a incluir la gestión de alianzas como segunda perspectiva para tener en cuenta en la construcción del *balanced scorecard* adaptado a la línea de negocios de estructuración de ENTerritorio, complementando el diseño del cuadro de mando integral así:

Gráfico 5. Categorías y dos perspectivas del *Balanced Scorecard*.

BALANCED SCORECARD DE LA LÍNEA DE ESTRUCTURACIÓN DE ENTERRITORIO

CATEGORÍA  PERSPECTIVA 	LEGITIMIDAD	CAPACIDAD	BALANCE
GESTIÓN FINANCIERA			
GESTIÓN DE ALIANZAS			

Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

5.3 Contexto interno

Con base en los resultados del PESTAL, para abordar el contexto interno e identificar las acciones a desarrollar, se profundiza en las implicaciones que tuvo la transición de Fonade a ENTerritorio, a partir del contraste de los informes operativos de la entidad y la consultoría del “Diseño del Modelo de Negocio Óptimo”. Así, se hace un rastreo de la toma de decisiones de la entidad, la identificación de los procesos establecidos para cumplir el propósito superior y se problematiza la competencia y la autonomía de la organización. Desde estos dos conceptos se estudia la operatividad de la Línea de Negocios de Estructuración, así como los procesos y procedimientos establecidos para ella, que determinan las dinámicas de funcionamiento actual de la entidad.

En algunos documentos internos de la organización se evidencia que se confunde la estructuración y la formulación, utilizando los términos como sinónimos, cuando no lo son. Por eso, se puede afirmar que en ENTerritorio no hay un consenso sobre la diferencia entre estructurar y formular. Incluso, algunas iniciativas ejecutadas por las otras líneas de inversión contemplan actividades propias de la estructuración de proyectos, que son presentadas como “perfeccionamientos” o estudios preliminares (ENTerritorio, 2023).

La entidad no ha generado procesos articulados o sistemas de clientes internos, donde se pueda fortalecer el trabajo entre las áreas. El modelo de “competencia” entre líneas de negocio, crea incentivos perversos al interior de la organización, donde cada actor busca firmar las nuevas alianzas en el marco de su línea de negocio. Esta situación se observa desde el momento mismo de creación de la empresa, se tuvo en cuenta el concepto de competencia de las organizaciones privadas y no el esquema operativo de una empresa industrial y comercial del Estado. En el sector público, la competencia es definida por la norma o autoridad de nivel superior con capacidad vinculante, que le establece a alguna organización su jurisdicción y funciones (Valencia y Karam de Chueiri, 2014). A diferencia del sector privado, en esta noción no se compete con otras organizaciones por alcanzar resultados financieros, sino que el desempeño se mide por el cumplimiento de las acciones que le permiten alcanzar los objetivos misionales que se asignaron.

Justamente, el Decreto 495 del 2019 otorgó a ENTerritorio la facultad para estructurar y buscó reformar el modelo operativo de la empresa. Este cambio normativo tuvo efectos a nivel interno, los cuales son estudiados en el siguiente acápite. A continuación, se presenta el estudio del plan de transformación que Fonade tuvo, desde lo operativo, para convertirse en ENTerritorio con base al Modelo Original del Negocio.

5.3.1 Modelo original del negocio: de Fonade a ENTerritorio

En marzo del 2019, con la modificación de Fonade, la Presidencia de la República le otorga a ENTerritorio la obligación de ser el aliado técnico de las regiones para hacer realidad proyectos que les permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible y con equidad, a partir de la estructuración y ejecución de iniciativas públicas¹⁵ (programas, planes y proyectos). En este sentido, le da la posibilidad de hacer equipo con entes nacionales y territoriales, cooperantes internacionales y organizaciones de naturaleza privada, para materializar políticas públicas y generar capacidades locales que trasciendan los proyectos que se estructuren y ejecuten (ENTerritorio, 2023). Es decir, la entidad tiene como objetivo la subsanación de la disparidad técnica y administrativa existente entre los municipios, los departamentos y la nación para promover el desarrollo.

ENTerritorio nació para responder, desde la estructuración de proyectos, a la necesidad de financiar iniciativas enfocadas a los entes territoriales que no tienen la capacidad, estructura administrativa, financiera y técnica para poder garantizar la calidad de las inversiones (entrevista anónima 2, por autores, 23 de octubre). Puntualmente, según lo expuesto en el decreto de creación de la entidad, la estructuración de proyectos debe responder a funciones como el acompañamiento a entidades nacionales y territoriales para ejercer labores de financiación y promoción que gestionen el capital público o privado y de banca de inversión (Decreto 495, 2019) esto incluye la gestión de inversionistas extranjeros (entrevista anónima 2, por autores, 23 de octubre).

Adicionalmente, desde la Subgerencia de Estructuración se veía un espacio de oportunidad estratégica para cumplir con “la vocación institucional y la misión de calidad en

¹⁵ Las iniciativas públicas hacen referencia a las ideas que impactan a la sociedad buscando gestionar una problemática que la comunidad considera relevante, independientemente si los recursos que apalancan el proyecto son de naturaleza pública o privada.

el marco del rol que podría llegar a jugar en su momento; Fonade hoy ENTerritorio, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y como complemento a los planes de desarrollo territoriales” (entrevista anónima 3, por autores, 01 de noviembre). La transformación de Fonade implicó, no solo el cambio de la junta directiva para hacer realidad el propósito por el cual se reestructuró, fue necesario modificar las subgerencias. Sin embargo, como explica el informe de “Análisis para la reestructuración y actualización de la estructura y planta de personal de ENTerritorio”, la estructura actual no está armonizada con el modelo operativo de la empresa y las dinámicas organizacionales (ENTerritorio, 2023). Por ello, es necesario generar coherencia entre estos ítems, para aumentar la capacidad operativa.

Desde su fundación, como Fonade, la organización se ha concentrado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, generando una cultura organizacional enfocada en obras públicas. Así, ENTerritorio hace parte de las entidades públicas de implementación y ejecución. Acorde con el Manual de Negocios, M-CM-01, las actividades propias de la línea de estructuración son:

consultoría, asesoría y acompañamiento en la estructuración integral de proyectos en los componentes técnicos, jurídicos, ambientales, sociales, financieros, prediales y de riesgos que permitan identificar, elaborar y preparar proyectos en cualquiera de sus fases, incluidos proyectos de Asociaciones Público-Privadas – APP, que vinculen fuentes de financiación como regalías y obras por impuestos, entre otras. [la empresa ofrece un acompañamiento completo a la fase de preinversión como valor agregado para la estructuración] (ENTerritorio, 2023).

En el 2020, gracias al Decreto legislativo 492, “Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, ENTerritorio, por su naturaleza jurídica, se vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), quedando como una entidad adscrita funcionalmente al DNP y vinculada al MHCP. Sin embargo, debido a los cambios de prioridades originados por la pandemia por COVID 19, no se realizó todo el proceso de vinculación funcional y operativa al grupo Bicentenario (entrevista anónima 4, por autores, 27 de octubre). En este sentido, sólo hasta el Decreto 1962 del 2023, “Por el cual se homogeneizan las disposiciones

que regulan la gobernanza y los regímenes de las entidades públicas de servicios financieros” se reabrió la posibilidad para que la organización se convierta en la estructuradora del Gobierno Nacional, bajo un modelo similar al originalmente planeado.

Esta norma, que reglamenta el artículo 369 del Plan Nacional de Desarrollo, obliga al cambio de la naturaleza jurídica de ENTerritorio y la convierte en una sociedad de economía mixta del tipo de las anónimas (Decreto 1962, 2023). En este marco, durante el próximo año la empresa tiene la posibilidad de transformar y adaptar su modelo y objetivo de negocios, estructura organizacional y operativa para consolidar su propósito superior y generar valor público por medio de la estructuración de proyectos.

En síntesis, el Gobierno Nacional otorgó a la empresa la capacidad legal para ser la estructuradora de los entes nacionales y territoriales. Para ello, ENTerritorio transformó la junta directiva de Fonade y buscó hacer una actualización de su estructura funcional y la planta de personal. Sin embargo, este proceso no se realizó completamente, el organigrama y la estructura de la planta de personal actual no está en concordancia con la funcionalidad de la fase de preinversión establecida en el modelo de gestión de proyectos del país. Además, la estructura de costeo de la línea de estructuración tiene un modelo de costeo por productos similar a las otras líneas de negocio. La diferencia entre esta y las demás líneas radica en que dentro de los entregables de los proyectos a estructurar se incluye el porcentaje de ganancia bruta de la empresa, lo cual mantiene la carga de gastos indirecto a los negocios (ENTerritorio, 2019). Para profundizar en esta situación, a continuación, se analiza la operatividad actual de la línea de negocios de estructuración.

