

Articulación entre la Norma ISO 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene: caso de estudio¹

Articulation between ISO 18091 and the Municipal Development Plan of Fúquene: Case Study

Articulação entre a ISO 18091 e o Plano de Desenvolvimento Municipal de Fúquene: estudo de caso

<https://doi.org/10.15332/24631140.7784>

Artículos de investigación

Anngie Valeria León Antolínez²

Edward Parra Flórez³

Carlos Alberto León Medina⁴

Recibido: 12 de noviembre del 2021

Revisado: 1.º de abril del 2022

Aceptado: 20 de mayo del 2022

¹ Artículo de resultado de investigación.

² Magíster en Administración, MBA. Ingeniera industrial. Línea de investigación sobre estrategia organizacional. Grupo de Investigación en Gestión y Modelación Ambiental, Gaia. Línea de investigación en calidad y gestión integral, Grupo de Estudios y Aplicaciones en Ingeniería Mecánica (Geamec), Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: anngie.leon@usantotomas.edu.co, valerialleon997@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5184-3815>

³ Magíster en Ingeniería Industrial. Ingeniero Industrial. Línea de investigación en calidad y gestión integral. Grupo de Estudios y Aplicaciones en Ingeniería Mecánica (Geamec), Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: edward.parra@usantotomas.edu.co, edward.parra@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3470-6135>; CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001075055&lang=es

⁴ Magíster en Ingeniería con especialidad en Calidad y Productividad. Especialista en Ingeniería Ambiental. Ingeniero Mecánico. Línea de investigación en Calidad. Grupo de Investigación y Desarrollo de Ingeniería en Nuevas Tecnologías (Gidint), Universidad Santo Tomás, seccional Tunja, Colombia. Correo electrónico: carlos.leon@ustatunja.edu.co, carlosleonmedina@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3794-5206>; CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000593397&lang=es

Citar como:

León Antolínez, A. V., Parra Flórez, E. y León Medina, C. A. (2022). Articulación entre la Norma ISO 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene: caso de estudio. *SIGNOS, Investigación en Sistemas de Gestión*, 14(2).

<https://doi.org/10.15332/24631140.7784>



Resumen

El presente artículo hace parte de los proyectos realizados por el Grupo de Estudio de la Maestría en Administración (MBA) y la Maestría en Calidad y Gestión Integral de la Universidad Santo Tomás. El objetivo es definir un método de articulación entre la Norma ISO 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene (Cundinamarca, Colombia), 2020-2023. La investigación es cualitativa y la técnica específica es el estudio de caso con unidades incrustadas. El alcance es exploratorio y documental: se inició con una revisión de 50 artículos; posteriormente, se clasificó la información de acuerdo con los ejes temáticos y se realizó un análisis comparativo entre la Norma ISO 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene. Se identificaron brechas estratégicas entre la Norma y el Plan de Desarrollo, lo cual evidencia la inexistencia de directrices específicas en los diferentes capítulos de la Norma en lo que se refiere a gestión de calidad. Esto es relevante para que los Gobiernos locales implementen un sistema de gestión de calidad que, además de cumplir con los requisitos de la Norma, responda a las necesidades y expectativas de sus ciudadanos y otros actores interesados.

Palabras clave: Gobierno, ISO, planeación, estrategia, calidad.

Abstract

This article is part of the projects carried out by the Study Group of the Master's in Administration - MBA and the Master's in Quality and Comprehensive Management of Universidad Santo Tomás. The objective is to define a method of articulation between the ISO 18091 standard and the municipal development plan 2020-2023 of Fúquene in Colombia. This research project is qualitative in nature through a case study with embedded units, with exploratory and documentary scope, starting with a literature review of 50 articles. Subsequently, the information is classified according to the thematic axes and an analysis of the ISO 18091 standard and the municipal development plan is conducted, identifying the main strategic gaps between the standard and Fúquene's development plan. This shows the absence of specific guidelines in the different chapters of the standard, which is very relevant for local governments to implement a quality management system that not only meets the

requirements of the standard, but also meets the needs and expectations of their citizens and other relevant stakeholders.

Keywords: Governance, ISO, planning, strategy, quality.

