

Análisis comparativo del enfoque teórico de la caracterización municipal y la GTC-ISO 18091 en Colombia¹

Comparative analysis of the theoretical approach to municipal characterization and GTC-ISO 18091 in Colombia

Análise comparativa da abordagem teórica da caracterização municipal e a GTC-ISO 18091 na Colômbia

<https://doi.org/10.15332/24631140.7795>

Artículos de reflexión, reseñas y controversias

Jhoan Sebastián Romero Pulido²

Hernando Camacho Camacho³

Edward Parra Flórez⁴

Recibido: 12 de noviembre del 2021

Revisado: 28 de abril del 2022

Aceptado: 24 de mayo del 2022

¹ Artículo de resultado de reflexión, reseña y controversia.

² Magíster en Administración, MBA (c). Administrador de empresas. Línea de Investigación Estrategia Organizacional, Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental (Gaia). Línea de Investigación Calidad y Gestión Integral, Grupo de Estudios y Aplicaciones en Ingeniería Mecánica (Geamec). Universidad Santo Tomas, Bogotá. Correo electrónico: jhoanromerop@usantotomas.edu.co, ho.an10@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0975-1129>; CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001870201&lang=es

³ Magíster en Docencia e Investigación. Especialista en Administración de Empresas. Especialista en Docencia Universitaria. Ingeniero Metalúrgico. Líder de investigaciones del convenio USTA-Icontec. Grupo de Estudios y Aplicaciones en Ingeniería Mecánica (Geamec). Universidad Santo Tomas, Bogotá. Correo electrónico: hernandocamacho@usantotomas.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9749-9845>; CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000696412&lang=es

⁴ Magíster en Ingeniería Industrial. Ingeniero Industrial. Línea de Investigación Calidad y Gestión Integral, Grupo de Estudios y Aplicaciones en Ingeniería Mecánica (Geamec). Universidad Santo Tomas, Bogotá. Correo electrónico: edward.parra@usantotomas.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3470-6135>; CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001075055

Citar como:

Romero Pulido, J. S., Camacho, H. y Parra Flórez, E. (2022). Análisis comparativo del enfoque teórico de la caracterización municipal y la GTC-ISO 18091 en Colombia. *SIGNOS, Investigación en Sistemas de Gestión*, 14(2).
<https://doi.org/10.15332/24631140.7795>



Resumen

Los gobiernos locales formulan planes de desarrollo, estrategias y acciones de largo, mediano y corto plazo, con el objetivo de contribuir al crecimiento sostenible de los municipios, y alcanzar resultados eficientes. Sin embargo, los programas, las actividades y las estrategias implementados no necesariamente corresponden a las necesidades y perspectivas de las comunidades, lo cual puede ocasionar pérdida de tiempo, y recurso humano y financiero. De acuerdo con lo anterior y con el propósito de aportar a la efectiva gestión de calidad de los gobiernos locales, se plantea este proyecto de revisión de literatura sobre la caracterización de los municipios de Colombia, para determinar la relación y efectiva implementación de la GTC-ISO 18091. Este análisis genera conocimiento a las partes interesadas (municipios, ciudadanos y sociedad en general), y permite que ejecuten estrategias para la mejora continua en las organizaciones municipales, coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Se utilizó una metodología cualitativa, de carácter exploratorio-descriptivo, para realizar la revisión documental de la caracterización municipal nacional. Se concluyó que, para la caracterización de los gobiernos locales, es necesario tener en cuenta las dimensiones: regionales, sociales, económicas, ambientales, institucionales y de seguridad, como ejes articuladores para contribuir en la gestión municipal.

Palabras clave: calidad, gestión municipal, caracterización.

Abstract

In the literature on the characterization of municipalities studied in Colombia, local governments establish development plans, activities and strategies in the long, medium and short term, whose purpose is to be applied equitably, contributing to sustainable growth in the municipalities, formulated through specific processes and functions expecting to attain efficient results.

However, the projections stipulated by local governments do not ensure that the communities needs and perspectives will be fully met; According to the programs, activities or strategies implemented, these could become inexistent or deficient, resulting in the possible loss of time, human and financial resources.

For this reason and in the obligation to tackle an effective quality management in local governments, within the SDGs scope, this project focuses on conducting a literature review, regarding the municipalities characterization in Colombia, allowing to determine their relationship and effective implementation of the GTC-ISO 18091, providing knowledge to stakeholders (municipalities, citizens and society in general), so that stakeholders develop strategies for continuous improvement in municipal organizations.