5.3.2 Operatividad de la línea de negocios de estructuración

El informe final de la consultoría realizada para el diseño “Modelo Óptimo del Negocio” revela que, en la línea de negocios de estructuración:

deberán percibirse ingresos de alrededor de \$11 500 millones de pesos para lograr una operación positiva de la línea de estructuración de proyectos a lo largo de los próximos años. Todo lo anterior visto desde septiembre de 2019. [Para el 2020,] [...] la cantidad de proyectos de estructuración que permite lograr el punto de equilibrio es de alrededor de 55 proyectos, en donde el 20 %, 35 % y 45 %

corresponden a complejidades de los proyectos Alta, Media y Baja. Más allá de estas cantidades, deberán percibirse ingresos de alrededor de \$13 000 millones (Villarreal, 2019, p. 123-124).

Al ser una empresa pública con patrimonio propio y autogeneradora de recursos, las actividades de la organización se concentran en el principio de sostenibilidad financiera, que consiste en “garantizar el flujo constante y saludable de recursos, dado el nuevo modelo de negocio óptimo de ENTerritorio, para su operación a mediano y largo plazo” (Villarreal, 2019, p. 122). En este sentido, el modelo de costeo establece que un porcentaje de cada negocio firmado constituye la utilidad de ENTerritorio. Es decir, cada vez que se costea un posible negocio de la línea, se incluye un porcentaje cargado a los entregables que cubre los costos directos del proyecto, soporta los costos indirectos de mantenimiento de la empresa y genera un margen de utilidad (ENTerritorio, 2023).

Este principio es fundamental para entender la capacidad y la autonomía que tiene la organización respecto al Gobierno Nacional y los determinantes del presupuesto. Como explican Eslava *et al.*, el control presupuestal y la dependencia financiera son factores clave para el control que se puede ejercer sobre una organización. En este sentido, ENTerritorio tiene la capacidad operativa de generar diversas fuentes de recursos que le garanticen la sostenibilidad, independientemente de su origen, bien sea con iniciativas financiadas con recursos del presupuesto general de la nación, del SGR, recursos del nivel subnacional o fuentes internacionales y de cooperación.

Esta variable le brinda un alto nivel de independencia frente al gobierno central, las inversiones que realiza le facilitan establecer de manera directa conexiones y negociaciones con todo tipo de actores, es decir, hay una alta capacidad operativa. No obstante, es evidente que la empresa agrupa su oferta y negocios en las entidades públicas dependientes del PGN, debido a que el diseño institucional concentra los recursos disponibles de inversión en el nivel nacional; los recursos provenientes de banca multilateral llegaron a la empresa por medio de entidades del nivel central (DNP y Ministerio de Salud), únicamente dos negocios son financiados con recursos locales. Así, si bien el marco normativo otorga una alta independencia, el diseño institucional, en cuanto a la distribución de recursos y el modelo de inversión en proyectos, hace que se concentre la labor operativa en fortalecer las relaciones

con las entidades del nivel nacional, por ende, la empresa depende de decisiones políticas de ese nivel.

Esta concentración responde a las dinámicas propias del modelo de descentralización del país, donde “la gestión de los asuntos públicos del municipio depende de la eficacia y la coordinación de diferentes entidades públicas en distintos niveles de gobierno” (Valencia y Karam de Chueiri, 2014, p. 190). Así, la autonomía “se ha construido de arriba hacia abajo. Esto genera que la nación pueda reformar la Constitución y las leyes para limitar la descentralización y recentralizar el poder en la nación” (Valencia y Karam de Chueiri, 2014, p. 191). En este marco, ENTerritorio es estratégico en la decisión de negocios y no busca los recursos en el actor objetivo de las inversiones, los municipios, pues estos no son los tomadores de decisiones principales del proceso, sino la nación. Por eso, los informes de Gestión, Sostenibilidad y Gobierno Corporativo entre el 2020 y el 2022 constantemente recomiendan fortalecer el relacionamiento con las entidades del nivel nacional.

Es decir, si bien en la documentación y en el marco legal ENTerritorio tiene una alta independencia y capacidad frente al control que puede ejercer el gobierno central por medio del presupuesto, en la práctica, la mayoría de recursos con los que cuenta la empresa provienen de organizaciones dependientes del PNG, lo cual le genera una dependencia hacia el Estado central y hace que el factor político sea clave en el desarrollo del modelo de negocios. Adicionalmente, a partir de la vinculación de ENTerritorio al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, trimestralmente este realiza un seguimiento y monitoreo al estado de resultados financieros, reiterando el ejercicio de control que el Ministerio y el DNP realizan sobre la empresa (ENTerritorio, 2023).

Respecto al seguimiento del modelo de negocios, las líneas de la empresa establecen metas comerciales por valor total de ingresos netos anuales, independientemente del número de negocios firmados. Los informes de Gestión, Sostenibilidad y Gobierno Corporativo de las vigencias 2020 al 2022 revelan que no se ha logrado el suficiente volumen de negocios por la línea de estructuración. La proyección de la meta comercial de estructuración evidencia que el promedio de cumplimiento ha estado sobre el 44,1 %¹⁶. Esta medición de la línea de

¹⁶ El promedio es obtenido de la información proveniente de: el Informe de Gestión 2020 de ENTerritorio, los informes de Gestión, Sostenibilidad y Gobierno Corporativo del 2021 y del 2022 de ENTerritorio.

negocios sobre la meta comercial no refleja el impacto de la empresa en la estructuración del país, en este punto hay una ruptura entre el balance del valor público y la capacidad operativa de la empresa.

Gráfico 6. Participación de estructuraciones de ENTerritorio en el SGR.



Fuente: elaboración propia con base en los datos del banco de proyectos del DNP y los estados de resultados de ENTerritorio

Siendo la única entidad pensada como estructuradora de Gobierno Nacional, desde su creación en el 2019, ENTerritorio ha logrado estructurar 58 proyectos: 54 de estos en municipios PDET, en 59 municipios de 19 departamentos (ENTerritorio, 2023). Con una inversión de \$COP 52 800 millones de pesos, los proyectos estructurados garantizan inversiones futuras por 3,58 billones de pesos, en 9 sectores: infraestructura vial y aérea, salud, educación, agua y saneamiento, energía sostenible, medio ambiente, agropecuario, turismo y tecnología (ENTerritorio, 2023). En este mismo periodo, en Colombia, se han solicitado recursos para 44 645 proyectos por el SGR, aprobando para inversión 27 522, el 61,6 % (DNP, 2023), de los cuales 27 fueron estructurados por ENTerritorio (ENTerritorio, 2023), el 0,098 %, como evidencia el gráfico 6.

El seguimiento al número de proyectos de estructuración se hace por medio del Plan de Acción Institucional, sin embargo, no hay una meta establecida, el indicador es acumulativo. La meta comercial tiene un indicador de desempeño para su seguimiento; anualmente, dentro de la construcción del proyecto de presupuesto de la empresa, se determina un monto como meta por la línea de negocio (ENTerritorio, 2023). De esta manera, el modelo actual de seguimiento exclusivamente financiero no corresponde con el diseño original que se esbozó en la consultoría. En esta se planteó el monitoreo por proyectos e indicadores de complejidad. Por eso, resalta que “la cantidad de proyectos de estructuración que permite lograr el punto de equilibrio es de alrededor de 47 proyectos, en donde el 20 %,

32 % y 48 % corresponden a complejidades de los proyectos Alta, Media y Baja” (Villarreal, 2019, p. 123).

Esta determinación se hizo con base al análisis “vertical y horizontal de las cuentas más relevantes del balance general (estado de situación financiera) y estado de pérdidas y ganancias (estado de resultado integral); y (ii) análisis operacional de las líneas de negocio” (Villarreal, 2019, p. 39). No obstante, al momento de plantear el seguimiento en el esquema operacional de la empresa, sólo se tuvo en cuenta el modelo de pricing, que se concentra en el seguimiento de variables financieras (entrevista anónima 2, por autores, 23 de octubre).