Resumo

Este artigo faz parte dos projetos realizados pelo Grupo de Estudos do Mestrado em Administração - MBA e do Mestrado em Qualidade e Gestão Integral da Universidad Santo Tomás. O artigo visa definir um método de articulação entre a norma ISO 18091 e o plano de desenvolvimento municipal 2020-2023 de Fúquene na Colômbia. Este projeto de pesquisa é de natureza qualitativa através de um estudo de caso com unidades embutidas, com escopo exploratório e documental, começando com uma revisão bibliográfica de 50 artigos. Posteriormente, as informações são classificadas de acordo com os eixos temáticos e é feita uma análise da norma ISO 18091 e do plano de desenvolvimento municipal, identificando as principais lacunas estratégicas entre a norma e o plano de desenvolvimento do Fúquene. Isto mostra a ausência de diretrizes específicas nos diferentes capítulos da norma, o que é muito relevante para que os governos locais implementem um sistema de gestão de qualidade que não apenas atenda às exigências da norma, mas também às necessidades e expectativas de seus cidadãos e outras partes interessadas relevantes.

Palavras-chave: Governo, ISO, planejamento, estratégia, qualidade.

Introducción

La Organización Internacional de Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés) ha desarrollado y publicado más de 20 000 normas que establecen estándares internacionales, con los cuales se garantiza seguridad, confiabilidad y calidad. En el 2014, esta organización publicó la Norma ISO 18091, una guía para que los Gobiernos monitoreen, planifiquen, midan y evalúen el desempeño de su sistema de gestión de calidad según los requisitos de la Norma ISO 9001. Con su expedición, la Norma 18091 se convirtió en la primera dirigida específicamente a los Gobiernos locales.

Para Ostos (2018), la Norma ISO 18091 es:

Un mapa integral que incluye todo el conjunto de políticas públicas expresadas en servicios básicos que el Gobierno local debe brindar efectivamente a los ciudadanos. Por esta razón, la norma permite que los Gobiernos locales puedan liderar y administrar sus políticas como una hoja de ruta para la gestión del

Gobierno local, con una manera integral y coherente, visualizando todos los niveles del gobierno de manera organizada. (p. 266)

De acuerdo con el autor, la Norma GTC-ISO 18091 permite organizar un sistema de gestión de calidad para los Gobiernos locales y se considera uno de los pilares fundamentales para su buen desempeño, teniendo en cuenta que mantener la confianza de sus ciudadanos es un gran desafío. Así mismo, es importante destacar que los Gobiernos locales son proveedores de servicios; por lo tanto, deben administrar de manera eficiente sus recursos y procesos para mejorar los niveles de calidad en su gestión.

El estándar internacional para los Gobiernos locales incluye tres características principales:

- La responsabilidad de la dirección, orientada a organizar mejor los servicios y poner en marcha un plan de acción que involucre a todos los interesados.
- El enfoque al cliente o al ciudadano, que pone en el centro a la población. Con esto, se promueve la participación en los procesos de toma de decisiones y el cumplimiento a cabalidad de las expectativas y necesidades específicas de los ciudadanos.
- Una política de calidad que define la metodología de los sistemas de gestión para los Gobiernos locales no solo como una meta, sino como un camino de mejoramiento continuo en la prestación de los servicios.

Para Oprekilov (2014), un sistema de gestión de calidad bien estructurado permite optimizar la gestión de procesos, recursos y documentos requeridos, para alcanzar los objetivos de calidad de cada sector de gobierno y asegurar la prestación continua de servicios. En coherencia con lo anterior, los Gobiernos locales deben trazar lineamientos para mejorar su sistema de gestión de calidad, con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y que estos, a su vez, se conviertan en facilitadores de soluciones, a través de su participación.

La Norma ISO 18091 ha sido implementada en varios países del mundo. Por ejemplo, Wiśniewska y Szczepańska (2013) analizaron la experiencia y participación de los Gobiernos locales de Polonia, en la implementación de esta norma. El objetivo transversal es satisfacer las necesidades de la población de una ciudad específica, a través de herramientas estratégicas como la implementación de un cuadro de mando integral y la recolección de opiniones de los ciudadanos. Estas permitieron identificar fallas en sus procesos y mejorar sus marcos de sistemas de gestión.