Based on the above, this research project used a qualitative methodology, of an exploratory-descriptive nature and a documentary review method of the national municipal characterization, being found that for local governments characterization the following dimensions must be considered: Regional, social, economic, environmental, institutional and security issues as articulating axes to contribute to municipal management.

Keywords: Quality, Municipal management, Characterization.

Resumo

Segundo a bibliografia analisada sobre a caracterização dos municípios na Colômbia, os governos locais estabelecem planos, atividades e estratégias de desenvolvimento a longo, médio e curto prazo para serem aplicados de forma equitativa, contribuindo para o crescimento sustentável dos municípios, formulados através de processos e funções específicas, na expectativa de obter resultados eficientes.

Entretanto, as projeções estipuladas pelos governos locais não garantem que as necessidades e perspectivas das comunidades serão totalmente cobertas, de acordo com os programas, atividades ou estratégias implementadas, estas poderiam tornar-se inexistentes ou deficientes, resultando na possível perda de tempo, recursos humanos e financeiros. Por esta razão e na obrigação de atacar a gestão efetiva da qualidade nos governos locais, no âmbito das ODS, este projeto se concentra na realização de uma revisão bibliográfica, referente à caracterização dos municípios na Colômbia, permitindo determinar seu relacionamento e implementação efetiva do GTC-ISO 18091, fornecendo conhecimento às partes interessadas (municípios, cidadãos e sociedade em geral), para que os interessados gerem estratégias de melhoria contínua nas organizações municipais.

Levando em conta o acima exposto, este projeto de pesquisa utilizou uma metodologia qualitativa, de natureza exploratória-descritiva e um método de revisão documental da caracterização municipal nacional e, como resultado, constata-se que para a caracterização dos governos locais é necessário levar em conta as seguintes dimensões: As questões regionais, sociais, econômicas,

ambientais, institucionais e de segurança como eixos articuladores para contribuir com a gestão municipal.

Palavras-chave: qualidade, gestão municipal, caracterização.

Introducción

La caracterización de municipios permite a los gobiernos locales generar diagnósticos, evaluar el avance en el cumplimiento de objetivos proyectados, revisar las estrategias efectivamente implementadas y fortalecer los indicadores con novedades.

El proyecto de investigación plantea una revisión de la literatura sobre la caracterización de los municipios de Colombia, con el fin de determinar la relación y efectiva implementación de la GTC-ISO 18091. Este análisis aporta conocimiento para municipios, ciudadanos y sociedad, en general, y permite que estos propongan estrategias para la mejora continua en las entidades territoriales, y planteen categorías para caracterizar el entorno municipal, según criterios que los gobiernos locales establecen, analizan, valoran y evalúan.

Más de la mitad de la población de América Latina habita en ciudades. El crecimiento urbano ha configurado estructuras metropolitanas compuestas por varios municipios. En este escenario, la descentralización territorial ha otorgado competencias y funciones administrativas a los entes municipales, según sus necesidades y visiones particulares. Por lo tanto, se promueve que actores nacionales, regionales y locales participen en el diseño de estrategias que satisfagan las necesidades demandadas por cada municipio. El incremento poblacional mencionado exige nuevos roles de gestión a los gobiernos locales, para responder a las necesidades de transparencia, eficacia, coordinación y comunicación, según los mandatos de los entes centrales y regionales. Se requieren sistemas operativos, administrativos y tecnológicos que faciliten aprender y reaprender los procedimientos internos y externos, para lograr mejorar los procesos de capacitación a los funcionarios y la adecuada custodia de la información dentro de la organización.

Actualmente, los Gobiernos municipales enfrentan mayores desafíos para responder, desde sus jurisdicciones, a las demandas de los habitantes cada vez más informados sobre sus derechos y deberes, y a los parámetros establecidos desde la organización municipal y los niveles superiores del Gobierno (Dos Santos, 1999). En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) recopila y centraliza la información sobre diversos ámbitos de la gestión

territorial. Mediante la centralización de la información, las entidades gubernamentales definen sus grupos de interés, objetivos, metas, procesos, programas, y construyen indicadores de medición de la eficiencia de las acciones y el presupuesto. La clasificación de ámbitos de acción del Gobierno municipal es necesaria para, igualmente, separar recursos, competencias y modelos de gobierno. De esta manera, cada una de las fases de intervención tiene resultados y acciones de mejora específicas.

Los municipios o las instituciones, por su mayor proximidad a los problemas y las necesidades del espacio sobre el que actúan, han adquirido una importancia en el planteamiento, toma de decisiones, ejecución y coordinación de las políticas locales, porque pueden utilizar de manera más eficaz los recursos materiales y humanos de que disponen para contribuir al desarrollo local (Iipes, 1998).