Los resultados de la meta comercial y el esquema de seguimiento hacen evidente la ruptura entre el balance de valor y la capacidad operativa, lo cual impacta directamente la legitimidad de la organización. Los esfuerzos que hace la entidad por garantizar el sostenimiento evidencian un enfoque prioritario a las líneas de gerencia y gestión. Sin embargo, las metas establecidas para la estructuración se mantienen en forma de meta comercial de recursos (entrevista anónima 2, por autores, 23 de octubre), por lo que el modelo de seguimiento al desempeño no permite evidenciar la misionalidad de la empresa, más allá de ser autogeneradora de recursos y regirse bajo algunos aspectos del derecho privado.

El plan de acción y demás instrumentos de monitoreo y seguimiento evidencian una concentración en análisis financieros. En otras palabras, la organización fue creada para disminuir la inequidad regional, pero esta visión no se hace tangible en los mecanismos de medición institucional; la empresa debería reflejar la misión pública para la cual fue creada, para hacer explícito el balance de valor público. El no hacerlo pone en riesgo su sostenibilidad como institución pública y su equilibrio financiero, por lo que lograr romper este esquema de seguimiento concentrado en lo financiero es prioritario para la primera y segunda línea directiva de la empresa.

Colombia no tiene un mecanismo de regulación de la estructuración “en función de sus capacidades de financiación y lo debería hacer en una gestión mucho más centralizada debería tener unas regulaciones y un sistema de gestión de proyectos” (entrevista anónima 3, por autores, 01 de noviembre). A pesar de esto, los esfuerzos hechos en el 2020 por la entidad para generar planes de acercamiento a los territorios denotan gestión comercial. En su momento, se hicieron “jornadas de capacitación de la mano con las Cámaras de Comercio,

con secretarías, con Fedemunicipios y con Fededepartamentos” (entrevista anónima 3, por autores, 01 de noviembre), para que en el escenario territorial la estructuración fuese reconocida como parte fundamental del ciclo de proyectos. Lastimosamente, estas actividades no tuvieron continuidad, hubo un debilitamiento de la generación de estrategias de articulación interinstitucional.

Asimismo, como se expuso en el modelo original del negocio, son funciones de la Subgerencia de Estructuración administrar los recursos de la línea de negocios y realizar alianzas público-privadas, esto teniendo en cuenta que, “desde el punto de vista, Colombia, por su estabilidad democrática, por su fortaleza en las instituciones, por el adecuado manejo histórico, es un país que siempre será atractivo para las inversiones” (entrevista anónima 2, por autores, 23 de octubre). Sin embargo, el plan estratégico 2019 - 2022 de la entidad no evidencia mecanismos y acciones tendientes a la consolidación de alternativas de negocio por fuera de las entidades dependientes del PGN y los recursos del SGR. El plan de acción mantiene el esquema de seguimiento tradicional de proyectos, basado en la inversión de recursos del nivel nacional (ENTerritorio, 2019). Este modelo de seguimiento y el enfoque de la inversión muestra una brecha entre “Ser el aliado técnico que transforma vidas” y los focos priorizados en la planeación estratégica. ENTerritorio no prioriza de forma adecuada el seguimiento a la estructuración, sino que lo concentra en el cumplimiento de la meta comercial y el avance financiero de los contratos (ENTerritorio, 2019). Esto ha llevado a que no se haya logrado una cultura organizacional y una línea de estructuración que tenga claro su generación de valor público.

El análisis de contexto interno evidenció la necesidad de fortalecer los procesos de ENTerritorio para generar coherencia entre los objetivos misionales, la planeación estratégica, el modelo comercial, el seguimiento y monitoreo de las gestiones en estructuración que hace la organización. Esta estrategia parte de la comprensión de que, si bien ENTerritorio es legal y funcionalmente autónomo del gobierno central y de los recursos del PGN, operativamente depende de los negocios que se firman con las entidades del nivel nacional, es decir, sí es dependiente de las dinámicas propias del gobierno nacional. Al igual que el contexto externo, el análisis interno de la organización llevó a la generación de recomendaciones basadas en los hallazgos que se dieron en tres ítems: la transición de Fonade

a ENTerritorio, la operatividad de la línea de negocios y el esquema actual de seguimiento a la línea de negocio. Así entonces, se reconoce la necesidad de:

Tabla 7. Hallazgos, Recomendaciones y Acciones contexto interno.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	ACCIÓN ESTRATÉGICA
<p>ENTerritorio cuenta con una infraestructura tecnológica robusta, que le permite plantear alternativas de mejora con base a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).</p>	<p>5. Se puede crear un modelo de certificaciones empresariales que den identidad de marca y visibilidad a la empresa. Así se tendrían unos proyectos públicos con “sello de estructuración de ENTerritorio”, como evidencia de que el proyecto cumple con cada uno de los parámetros del proceso de estructuración, lo cual genera un mejor esquema de mitigación de riesgos, basado en la experticia y calidad de ENTerritorio.</p>	<p>T1: Crear un modelo de certificaciones empresariales para los proyectos estructurados por ENTerritorio, un “sello de estructuración de ENTerritorio”.</p>
<p>Las contradicciones y vacíos que se evidencian en la gestión de proyectos abren un espacio para la gestión de alternativas tecnológicas, que permitan generar paradigmas de estructuración en el país, los cuales pueden ser favorables para que la empresa sea el brazo estructurador del gobierno.</p>	<p>6. Se debe crear un modelo de certificaciones en metodología de estructuración, que forme al personal de los entes territoriales, apoyado en herramientas de transmisión rápida de información, las TIC.</p>	
<p>El esfuerzo por generar prestigio en el mercado y posicionar la marca se potencializa con instrumentos apoyados en las TIC, que generen paradigmas de acción y decisión favorables a ENTerritorio, gracias a procesos de relacionamiento virtual con actores dispersos geográficamente.</p>	<p>7. Si ENTerritorio consolida una alternativa que no sólo estructure, sino que brinde certificaciones al personal regional, logrará consolidarse como la estructuradora pública y generará un nuevo espacio en el mercado. Esto teniendo en cuenta que una certificación “funciona como una garantía que permite identificar qué individuos están más preparados para afrontar las funciones necesarias para el mantenimiento de las instituciones sociales” (Ríos, 2016, p. 31); en este caso el paradigma de ENTerritorio como estructurador sería la institución social por mantener, y la certificación el mecanismo para generar el pensamiento identitario. Como explica Bazdresch (2001) “los sistemas educativos tienen tres</p>	<p>T2: Crear un curso de metodología en estructuración apoyado en las TIC, dirigido al personal de los entes territoriales.</p>

	funciones: socialización; adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; y certificación” (Ríos, 2016, p. 68). Teniendo en cuenta el bajo conocimiento que se tiene sobre estructuración en el país, es pertinente que dicho curso y certificado sea acompañado por el DNP, como líder del sector planeación del país.	
Gracias a la fuerte infraestructura tecnológica de la empresa, hay mayores posibilidades de relacionamiento cercano por medio de las TIC. Esta cercanía es clave para generar valor público.	8. Sería bueno que el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) incluya indicadores de innovación y servicio al cliente, para fortalecer la imagen de ENTerritorio.	T3: Incluir en el PETI indicadores de innovación de servicios tecnológicos brindados a los clientes y aliados estratégicos.

Fuente: elaboración propia.

Por eso, en el *balanced scorecard* se incluye como tercera perspectiva los procesos. Así, el cuadro de mando para fortalecer la línea de negocios de ENTerritorio para que cumpla los dos objetivos institucionales determinados (ser el aliado técnico estructurador del Estado y aportar a la sostenibilidad financiera) surge de los tres ejes del triángulo estratégico de Moore (2013) y tres perspectivas claves para hacer el monitoreo y seguimiento, como se muestra en el gráfico 7. Con este instrumento ENTerritorio podrá evidenciar el valor público generado por la Línea de Negocios de Estructuración de Proyectos.

Gráfico 7. *Balanced Scorecard* adaptado a la línea de negocios de estructuración de ENTerritorio

BALANCED SCORECARD DE LA LÍNEA DE ESTRUCTURACIÓN DE ENTERRITORIO

CATEGORÍA ▼ PERSPECTIVA	LEGITIMIDAD	CAPACIDAD	BALANCE
GESTIÓN FINANCIERA			
GESTIÓN DE ALIANZAS			
PROCESOS			

Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

A partir de la identificación de las perspectivas del *balanced scorecard*, que provienen del análisis de causas, del estudio del contexto externo y de la revisión del contexto interno se identifican las recomendaciones para el mejoramiento del desempeño de la línea de estructuración, se plantean acciones de mejora organizadas en el *balanced scorecard* y priorizadas en la ruta crítica, detalladas en el siguiente capítulo.