Así mismo, los Gobiernos locales mexicanos han sido precursores de la Norma ISO 18091. Gadsden Carrasco y Vilanova (2019) estudiaron la aplicación de la herramienta de evaluación de indicadores denominada IWA4 e identificaron elementos innovadores que han llevado a que sea considerada como un aporte para los Gobiernos en diferentes campos, como el control y la mejora del Gobierno local, a través de un mapa de prioridades. Estos autores exponen seis enfoques encaminados a la gestión de calidad en los Gobiernos locales: el primero hace referencia al direccionamiento en la manera de construir un estándar mundial con resultados medibles y verificables, en 164 países que usan la Norma ISO como una guía para el mejoramiento de sus procesos. El segundo se relaciona con las políticas públicas y constituye un primer instrumento para la adecuación de un sistema de gestión de calidad. El tercero, enfocado en el liderazgo desde la más alta autoridad, compromete a los principales entes gubernamentales de cualquier municipio, a través de la automejoría desarrollada en un solo sistema de gestión. Con esto, se es posible transformar toda la operación del Gobierno. El cuarto enfoque contempla los principales problemas en cualquier Gobierno, entendiendo como problemas la falta de transversalidad en la gestión, tanto a nivel horizontal como vertical. El quinto enfoque pone en marcha un instrumento metodológico para organizar la participación ciudadana en la verificación y la medición de la gestión política transparente, en el cual los ciudadanos pueden acercarse a la realidad del Gobierno local y se generan mecanismos de quejas y reflexión. Finalmente, el sexto enfoque posibilita la construcción de confianza entre las partes interesadas.

De acuerdo con lo anterior, se destaca que la gestión de directrices estratégicas que emprenden los Gobiernos locales para el cumplimiento de los objetivos representa una solución para lograr una articulación e implementación de la Norma ISO 18091, como sistema de gestión de calidad para el mejoramiento de todos los procesos gubernativos. Así mismo, la gestión de calidad en los Gobiernos locales ha avanzado, a partir de la descentralización que se ha llevado por años en Colombia, en particular, y América Latina, en general.

Cohen y Peterson (1996) aportan una tipología de la descentralización: la descentralización espacial transfiere recursos a las regiones para promover la economía. La descentralización hacia el mercado transfiere responsabilidades de la prestación de servicios del Estado al mercado. La descentralización política se caracteriza por la transferencia de responsabilidades a entidades territoriales locales; se tiene en cuenta la capacidad de elegir a los gobernantes y que estos, a su vez, sean los pioneros en la toma de decisiones en torno a las políticas de

dichas entidades. Finalmente, la descentralización administrativa transfiere recursos y capacidad de decisión del Gobierno nacional a los municipios para el beneficio de los diferentes servicios vitales para los ciudadanos.

En Colombia, la descentralización territorial se implementó a principios de la década de 1980, a partir de una serie de factores internos (económicos, sociales, políticos y fiscales), que presionaron soluciones por parte del Estado, a través de una serie de estrategias como apertura democrática, flexibilización y liberación de los mercados. Así, las entidades territoriales empezaron a tener autonomía para la gestión y administración de sus intereses y recursos, actuando dentro de los límites de la Constitución Política. Con el paso del tiempo, las entidades territoriales han pasado de ser comisarías e intendencias a ser departamentos, municipios, distritos y comunidades indígenas, tal como se determinó en la Constitución Política. Ese cambio significativo en la estructura del Gobierno, comparada con la de unos años atrás, evidencia la importancia que tiene para las entidades territoriales asumir la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales, y el aumento del impacto en la economía local y en el mejoramiento del territorio, mediante los planes de desarrollo municipales.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2002), junto con la Dirección del Desarrollo Territorial, han coordinado un estudio para la evaluación de la descentralización municipal, que busca determinar cuáles han sido los avances y resultados para los Gobiernos locales. Este estudio tuvo en cuenta una serie de antecedentes y estrategias como un marco de referencia del proceso de descentralización (tabla 1).

Tabla 1. Marco de referencia del proceso de descentralización municipal

| Antecedentes | Centralización del Estado |
|---|---|
| Problemas de la centralización | Deficiencia en la provisión del Estado. Protestas ciudadanas. Democracia restringida. |
| Estrategias de descentralización | Política. • Elección de alcaldes y gobernadores. • Mecanismos de participación ciudadana. Fiscal. • Aumento de las transferencias. • Fortalecimiento de los recursos propios. • Créditos. Administrativa. • Fortalecimiento de la capacidad de gestión. • Desmonte de entidades nacionales. • Asignación de funciones en servicios sociales y públicos. |
| Resultados esperados de la descentralización | Mejoramiento en la provisión de los servicios locales (educación, salud y agua potable). |

| Antecedentes | Centralización del Estado |
|----------------------------|---|
| Factores incidentes | Factores internos. <ul style="list-style-type: none"> • Gestión fiscal. • Capacidad de gestión. Factores externos. <ul style="list-style-type: none"> • Violencia. • Desarrollo económico. • Apoyo del nivel nacional y departamental. |

Fuente: DNP (2002).