Una de las consecuencias de la modernización del Estado es la desconcentración de la administración pública y la descentralización. La desconcentración consiste en transferir las competencias resolutorias de órganos superiores de la administración pública a órganos inferiores jerárquicamente. Por su parte, la descentralización está asociada al fortalecimiento de los gobiernos locales por medio del traspaso de atribuciones y recursos, y a la modernización y el refuerzo progresivo de su autonomía. Estas consecuencias de la modernización requieren que los municipios tengan un creciente y categórico cambio de su gestión interna, orientada a la superación de nuevos desafíos (Oecd, 1997).

En este orden de ideas, los gobiernos locales deben identificar las particularidades de los municipios, la distribución poblacional, el estado social y de las instituciones, así como sus principales fuentes económicas. Se considera que los gobiernos municipales deben incluir en sus procesos de planeación (DNP, 2014, 2015):

- Plan de desarrollo municipal, en estrecha relación con el plan departamental de desarrollo y el plan nacional de desarrollo.
- Programas específicos del plan de desarrollo municipal, construidos por autoridades locales de la administración pública.
- Proyectos o acciones concretas para implementar los programas.

Colombia ha avanzado considerablemente en la caracterización social, económica y territorial de sus ciudadanos. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) es el principal responsable en este sentido, con apoyo del gobierno del Canadá y el International Development Research of Canadá (IDRC) diseñaron la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen),

como base de la formulación, construcción y actualización de un conjunto de indicadores sociales y de gestión. A partir del año 1995, el Dane inició con un proceso de monitoreo de un sistema de indicadores que permitieran generar un diagnóstico adecuado y oportuno de la situación social del país. Se plantearon cuatro subprogramas: organización y mejoramiento de las estadísticas sociales, formulación de indicadores de gestión social, desarrollo de indicadores de medioambiente, e investigación y desarrollo de indicadores sociales. En la actualidad, el Sistema de Indicadores Sociales y de Gestión (SISG) da seguimiento a la calidad de vida de las personas y, a la vez, monitorea el impacto de las políticas sociales y su eficiencia, en las siguientes dimensiones básicas: salud y seguridad social, educación, empleo, vivienda y calidad de vida, justicia y demografía.

En coherencia con lo anterior, se plantea la revisión del flujo administrativo de los municipios de Colombia desde los criterios de la Norma ISO 18091 del 2019. Estos marcos permiten establecer una relación contractual entre el bien común en armonía con la población, ejecutando una visión sistémica. De acuerdo con Maynard (1984), esta visión abre las posibilidades de organización y participación de diversos actores en la estructura de gobierno. En este mismo sentido, esta visión articula las diversas acciones que se dan en distintos lugares y momentos, a través del mapeo de los procesos para su despliegue. Con esta, se identifican tareas, actividades, productos, recursos, lugares y oportunidades de ocurrencia, sectores funcionales comprometidos, etc. Este mapeo se apoya en los diagramas de procesos, diagramas de flujo y cartas de flujo.

La nueva versión de la Norma ISO 18091 del 2019 constituye un instrumento de los gobiernos locales para hallar la ruta más rápida y óptima en la formulación de estrategias que permitan garantizar servicios integrales y de calidad a la comunidad. De esa forma, se sientan bases comunes para las políticas públicas, lo que contribuye en la construcción de gobiernos confiables, sostenibles y resilientes (Fidegoc, 2019). Esta visión sistémica de los gobiernos locales conduce a la ejecución y operacionalización, de acuerdo con preguntas clave como: ¿por qué?, ¿con qué?, y ¿cómo?, según procedimientos concretos.

El anexo A de la GTC-ISO 18091 propone un modelo de diagnóstico para implementar un sistema integral de gestión de calidad y confiable.

Con este marco, se aclara que el proyecto de investigación busca plantear un sistema de gestión de calidad eficiente, según los parámetros de la Norma ISO 18091. El objetivo de esta es diseñar estrategias para reducir brechas sociales,

económicas y ambientales, en coherencia con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Se contemplan componentes como: inclusión social, innovación, progreso de las comunidades y competitividad en los municipios.

De acuerdo con lo anterior, se realiza una revisión de literatura sobre procesos de caracterización municipal que siguen el sistema de la Norma ISO 18091, y se comparan las herramientas utilizadas desde la perspectiva de administración pública para los municipios colombianos.