6 Recomendaciones

Para responder a la pregunta ¿cómo lograr que la Línea de Negocios de Estructuración de Proyectos de ENTerritorio cumpla con los objetivos institucionales determinados? La presente consultoría se propuso crear un *balanced scorecard* que le brindará a ENTerritorio un cuadro y una ruta crítica para priorizar acciones y fortalecer la línea de estructuración de negocios en dos ejes: el cumplimiento de los objetivos misionales y el aporte a la sostenibilidad financiera de la empresa. Esta herramienta de planeación estratégica se fundamenta en el concepto de valor público y el triángulo estratégico de Mark Moore (2013), pues este permite medir el desempeño de las organizaciones teniendo en cuenta variables que van más allá del mero cálculo financiero o de rentabilidad (Sanabria y Guzmán, 2021).

Cada una de las herramientas metodológicas aplicadas llevó a generar unas recomendaciones que se focalizan en alguno de los ejes del triángulo estratégico de Moore (2013). Por eso, las acciones propuestas son organizadas según el impacto que generen. Aquellas de legitimidad buscan posicionar la labor de la empresa, la marca en la gestión de la estructuración y la gestión de proyectos en el país. Las de capacidad evidencian las acciones que le generan a la organización y la línea de negocio, las oportunidades de aumentar su influencia en el mercado de la estructuración de proyectos públicos. Finalmente, las de balance reúnen recomendaciones que hacen tangible la misionalidad de la organización, los resultados que se esperan obtener, su forma de medición y su aporte como empresa pública a la sociedad colombiana.

Esta propuesta de *balanced scorecard* comprende la estructuración como parte de uno de los ejes estratégicos de la gestión misional de ENTerritorio. Por eso, las acciones surgen de la identificación de las dinámicas internas alrededor de la estructuración, el análisis de riesgos potenciales y la comprensión de la influencia del contexto nacional al modelo operativo de la organización y la línea de negocios. El cuadro de mando estratégico reúne 17 acciones para potencializar el valor público que ENTerritorio genera por medio de la estructuración de proyectos. Al ser no excluyentes, este permite organizarlas en una visión sistemática donde una desencadena o aporta a la otra. Por eso, las acciones se presentan prospectivamente entre el 2024 y el 2026.

Hay algunas acciones que, por su naturaleza, pueden aportar a más de un eje, por eso Moore (2013) propone que estos no sean categorías excluyentes, sino que reflejen la capacidad de las acciones en diversos ítems. Para el caso de la consultoría se identificaron como líneas transversales:

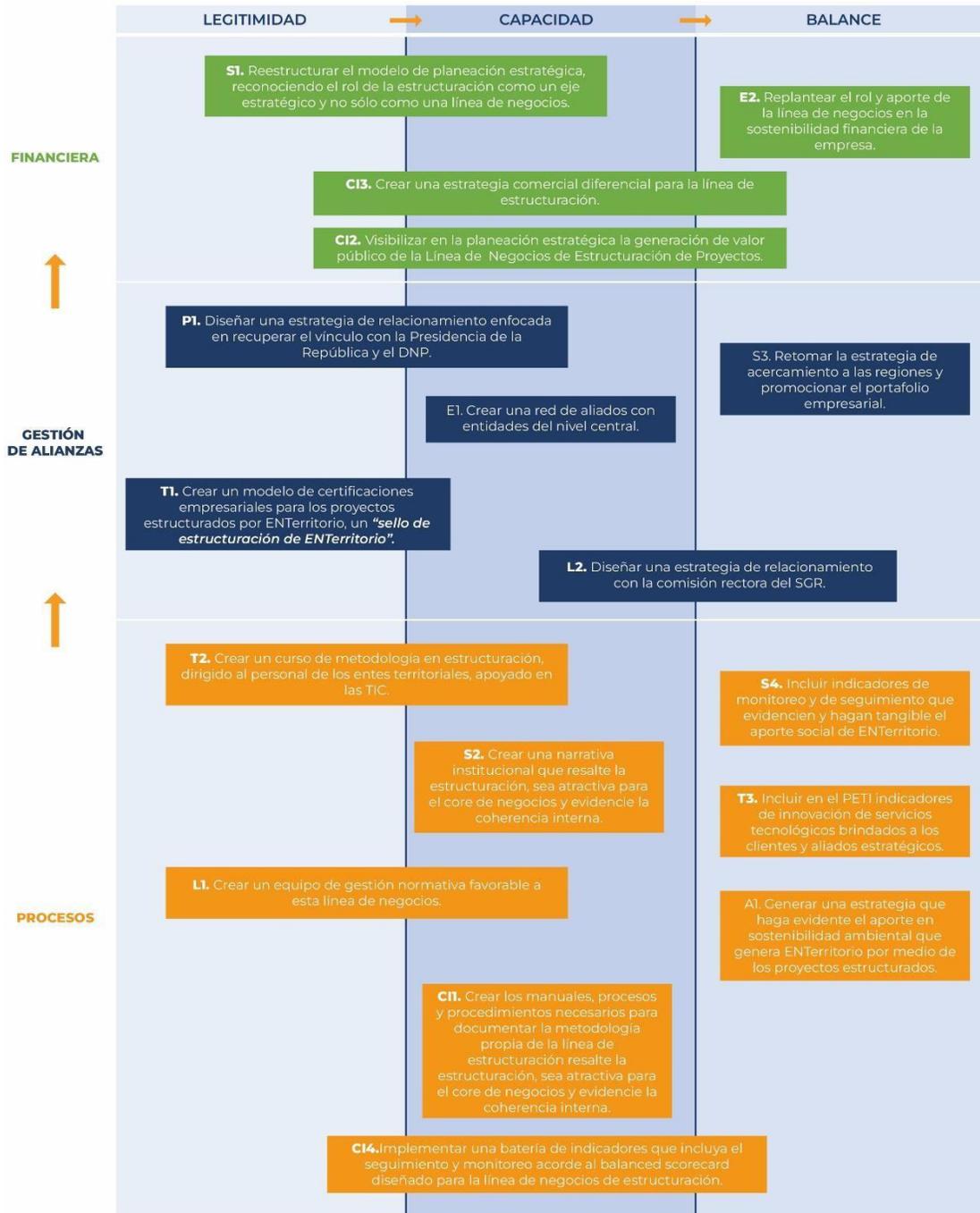
a. CI3. Crear una estrategia comercial diferencial para la línea de estructuración: esta coordina diferentes acciones y áreas de la empresa para generar oportunidades de negocio que posicionen la presencia de la empresa en el mercado, dándole legitimidad. Además, le facilita la gestión de nuevos proyectos, impactando su capacidad operativa. Adicionalmente, les transmite a los aliados potenciales mensajes que hacen evidente el cumplimiento de su objetivo misional, haciendo explícito el balance de valor público que genera.

b. CI2. Visibilizar en la planeación estratégica la generación de valor público de la Línea de Negocios de Estructuración: idear la plataforma estratégica desde el valor público facilita la comprensión del quehacer institucional de ENTerritorio y el impacto que genera estructurar proyectos bajo la metodología de la empresa, lo cual mejora las condiciones de sostenibilidad fiscal e institucional de la organización. Al dar visibilidad al valor público, la planeación estratégica se enfoca en posicionar a ENTerritorio dentro de una narrativa coherente entre el por qué existe la organización, qué aporta a la sociedad y cómo contribuye. Igualmente, al identificar acciones coordinadas en una temporalidad específica, aumenta la capacidad de respuesta ante los desafíos exógenos que se generan. Esta integración entre narrativa y acciones lleva a que se entienda y se haga específico el aporte de la estructuración al país, es decir, evidencia el valor público que genera.

c. CI4. Implementar una batería de indicadores que incluya el seguimiento y monitoreo acorde con *balanced scorecard* diseñado para la Línea de Negocios de Estructuración: las labores de monitoreo y seguimiento a cualquier iniciativa pública buscan generar mecanismos donde se evidencien las gestiones y resultados adelantados para alcanzar un fin definido (DNP, 2023). La creación de indicadores teniendo en cuenta los tres ítems del triángulo estratégico de Moore y las perspectivas de la línea de estructuración, hacen tangibles y medibles los avances en las acciones que el *balanced scorecard* tiene para fortalecer la línea de negocios. Al generar información comparable, replicable y evaluable se tiene una toma de decisiones basada en evidencia, lo cual lleva a procesos de mejora continua en la implementación del *balanced scorecard* adaptado.