Para el DNP (2002), crear un escenario favorable para la gestión municipal es un reto. Este debe permitir evaluar integralmente las acciones y estrategias desarrolladas en cada administración y, así, plantear planes de mejora de los indicadores municipales, como herramienta estratégica para el cumplimiento de objetivos. La planeación estratégica en los municipios se ha convertido en uno de los factores claves para su evolución e innovación en los procesos de gestión administrativa, productiva, social y ambiental. Para Johnsen (2018):

Los municipios tienen la responsabilidad de asumir tareas importantes y servicios en los Estados de bienestar modernos, y gobiernan vastos recursos públicos. Algunas de estas tareas y servicios son delegados del Gobierno central, mientras que otros son producidos sobre la base de opciones políticas y estratégicas locales. Independientemente de los mandatos para tales tareas y servicios, los municipios necesitan políticas y estrategias para su gobernanza y uso de recursos públicos. (p 399)

Lo anterior indica que los municipios deben tomar el rol de facilitadores en la toma de decisiones, mediante la planeación de estrategias concretas y pertinentes que les permitan el cumplimiento de objetivos, con una visión más crítica de su futuro.

La planeación estratégica en los municipios se convierte en una herramienta para obtener información sobre la gestión de los Gobiernos locales, y que también contribuye a generar cambios a través de estrategias de intervención gubernativa. Sánchez (2010) afirma que la planeación estratégica en los municipios debe construir dinamismo, participación e inclusión ciudadana, y adaptarse a los cambios sociales. Así mismo, se pueden hallar soluciones a problemas existentes dentro del marco legislativo. Por otra parte, Neamtu (2012) define la planeación estratégica municipal como un proceso de largo plazo para la toma de decisiones que integra diferentes enfoques y disciplinas.

De acuerdo con la posición de los autores mencionados, la planeación estratégica en los municipios considera una visión a largo plazo que integra diferentes

aspectos relacionados con la sociedad, la economía, la política, la calidad y la gestión de procesos en la toma de decisiones. Por esa razón, la planeación se convierte en una herramienta para la elaboración de planes de desarrollo, donde se trazan los posibles caminos o lineamientos estratégicos para incrementar la competitividad municipal.

Elizalde (2003) especifica que los planes de desarrollo, al ser una herramienta de visión para los Gobiernos locales, deben identificar las fortalezas y los aspectos especiales que los caracterizan, para que se conviertan en una base del desarrollo, es decir, una nueva forma de mirar y de actuar. Estos son instrumentos de planeación que orientan las acciones de intervención económica y social de los entes departamentales, distritales y municipales, durante un periodo de gobierno, en articulación con el plan de ordenamiento territorial de cada municipio (DNP, 2002). Es importante destacar que, para llevar a cabo un plan de desarrollo y que este genere un impacto positivo en la sociedad, se deben tener en cuenta los elementos descritos en la tabla 2.

La siguiente tabla señala la necesidad de un diagnóstico, en el que se identifiquen cuáles son los aspectos clave a mejorar, a partir de la participación de la comunidad como eje transversal en el mejoramiento de cada uno de los ámbitos de gestión. Así mismo, se debe contar con una visión clara y cuantificable de lo que se espera lograr. La proyección se realiza mediante indicadores organizados según ejes estratégicos y un diagnóstico financiero para evaluar el mejoramiento económico del municipio.

Tabla 2. Elementos para tener en cuenta en la elaboración de un plan de desarrollo

| Lineamientos | Justificación |
|--------------------|---|
| Diagnóstico | Cierre de brechas. Ejercicios participativos con la comunidad. |
| Estrategia | Visión, ejes estratégicos, programas e indicadores y metas. |
| Financiera | Diagnóstico financiero y plan de inversiones. |

Fuente: elaboración propia.

En el marco de esta investigación, se consideraron autores de diferentes nacionalidades que han realizado estudios sobre el tema (tabla 3), como base del marco teórico y de la identificación de la relevancia que la planeación municipal tiene en otros países.