Se espera que el cumplimiento de las 17 acciones permita el fortalecimiento de la estructuración. Bajo estas premisas se construye el cuadro de mando estratégico adaptado para la línea de negocio de estructuración de ENTerritorio (véase el gráfico 8).

Gráfico 8. *Balanced Scorecard* con acciones adaptado a la línea de negocios de estructuración de ENTerritorio



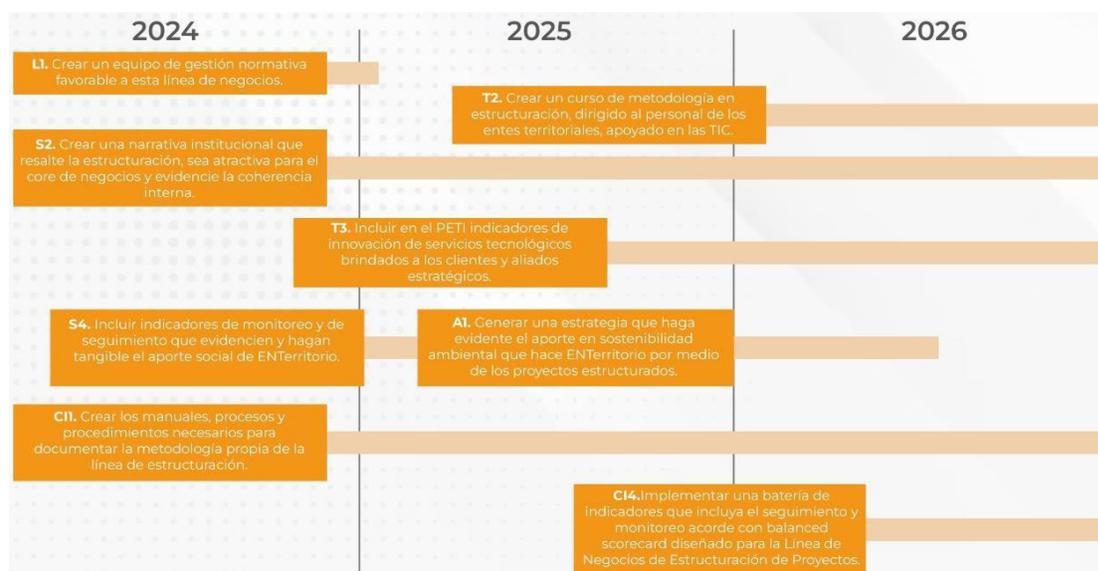
Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

Así, el análisis realizado prioriza por año las recomendaciones a adelantar, de forma coordinada y sistemática. Teniendo en cuenta la relevancia de los ciclos político-electorales en la gestión empresarial, evidenciada en la P del PESTAL, las acciones del *balanced scorecard* se desarrollarían entre el 2024 y el 2026, periodo de implementación del actual plan de desarrollo. El orden propuesto parte de aquellas que generan mayor impacto o que son detonantes de varias acciones, así:

6.1. Procesos

Esta perspectiva es la base metodológica que sustenta las otras gestiones y las hace tangibles en los planes estratégicos de la organización, evitando incoherencias entre los diferentes instrumentos de monitoreo y seguimiento a la gestión. El desarrollo de esta perspectiva debe ir acompañado de mecanismos de gestión del cambio, que faciliten la adaptación del talento humano a las nuevas formas de trabajo de la organización.

Gráfico 9. Propuesta de tiempo acciones del *balanced scorecard* para la perspectiva de procesos.



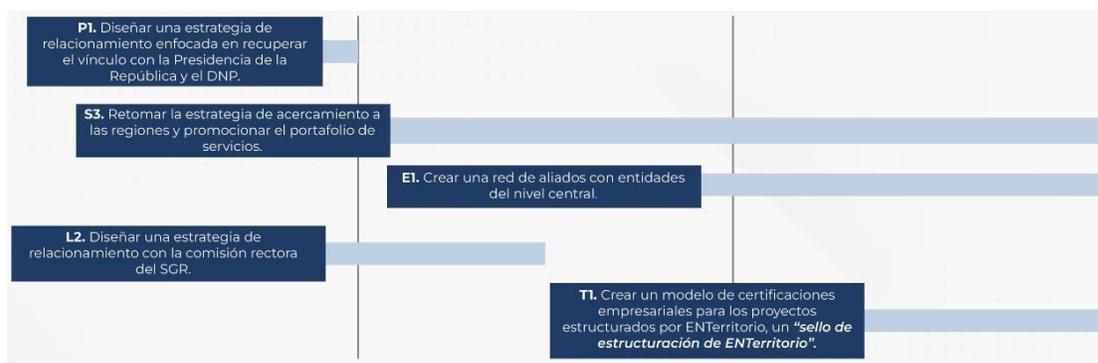
Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria & Guzmán (2021).

6.2 Gestión de alianzas

Las acciones por desarrollar se focalizan en una primera etapa de formulación de estrategias en el 2024 y de desarrollo en el 2025. Estas son el resultado de los procesos y

trabajos adelantados en las otras perspectivas y buscan generar un modelo sostenible en el tiempo para la estructuración de proyectos. Como se evidencia en el gráfico 10, la gestión de alianzas responde al relacionamiento político que ENTerritorio debe tener con las instituciones que son autoridad para la gestión de proyectos: Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP. Igualmente, se trabaja el valor público desde el posicionamiento de la empresa, por medio de la creación de paradigmas de estructuración, evidenciados a través de la expedición de certificaciones. Partiendo del Decreto 495 del 2019, es necesario generar estrategias de trabajo coordinado con la comisión rectora del SGR, esta gestión es clave para el fortalecimiento institucional de ENTerritorio.

Gráfico 10. Propuesta de tiempo acciones del *balanced scorecard* para la perspectiva de gestión de alianzas.

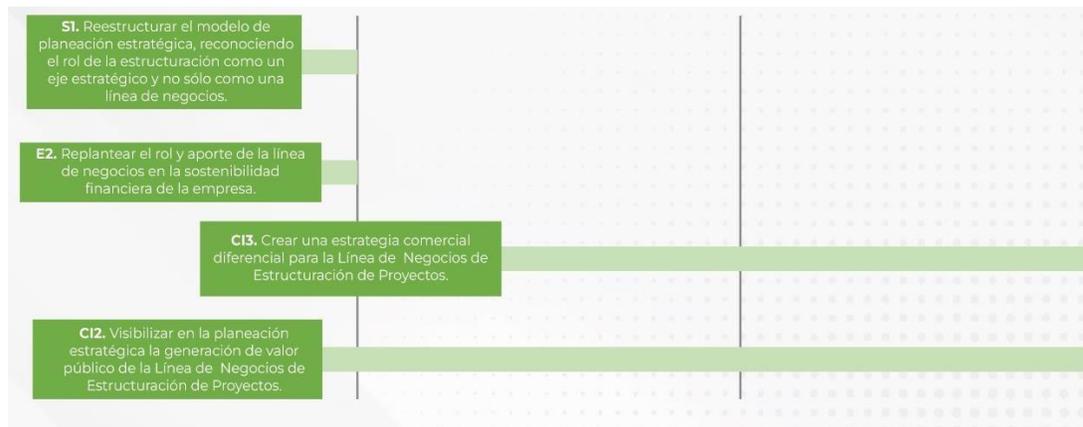


Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

6.3 Gestión financiera

Las acciones por desarrollar se focalizan principalmente en el 2024, como se evidencia en el gráfico 11. Teniendo en cuenta la autonomía en la generación de recursos y la necesidad de permanencia institucional, las acciones de fortalecimiento se proponen desde una visión de sostenibilidad que coordine los asuntos financieros con el aporte que ENTerritorio hace al Estado, fundamentado en la perspectiva de valor público.

Gráfico 11. Propuesta de tiempo acciones del *balanced scorecard* para la perspectiva financiera.



Fuente: elaboración propia con base a Mark Moore (2013) y Sanabria y Guzmán (2021).