Tabla 3. Antecedentes de la investigación según investigaciones revisadas

| Autores | País | Tema | Palabras clave |
|------------------------------------|--------------------|---|--|
| Carrasco y Vilanova (2019) | México | Calidad en gobiernos locales. | Norma ISO 18091, gobiernos locales. |
| Porras (2016) | Ecuador | Gestión de calidad en gobiernos locales. | Calidad, gobiernos locales. |
| Kaufmann et ál. (2015). | Estados Unidos | Gobiernos confiables. | Gobiernos locales, calidad. |
| Ćwiklicki et ál. (2021). | Polonia | Sistemas de gestión de calidad en Polonia. | Gobiernos locales, sistemas de gestión. |
| Ostos (2018). | México | Implementación de la Norma ISO en Los Cabos y Ciudad de México. | Norma ISO 18091, gestión de la calidad. |
| Astrini (2015). | Indonesia | Requisitos de la Norma ISO para el desarrollo de indicadores en los gobiernos locales de Indonesia. | Norma ISO 18091, gobiernos locales, indicadores de medición. |
| Houston y Katavic (2006). | Nueva Zelanda | Desarrollo de un marco de gestión de calidad para los gobiernos locales de Nueva Zelanda. | Gobiernos locales, gestión de calidad. |
| Oprepilov (2014). | Polonia | Herramientas de estandarización de la calidad. | ISO, gobiernos locales, calidad. |
| Čiegis et ál. (2005). | Lituania | Planeación estrategia en gobiernos locales en Lituania. | Planeación estratégica, gobiernos locales. |
| Leung, Chan y Lee (1999). | Corea | Planeación estratégica y su aplicación en el desempeño de los gobiernos locales. | Plan estratégico, gobiernos locales, aplicación. |
| Vlaskina (2018). | Rusia | Planeación estratégica a nivel municipal. | Plan estratégico, municipios, locales. |
| Merino Estrada (2011). | España | Estrategia e innovación en gobiernos municipales. | Planeación estratégica, gobiernos municipales. |
| DNP (2002). | Colombia | Gestión municipal en Colombia | Municipio, sistemas de gestión. |
| Molin (2003). | Ecuador | Gestión de la calidad en la administración pública. | Sistemas de gestión, administración pública, municipios. |
| Carrasco y Vilanova (2019). | México y Argentina | Aplicación de la Norma ISO en gobiernos locales en México | Norma ISO 18091, gobiernos locales, implementación. |

Fuente: elaboración propia.

La revisión de la literatura permite afirmar que los sistemas de gestión de calidad según la ISO para los gobiernos locales han sido objeto de estudio en varios países del mundo. Se encuentran investigaciones en Polonia, Indonesia, México, Ecuador y Colombia, entre otros, lo cual muestra el interés del Estado en mejorar sus sistemas de gestión de calidad.

Cundinamarca es un departamento de Colombia, conformado por municipios que están categorizados según el número de habitantes. Específicamente, Fúquene es un municipio que está ubicado en la provincia de Ubaté, con 5617 habitantes. Se caracteriza por ser una región agrícola, ganadera, turística, minera y comercial, por este motivo es fundamental buscar la alineación de la Norma ISO con el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, para mejorar los procesos de gestión. En este caso, se revisa dicha articulación a través de la identificación de elementos relacionados con la planeación estratégica que se contemplan en la Norma, pero no se han incluido en el Plan de Desarrollo.

Metodología

Este proyecto de investigación es cualitativo y la técnica es el estudio de caso con unidades incrustadas. Hernández et ál. (2014) indica que el método cualitativo se enfoca en comprender ciertos fenómenos, al profundizar en los puntos de vista, interpretaciones y significados construidos por los sujetos involucrados. Describe y analiza el fenómeno social estudiado, a partir de rasgos determinantes presentes en una situación estudiada, y compara casos buscando similitudes y diferencias, mediante unidades incrustadas.

El alcance del proyecto de investigación es exploratorio y documental. Precisamente, Sampieri (2014) plantea que la investigación cualitativa exploratoria: “se emplea cuando el objetivo consiste en examinar un tema poco estudiado o novedoso” (p. 91). La revisión documental según Casares et ál. citado en Bernal (2010) depende:

[...] fundamentalmente de la información que se obtiene o se consulta en documentos, entendiendo por estos todo material al que se puede acudir como fuente de referencia, sin que se altere su naturaleza o sentido, los cuales aportan información o dan testimonio de una realidad o un acontecimiento. (p. 111)

A partir del enfoque y alcance definidos para esta investigación, se realizó una búsqueda en diferentes bases de datos como Taylor, SpringerLink, Scopus, Google Académico, Science Direct, Dialnet, Cepal, repositorios de universidades colombianas (Universidad de los Andes, Universidad Externado, Universidad Tecnológica de Pereira), Universidad de Zaragoza en España y Universidad Católica del Perú. Se establecieron parámetros de búsqueda específicos y se utilizaron conectores booleanos como “AND”, y palabras en inglés y en español como “ISO 18091” AND “Gobiernos Locales”, “ISO 18091” AND “Plan de gobierno”; “Descentralización municipal” AND “Gobiernos locales”; “Planeación

estratégica” AND “Gobiernos Locales”; “ISO 18091” AND “Local Government”; “Strategic planning” AND “Local Government”, y “ISO 18091” AND “Government plan”, “Municipal decentralization” AND “Local Government”. Posteriormente, se clasificó la información según los temas abordados en el contenido y, finalmente, se realizó un análisis comparativo entre la estructura de la Norma ISO 18091 con el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 de la alcaldía de Fúquene, para identificar las brechas estratégicas existentes y las vías de resolución.

De acuerdo con los autores enunciados, la metodología de investigación es coherente con los propósitos de esta investigación, como se describe en la tabla 4.

Tabla 4. Aplicación adaptada desde la perspectiva de Hoyos Botero (2000)

| Principios del estado del arte | Descripción | Aplicación para la investigación |
|--------------------------------|---|---|
| Finalidad | Comparar los requisitos de la Norma ISO 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene 2020-2023. | Identificar los elementos estratégicos de la Norma GTC ISO 18091 que deben tener en cuenta los planes de desarrollo municipal. Analizar el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 de la alcaldía de Fúquene, para hallar las brechas estratégicas con respecto a los criterios de la Norma GTC ISO 18091. |
| Coherencia | Búsqueda de unidad interna en el proceso: fases, actividades y datos. | Fase 1 Consultar documentos en Google Scholar. Clasificar los documentos según las dimensiones definidas. Fase 2 Diseñar el marco teórico aplicado al objeto y sujeto de la investigación. Realizar el análisis de la Norma e identificar las brechas estratégicas existentes con respecto al Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. |
| Fidelidad | Recolección de la información y transcripción fidedigna de los datos. | La información recolectada está clasificada en las siguientes categorías: Q3 (32 %), Q2 (30 %), Q1 (22 %). Indexada en WOS (6 %) y no categorizada (10 %). |
| Integración | Áreas, temas, núcleos temáticos, unidades de análisis y posible interdisciplinariedad. | Calidad y planeación estratégica en Gobiernos locales. Implementación de la Norma ISO en Gobiernos locales. Antecedentes y conceptos. |

| Principios del estado del arte | Descripción | Aplicación para la investigación |
|--------------------------------|--|---|
| | | La interdisciplinariedad se evidencia en las área de administración e ingeniería. |
| Comprensión | Visión teórica del conjunto para ofrecer conclusiones sintéticas sobre el estado general de la temática. | Descentralización en Colombia. Planeación estratégica en gobiernos locales. |

Fuente: elaboración propia.

Resultados y discusión

El análisis de la documentación permitió identificar brechas entre la Norma 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de la Alcaldía de Fúquene, 2020-2023. La tabla 5 presenta estas brechas y constituye una base para lograr una articulación adecuada entre estos dos referentes, teniendo en cuenta herramientas de evaluación estratégicas que son clave para la toma de decisiones y para el mejoramiento de los sistemas de gestión de calidad. Al tener clara una estrategia, se mejoran notablemente los indicadores de calidad y, con estos, se da paso al mejoramiento de los servicios públicos.

El resultado de esta investigación ayudó articular la Norma ISO 18091 con el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene, debido a que, al encontrar elementos estratégicos que no están en el Plan de Desarrollo, es posible fortalecer los sistemas de gestión de calidad en los municipios, garantizar que los niveles de satisfacción del ciudadano aumenten y responder a las necesidades generales. Adicionalmente, se contribuye al desarrollo económico y social del municipio, ya que cambia el panorama al incorporar elementos que no estaban previstos y que se pueden aplicar mediante la planeación estratégica. Por otra parte, los resultados de investigación son útiles para los municipios pequeños de Cundinamarca que pueden empezar a incluir la Norma ISO 18091 como marco de los sistemas de gestión de calidad.