7. Conclusión

La problemática que enfrenta ENTerritorio es que su línea de negocios de estructuración no ha cumplido con los objetivos institucionales establecidos: ser el aliado técnico estructurador del Estado y aportar significativamente a la sostenibilidad financiera de la empresa. Con el fin de brindar herramientas útiles para la gestión de esta situación, la presente consultoría realizó un estudio de la línea de negocios de estructuración desde el concepto del valor público, operativizado por medio del triángulo estratégico de Moore (2013) y el modelo actual de gestión de proyectos públicos del país. La consultoría desarrolló un proceso metodológico que coordinó el modelo Ishikawa, para entender la causalidad del problema, la herramienta PESTAL, para analizar el contexto externo; y el análisis organizacional para comprender las dinámicas internas. Con esta información se crea un *balanced scorecard* adaptado a la Línea de Negocios de Estructuración de Proyectos que sirve como ruta para mejorar el desempeño de este eje estratégico para la empresa (véase anexo 1).

El modelo de Ishikawa permitió identificar las causas para poder determinar las perspectivas sobre las cuales se gestiona el problema. El análisis de contexto externo evidenció la necesidad de recuperar las alianzas estratégicas, principalmente con la

Presidencia de la República y el DNP, pues este respaldo de alto nivel le brinda mayor capacidad de acción a la organización. Es evidente la influencia que tiene el contexto político sobre la organización, ya que, si bien, en su decreto fundacional establece autonomía e independencia del gobierno central, en la práctica la operatividad de la empresa es dependiente del relacionamiento y posicionamiento político, la voluntad de la presidencia y su plan de gobierno. Ante la falta de reglamentación de la fase de preinversión, la organización depende de la voluntad política para generar negocios de estructuración. Por este motivo, es esencial tener en cuenta en las labores de planeación estratégica de ENTerritorio el contexto y dinámicas políticas donde la organización se desenvuelve.

En este sentido, es importante crear redes de aliados con las entidades del nivel central, no sólo por estrategia comercial, sino para generar esquemas colaborativos de gobierno, que favorezcan a la empresa. El análisis interno demostró la importancia de contar con procesos y procedimientos que reconozcan las particularidades de la estructuración, como parte de la fase de preinversión de los proyectos. Esto implica el desarrollo de metodologías de trabajo propias a la línea de negocios y la adaptación de la organización al funcionamiento nacional de la preinversión. Justamente, se problematiza la visión de competencia y autonomía para ampliar la visión de cómo la línea de estructuración puede aportar, desde su particularidad, al sostenimiento financiero de la organización.

El proceso metodológico y la combinación de las diferentes herramientas utilizadas permitió generar un control de mando que responde, no sólo a una revisión interna de la organización, sino que la ubica en un contexto social, económico y político específico como parte del análisis necesario para plantear alternativas de mejora. Las 17 acciones se ubican en una temporalidad específica donde las acciones establecidas para el 2024 son determinantes para la puesta en marcha de las proyectadas en el 2025 y el 2026. Es decir, la articulación y temporalidad de estas responde a las necesidades actuales de la organización y su capacidad para desarrollarlas. Por otro lado, el *balanced scorecard* está diseñado para realizar las actividades iniciando por la gestión interna de procesos: en otras palabras, fue construido bajo un modelo de abajo hacia arriba, teniendo como sustento el pilar de procesos para desarrollar la gestión de alianzas y la óptima gestión financiera.

El presente estudio le propone a ENTerritorio que tenga en cuenta cómo los factores exógenos a la organización impactan las gestiones que realiza en estructuración, para que, con base a estas y un trabajo articulado con las revisiones y gestiones internas, tenga una ruta de trabajo que combine factores exógenos y endógenos. Así, se establece un camino para lograr que la línea de negocios de estructuración cumpla con los objetivos institucionales determinados.

El *balanced scorecard* llama la atención sobre escenario donde se ubica ENTerritorio, evidenciando que es particularmente complejo. La empresa debe reconocer que las gestiones para el fortalecimiento de su línea de estructuración requieren un esfuerzo adicional en coordinar y relacionar actores externos a la organización. La ruta de acción entregada a la empresa contiene acciones que, al desarrollarse de forma integral, le permitirán a la organización contar con una línea de negocios que le genere valor público, para responder a las dos metas institucionales determinadas y cumplir el objetivo de disminuir la disparidad regional en el país, razón por la cual existe ENTerritorio.

Bibliografía

- Amador, C. (05 de enero de 2022). El Análisis PESTEL. *UNO sapiens, boletín científico*, 4(8), 1-2. Recuperado el 01 de Octubre de 2023
- Arellano, D. (1994). Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia. *Documento de trabajo*(26), 1-19. Recuperado el 17 de junio de 2023, de https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/825/3/000001219_documento.pdf
- Bautista-Ortega. (2020). Escala de Likert: Una alternativa para elaborar e interpretar un instrumento de percepción social. *Revista de la Alta Tecnología y Sociedad* 38, 12(1), 38-45. Recuperado el 01 de octubre de 2023, de https://www.researchgate.net/profile/Alberto-Fernandez-45/publication/361533522_Escala_de_Likert_Una_alternativa_para_elaborar_e_interpretar_un_instrumento_de_percepcion_social/links/62b736d0d49f803365b96810/Escala-de-Likert-Una-alternativa-para-elaborar-
- Bernal, & Sanabria, N. (2018). *Modelo multicriterio aplicado a la toma de decisiones representables en diagramas de Ishikawa*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Obtenido de <https://repository.udistrital.edu.co/handle/11349/13894>

- Betancourt, D. (2019). *Análisis pestel para describir el contexto organizacional*. Recuperado el 16 de Julio de 2023, de Ingenio y Empresa. Cómo hacer un Análisis PESTEL.: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/3205>
- Castells. (1996). La era de la información: economía, sociedad y cultura. *La sociedad red, I*.
- CONPES 3582, Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2009).
- CONPES 3851, Política general de propiedad de empresas estatales del orden Nacional (2015). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3851.pdf>
- CONPES 3856, ESTRATEGIA DE ESTANDARIZACIÓN DE PROYECTOS 2016-2018 (2016). Obtenido de <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Normatividad/CONPES-3856-de-2016.pdf>
- Decreto 1962, Por el cual se homogeneizan las disposiciones que regulan la gobernanza y los regímenes de las entidades públicas de servicios financieros (15 de noviembre de 2023). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=224050>
- Decreto 2168, Por el cual se reestructura el fondo nacional de proyectos de desarrollo - FONADE (1992). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67061>
- Decreto 495, Por el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE y se dictan otras disposiciones. (2019). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=91114>
- DNP. (2014). *Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos*. (D. d. (DIFP), Ed.) Recuperado el 10 de septiembre de 2023, de Documento 1: Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20p%C3%B3licas/Teoria%20de%20Proyectos.pdf>
- DNP. (2017). *FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS. Una estrategia para mejorar la calidad de la inversión pública*. Bogotá: Equipo de estructuración de proyectos. Obtenido de <https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/a89f65ea-c337-44b6-bd82-900350a94146/Capacitaci%C3%B3n+Cundinamarca+27042017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ILqwnej>
- DNP. (agosto de 2023). *Mapa de inversiones*. Recuperado el 16 de agosto de 2023, de reportes del Mapa de Inversiones: <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Infografias/InfoEstado>

- DNP. (2023). *Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia* (Enero de 2023 ed.). Bogotá, Colombia: Departamenton Nacional de Planeación. Recuperado el 04 de agosto de 2023, de https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf
- El Universal. (29 de abril de 2019). *regionales*. Obtenido de ENTerritorio será el brazo técnico para el desarrollo de las regiones: <https://www.eluniversal.com.co/regional/enterritorio-sera-el-brazo-tecnico-para-el-desarrollo-de-las-regiones-JY1076319>
- ENTerritorio & El Fondo Mundial. (2020). *Informe Final: Evaluación de los efectos directos de la ampliación de la respuesta de VIH con enfoque de vulnerabilidad en Bogotá, Cali, Medellín, Pereira, Dosquebradas, Bucaramanga, Cartagena y Barranquilla*. Bogotá: ENTerritorio.
- ENTerritorio. (2019). *Manual de líneas de negocio*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial.
- ENTerritorio. (2019). *Plan Estratégico de las Tecnologías de la Información - PETI 2019 2023*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial. Obtenido de <https://www.enterritorio.gov.co/web/node/2060>
- ENTerritorio. (2019). *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial.
- ENTerritorio. (2020). *Informe de Gestión. Año 2019*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Recuperado el 01 de octubre de 2023
- ENTerritorio. (2021). *Informe de Sostenibilidad y Gobierno Corporativo. Año 2020*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Recuperado el 11 de septiembre de 2023
- ENTerritorio. (2022). *Informe de Sostenibilidad y Gobierno Corporativo. Año 2021*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Recuperado el 26 de julio de 2023
- ENTerritorio. (2023). *Análisis para la reestructuración y actualización de la estructura y planta de personal de ENTerritorio*. Bogotá: Subgerencia Administrativa.
- ENTerritorio. (2023). *Estado de resultados de ENTerritorio*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Recuperado el 2023 de Julio de 14
- ENTerritorio. (2023). *Informe de gestión*. Bogotá: Subgerencia de estructuración.
- ENTerritorio. (2023). *Informe de Sostenibilidad y Gobierno Corporativo. Año 2022*. Bogotá: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Recuperado el 5 de agosto de 2023