Tabla 5. Identificación de brechas estratégicas

| Estructura / articulación | | Brechas estratégicas entre la Norma y el Plan de Desarrollo | Categoría |
|------------------------------------|--|--|-----------|
| Norma GTC ISO 18091 | Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene | | |
| Contexto de la organización | Generalidades del Plan de Desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> • Políticas. • Marco legal. • Enfoque diferencial. | 1. El Plan no incluye una herramienta de planeación estratégica como Pestel o Dofa, para analizar el contexto y las variables internas y externas en el desarrollo de un plan. | Planear |

| Estructura / articulación | | Brechas estratégicas entre la Norma y el Plan de Desarrollo | Categoría |
|--------------------------------|---|--|-----------|
| Norma GTC ISO 18091 | Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene | | |
| | | 2. No se integran diagramas de causa y efecto que permitan identificar la causa-raíz del problema. | |
| Liderazgo | Misión, visión, objetivos generales. | 1. Faltan acciones para abordar riesgos y oportunidades. 2. Falta de identificación de variables estratégicas que intervienen en la toma de decisiones de los Gobiernos locales. | Planear |
| Planificación | Estructura del plan de gobierno. | 1. Faltan acciones para abordar riesgos y oportunidades. 2. Falta de identificación de variables estratégicas que intervienen en la toma de decisiones de los Gobiernos locales. 3. No se tiene en cuenta los componentes diagnósticos, estratégicos, a través de diagramas para los Gobiernos locales. | Planear |
| Apoyo | Ejes: <ul style="list-style-type: none"> • Garantía de buen gobierno. • Fúquene tejido social. • Competitividad. • Infraestructura. | 1. No se tiene en cuenta la creación de una matriz Canvas que identifique cuál puede ser la propuesta de valor, el relacionamiento con los clientes, los recursos con los que se cuenta, quiénes son los aliados y cuál es el canal de comunicación de los ejes estratégicos planteados. | Hacer |
| Operación | Articulación regional y nacional. | 1. Falta identificar las partes interesadas que forman parte del Plan. Por lo tanto, en la Norma se debe incluir un ítem que especifique el relacionamiento de los actores interesados, a través de una matriz de <i>skateholders</i> . 2. Falta diseñar una hoja de ruta, a través de un balance <i>scorecard</i> que permita generar un equilibrio de los dos elementos de la estrategia global con los elementos operativos de la Norma. | Hacer |
| Evaluación de desempeño | Diagnóstico financiero y plan de inversiones. | 1. Falta herramienta de planeación estratégica de evaluación: indicadores | Verificar |

| Estructura / articulación | | Brechas estratégicas entre la Norma y el Plan de Desarrollo | Categoría |
|---------------------------|---|---|-----------|
| Norma GTC ISO 18091 | Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene | | |
| | | microeconómicos (por ejemplo, diagrama de Porter). | |
| Mejora | Seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas del plan. | 1. Faltan diagramas de causa-efecto | Actuar |

Fuente: elaboración propia.

La Norma ISO 18091 se basa en una metodología diagnóstica para aplicar en Gobiernos locales. Por lo tanto, es posible verificar que se estén cumpliendo los objetivos de gobierno, estos correspondan con las necesidades de los ciudadanos y se midan resultados de los indicadores de confianza y confiabilidad de la comunidad local. Responder a las expectativas de los ciudadanos en lo que a prestación de servicios de alta calidad se refiere, se logra con la articulación de herramientas de planeación estratégica mediante las cuales se trace una hoja de ruta clara.

Conclusiones

La sociedad está en un proceso constante de evolución. Por esa razón, es necesaria la aplicación de sistemas de gestión de calidad que evalúen cambios, debilidades, fortalezas y necesidades de los entes territoriales locales y sus ciudadanos. Sin embargo, el desconocimiento sobre este tipo de herramientas de gestión limita el desarrollo de los municipios en Colombia. Así las cosas, es fundamental que los sistemas administrativos locales implementen la Norma ISO 18091, con el fin de que se convierta en una guía para mejorar sus indicadores de gestión y, a su vez, se orienten, de una mejor manera, las estrategias de los planes de desarrollo municipal.

La identificación de las brechas estratégicas entre la Norma 18091 y el Plan de Desarrollo de Fúquene, 2020-2023, evidencian que el Plan de Desarrollo en su estructura no incluye elementos de planeación estratégica, claves para el desarrollo de un municipio. Por esto, los Gobiernos locales, al llevar a cabo planes de desarrollo, no solo deben plantear su estructura de acuerdo con un contenido específico, sino que deben integrar los factores internos y externos a los que están expuestas las partes interesadas, la propuesta de valor y los indicadores macroeconómicos que pueden afectar el desarrollo del plan.

Como resultado de la revisión literaria, se identificó la importancia de articular la Norma ISO 18091 en los planes de desarrollo municipal. Esta permite que los

Gobiernos puedan administrar de manera estratégica, integral y coherente sus políticas de desarrollo; organizar de manera amplia su enfoque en la mejora continua; mejorar sus procesos de gestión operativos y técnicos; adoptar estrategias claras para el logro de objetivos; establecer un lenguaje de comprensión común entre políticos y comunidades; servir a la población local según sus necesidades; hacer partícipes a los ciudadanos de un modelo de cambio y transformación, y evaluar la transparencia en la ejecución presupuestal y en la toma de decisiones.

Referencias

- Astrini, N. J. (2015). Local government performance measurement: Developing indicators based on IWA 4: 2009. *Public Organization Review*, 15(3), 365-381. <https://doi.org/10.1007/s11115-014-0276-9>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Pearson Educación.
- Carrasco, C. G. y Vilanova, S. (2019). La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales. En F. E. Dávila, *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública* (pp. 101-124). Secretaría de Publicaciones y Prensa de UPCN y Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del GCBA.
- Čiegis, R., Grundey, D. y Štreimikienė, D. (2005). Darnaus vystymosi strateginis planavimas: municipaliniai aspektai. *Ūkio Technologinis Ir Ekonominis Vystymas*, 11(4), 260-269.
- Cohen, J. M. y Peterson, S. B. (1996). Methodological issues in the analysis of decentralization. *Harvard Institute for International Development (HIID) Papers 294372*. Harvard University, Kennedy School of Government.
- Ćwiklicki, M., Pawełek, B. y Pilch, K. (2021). Organisational resource capacity and ISO 9001 QMS Implementation in the Local Government. Evidence from Poland. *Public Organization Review*, 21(2), 205-219. <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00485-2>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-HILL.
- Houston, D. y Katavic, M. (2006). Quality in a New Zealand local authority: A case study. *Total Quality Management and Business Excellence*, 17(04), 425-438.
- Hoyos Botero, C. (2000). *Un modelo para investigación documental: guía teórico-práctica sobre construcción de Estados del Arte con importantes reflexiones sobre la investigación*. Señal Editora.
- ISO. (2019). *ISO 18091: 2019 Sistema de Gestión de la Calidad. Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001 en el Gobierno Local*. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:es:sec:A>

- Johnsen, A. (2018). Impacts of strategic planning and management in municipal government: an analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review*, 20(3), 397-420. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285115>
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y Moreno, M. G. (2015). *Building effective governments. Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Leung, H. K. N., Chan, K. C. C. y Lee, T. Y. (1999). Costs and benefits of ISO 9000 series: A practical study. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 16(7), 675-691. <https://doi.org/10.1108/02656719910283362>
- Merino Estrada, V. (2011). Estrategias e innovación en los gobiernos municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (304). <https://doi.org/10.24965/reala.vi304.9348>
- Molin, A. D. (2003). *Gestión de la calidad en la administración municipal*. Facultad de Ciencias de la Gestión-Uader.
- Oprekilov, V. (2014). Role of standardization in the sustainable development of communities. *Federal budgetary institution*, 26(2), 3-6.
- Ostos, G. (2018). Integral citizen observatory of Los Cabos: popular participation conscious and competent. *International Review of Sociology*, 28(2), 260-276. <https://doi.org/10.1080/03906701.2018.1477110>
- Porras, M. (2016). Estudio metodológico para la implementación de un sistema de gestión de calidad basado en Norma ISO 9001 del 2008, aplicable para instituciones del sector público ecuatoriano. Universidad Central del Ecuador. 31-117.
- Vlaskina, E. I. (2018). Municipal strategic planning: How necessary is it? *Problems of Economic Transition*, 60(8-9), 614-623.
- Wiśniewska, M. y Szczepańska, K. A. (2013). Quality management frameworks implementation in Polish local governments. *Total Quality Management & Business Excellence*, 25(3-4), 352-366. <https://doi.org/10.1080/14783363.2013.791107>