- ENTerritorio. (2023). *Manual de Presupuesto*. Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Bogotá: M-FI-02. Recuperado el 18 de septiembre de 2023
- ENTerritorio. (2023). *Nuestra Entidad*. Obtenido de Propósito superior: <https://www.enterritorio.gov.co/web/quienes-somos/nuestra-entidad>
- ENTerritorio. (2023). *Plan de Acción Institucional 2023*. Bogotá: Empres Nacional Promotora del Desarrollo Territorial.
- ENTerritorio. (2023). *Portafolio de servicios*. (E. N. Territorial, Editor) Recuperado el 09 de junio de 2023, de ENTerritorio sitio web: <https://www.enterritorio.gov.co/web/portafolio>
- ENTerritorio. (julio de 2023). Portafolio de servicios. Bogotá, Colombia.
- ENTerritorio. (2023). *Resultados de la gestión 2022*. Bogotá.
- Eslava, Chacón, & Gonzalez. (2019). Gestión del Presupuesto Público: alcance y limitaciones. *Visión Internacional*, 2(1), 18-24. doi:<https://doi.org/10.22463/27111121.2603>
- Fernández. (2001). El Balanced Scorecard. *Revista de antiguos alumnos del IESE*, 81(83), 31-42. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38599279/EL_BALANCED_SCORECARD_-_AYUDANDO_A_IMPLANTAR_LA ESTRATEGIA-libre.pdf?1440771610=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEL_BALANCED_SCORECARD_AYUDANDO_A_IMPLANT.pdf&Expires=1698535973&Signature=XQf
- García. (2022). *Factores limitantes de la ejecución de los proyectos prioritarios en los esquemas de ordenamiento territorial de los municipios de bajos recursos. Caso de estudio Fómeque y Choachí, Cundinamarca*. Bogotá: Fundación Universitaria de América. Obtenido de <http://52.0.229.99/handle/20.500.11839/8986>
- Gobierno de Colombia. (2017). Política Nacional de Cambio Climático. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>
- González. (2021). *Implementación de metodología del modelo de los cinco casos en proyectos de Asociación Público-Privada en Colombia*. Departamento de ingeniería civil. Bogotá: Universidad de los Andes. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/ea70c896-8786-4b5e-a6ee-e44504b8a7c8/content>

- Granero. (2016). Metodología de Investigación en Psicología. Estadística descriptiva e inferencial. *Metodología de la investigación clínica*(102). Obtenido de https://cdn-cms.f-static.com/uploads/2236286/normal_5cef018589ced.pdf
- Hughes. (1996). La nueva gestión pública. *Lecturas de gestión pública*, 101-132.
- Kotler, P. (2013). *Dirección de Marketing*. Prentice Hall.: Edición del Milenio.
- La República. (20 de octubre de 2013). *Noticias economía*. Obtenido de Gobierno exalta labor de Fonade en el país: <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-exalta-labor-de-fonade-en-el-pais-2094031>
- La República. (23 de Abril de 2021). *María Elia Abuchaibe, gerente de Enterritorio en Inside LR*. Obtenido de El reto es que el fondo de ENTerritorio sea un vehículo para crear capacidades locales: <https://www.larepublica.co/economia/el-reto-es-que-el-fondo-de-enterritorio-sea-un-vehiculo-para-generar-capacidad-en-lo-local-3157742>
- Lerma, K. (2014). *Mercadotecnia: el mercado y sus estrategias*. Gasca Sicco.
- Ley 2056, POR LA CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (2020). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- Mercado, S. (2014). *Mercadotecnia Programada*. Limusa.
- MERPD. (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 01 de octubre de 2023, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>
- Meynhardt, Gomez, & Schweizer, &. (s.f.). The Public Value Scorecard: What Makes an Organization Valuable to Society? *Performance*, 1(8), 1-8.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil*. (USAID, Ed.) Obtenido de Instrumentos metodológicos: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/instrumentos_metod/Pautas_para_la_I,FyES_de_PIP,_perfil.pdf
- Mitchell, Agle, & Wood. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 4(22), 853-886.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.

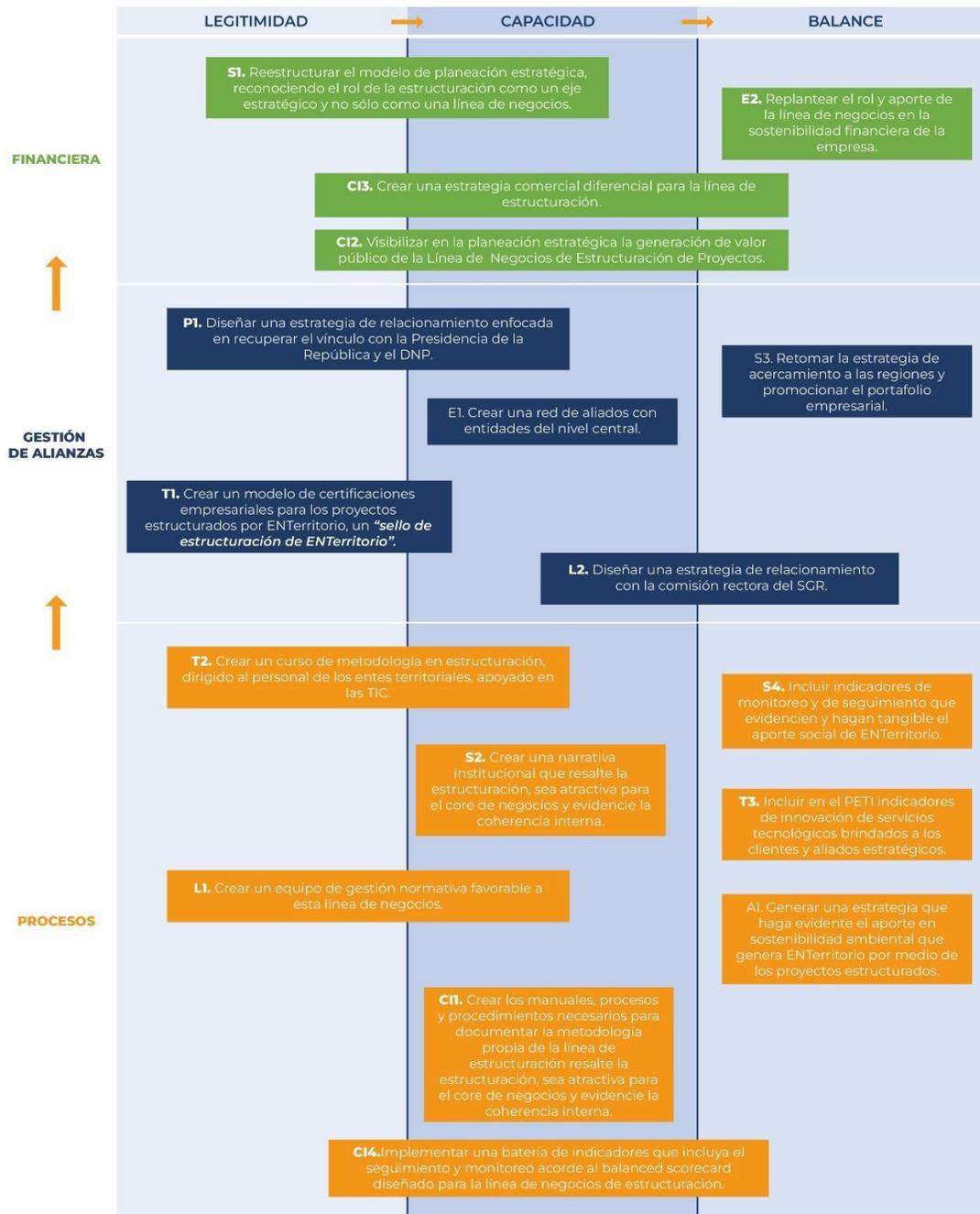
- Narváez, Gutiérrez, & Senior. (2011). Gestión organizacional. Una aproximación a su estudio desde el paradigma de la complejidad. *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, 27-48. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/364/36422801003.pdf>
- Noticias Caracol. (17 de junio de 2017). Mala estructuración del proyecto: la razón de los problemas de la vía al Llano según Contraloría. *Sección de economía*. Obtenido de <https://noticias.caracoltv.com/economia/mala-estructuracion-del-proyecto-la-razon-de-los-problemas-de-la-via-al-llano-segun-contraloria>
- OCHA services. (09 de Diciembre de 2005). *Colombia: Palabras del Presidente Uribe en evaluación de atención de desastres en Madgalena*. Obtenido de Informing humanitarians worldwide 24/7: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-palabras-del-presidente-uribe-en-evaluaci%C3%B3n-de-atenci%C3%B3n-de-desastres-en>
- Ospina, Sandoval, Aristizábal, & Ramírez. (2005). *La escala de Likert en la valoración de los conocimientos y las actitudes de los profesionales de enfermería en el cuidado de la salud*. Universidad Nacional de Antioquia. . Antioquia: Invest Educ Enferm. Recuperado el 20 de octubre de 2023
- Pardo. (2019). Una Introducción a la Administración Pública. (INAP, Ed.) *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*.
- Pérez, A. (26 de abril de 2011). *Elementos claves en la estructura de un proyecto*. Recuperado el 2023 de agosto de 04, de OBS Business School: <https://www.obsbusiness.school/blog/elementos-claves-en-la-estructura-de-un-proyecto#:~:text=La%20estructura%20de%20un%20proyecto%20es%20la%20forma%20en%20que,forma%20com%C3%BAAn%20para%20estructurar%20proyectos.>
- Pérez, Castrillón, Angarita, & Martínez, R. (2020). *Gestión adecuada de los recursos y el éxito de los proyectos de inversión pública en Colombia*. Bogotá: Universidad EAN.
- Porter, L., Lawler III, E., & Hackman, R. (1975). *Behavior in organizations* (III ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Porter, M. (2002). *Estrategia Competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. (XXX ed.). Ciudad de México. : CECSA. Recuperado el 24 de Julio de 2023
- Presidencia de la República. (09 de Diciembre de 2007). *Durante el Gobierno Uribe se aprovecharon los rendimientos financieros de FONADE para la financiación de proyectos de infraestructura priorizados por la presidencia, como los Juegos Deportivos Nacionales*. Obtenido de Secretaría de Prensa de la Presidencia.: <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2008/diciembre/09/26092008.html>
- Puerta, L. F. (2004). *Interpretando a Porter*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

- Ríos, J. (2016). *Ciencias sociales en la posmodernidad : emancipación de los estudios sociales frente a la sociedad del conocimiento y la colonialidad*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Bogotá: Repositorio de trabajos de grado. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/4ea3dc47-3376-4faf-9e93-a121adb3c582/content>
- Sanabria, P., & Guzmán, A. (2021). *Políticas Públicas, Valor Público y Gobernanza Colaborativa. El Caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar*. (E. Uniandes, Ed.) Bogotá: Universidad de los Andes. doi:(ISBN 978-958-798-098-1)
- Torres, G. (25 de octubre de 2019). *Análisis PESTEL*. Recuperado el 01 de agosto de 2023, de Universidad de Guadalajara. Estrategia Empresarial. Sistema de Universidad Virtual: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/2973>
- Valencia, D., & Karam de Chueiri, V. (junio de 2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *Dikaion*, 171-194. Recuperado el 17 de octubre de 2023
- Villarreal, J. (2019). *Diseño del Modelo de Negocio Óptimo*. Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio. Bogotá: Contrato de Consultoría No. 2019459. Recuperado el 01 de septiembre de 2023
- Viloria, Cadavid, & Awad. (2018). Metodología para evaluación de impacto ambiental de proyectos de infraestructura en Colombia. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, 121-156.

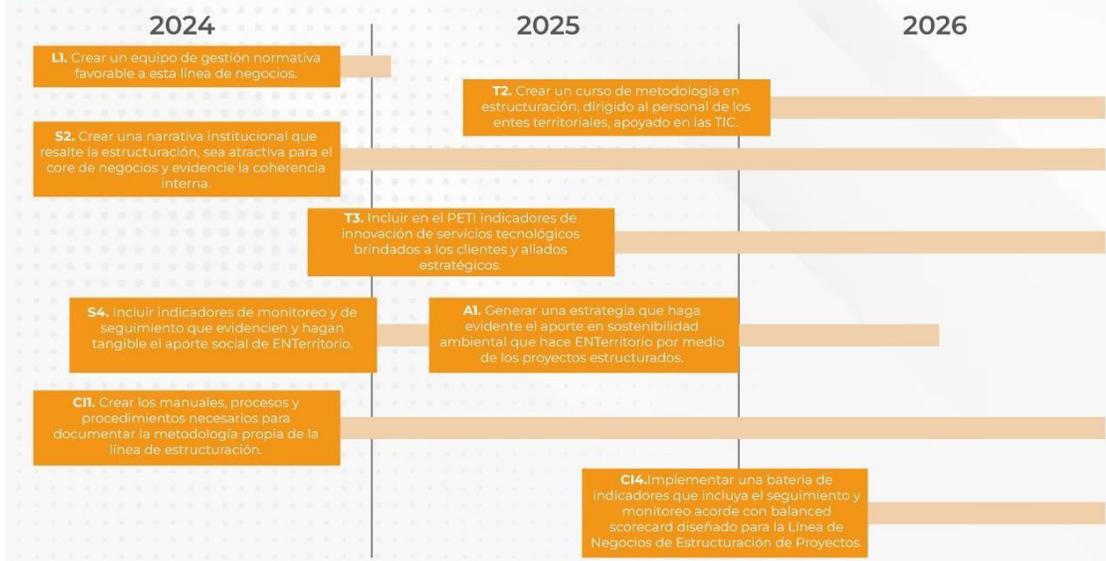
Anexos

Gráfico 12. Triángulo estratégico – BSC.

TRIÁNGULO ESTRATÉGICO - BSC



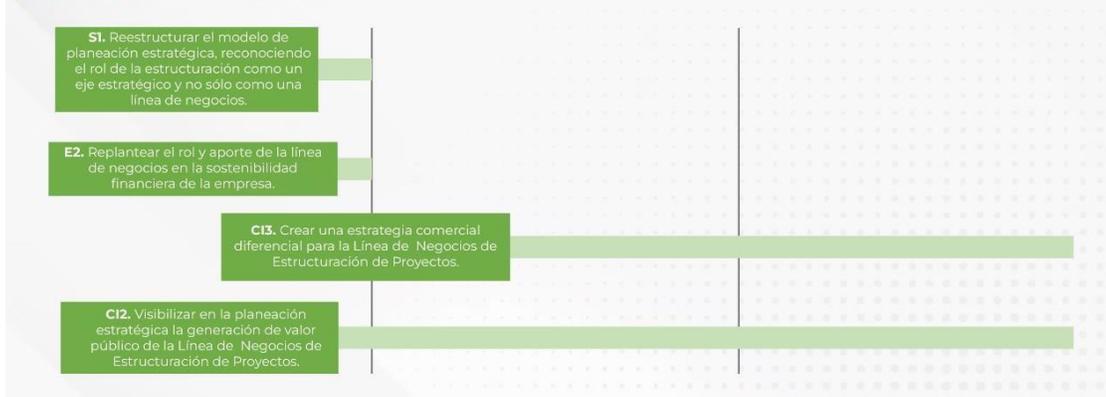
GESTIÓN DE PROCESO



GESTIÓN DE ALIANZAS



GESTIÓN FINANCIERA



Fuente: elaboración propia

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de asuntos públicos busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co



[@GobiernoUAndes](https://www.instagram.com/GobiernoUAndes)