En síntesis, la implementación eficiente de la GTC-ISO 18091 por parte de los Gobiernos locales es fundamental para avanzar en el cumplimiento de los 17 ODS. Esta articulación permite identificar las áreas de oportunidad, generar datos confiables y desarrollar relaciones constructivas entre los ciudadanos y otros niveles del Gobierno. La articulación de la Norma ISO 18091 permite que las entidades territoriales sean reconocidas internacionalmente por su compromiso con los ODS, y las impulsa para liderar proyectos sociales, ambientales, económicos y educativos, así como procesos de transferencia de conocimiento.

Metodología

Con el propósito de aportar herramientas sobre la articulación de la Norma 18091 del 2019 en los procesos de caracterización municipales, se plantea una metodología cualitativa, de carácter descriptivo. La investigación cualitativa tiene como objetivo el análisis profundo de la naturaleza de la estructura dinámica, el comportamiento y las manifestaciones del fenómeno estudiado. También, profundiza casos específicos y no pretende resultados generales. Su principal objetivo no es medir, sino cualificar y describir el fenómeno social, a partir de los atributos determinantes (Lara, 2011).

Particularmente, esta investigación acude a la técnica de revisión documental como herramienta para la construcción de conocimiento y ampliación de constructos hipotéticos. Se proponen algunas posibles temáticas como: caracterización de los municipios, en general; estructura poblacional; principales actividades económicas, financieras y productivas; estudios sistemáticos sobre teorías y conceptos aplicados a la gestión del gobierno local, entre otras. Los documentos revisados incluyen: normas, procedimientos, pautas, técnicas, funciones, etc. Mediante esta revisión se busca identificar tendencias, vacíos, coincidencias, enfoques, etc. La investigación se presenta en tres momentos:

Organización: representa la fase exploratoria. En esta etapa se clasifican las fuentes primarias y secundarias, a partir de una revisión literaria relacionada con la caracterización de municipios y la Norma GTC-ISO 18091 del 2019.

Ejecución: se recoge la información según la estructura y los instrumentos de la Norma GTC-ISO 18091 del 2019, como parámetros para la caracterización de los municipios.

Articulación: esta etapa contempla la elaboración del informe final, la socialización de conclusiones y resultados, y la planeación de mejoras para alcanzar los propósitos proyectados, coherentes con los ODS y las necesidades de las comunidades.

Resultados y discusión

En la literatura de la caracterización de municipios estudiada en Colombia, se muestra que los gobiernos locales establecen planes de desarrollo, actividades y metodologías estratégicas de corto, mediano y largo plazo. Estos deben ser aplicados equitativamente, con el fin de contribuir al crecimiento sostenible, en espera de la obtención de resultados eficientes. Sin embargo, las proyecciones de los gobiernos locales no garantizan que las necesidades de las comunidades sean cubiertas en su totalidad. Incluso los programas y las estrategias pueden llegar a ser opuestos a dichas demandas de la población, lo que deriva en pérdida de tiempo, recurso humano y financiero.

Con el fin apoyar a los gobiernos municipales, la Norma ISO 18091, alienada con los objetivos de desarrollo sostenible, presenta un sistema de evaluación de su gestión. Se plantea que los entes territoriales alcancen los objetivos de inclusión social, preservación del medio ambiente, eliminación de la pobreza, progreso de las comunidades, y competitividad en los municipios.

Los resultados alcanzados parten de la norma ISO 18091 del 2019, la cual fue creada para facilitar a los gobiernos municipales, orientación sobre la eficiente y coherente implementación sobre la gestión de calidad y aunque no es una norma certificable, es una guía que permite evaluar el rendimiento administrativo público mediante el control y seguimiento de los objetivos propuestos por cada entidad gubernamental. La ISO 18091 contiene el Anexo A de la ISO 18091 del 2019 que consiste en desarrollar un sistema de diagnóstico que los gobiernos locales pueden usar para realizar una autoevaluación. El sistema contiene una metodología para realizar una evaluación o diagnóstico de 39 indicadores de un gobierno local para evaluar sus condiciones operativas, los procesos utilizados y los resultados logrados, mejorar sus estructuras administrativas e implementar

acciones para mejorar sus productos y servicios para sus clientes/ciudadanos con el fin de ser considerado un gobierno local confiable. (Icontec, 2019, p. 62)

A continuación, se relacionan algunos procedimientos de corto plazo establecidos en la Norma ISO 18091 del 2019 para ejecutar programas de manera efectiva en los gobiernos locales (tabla 1).

Tabla 1. Prácticas para alinear la caracterización y la gestión municipal

Proceso	Ejecución
Determinar contextos	. Internos y externos. . Generar impactos positivos en las estrategias y los propósitos.
Identificación de individuos, grupos y organizaciones	. Sectores: privado, público y social. . Identificación de actores en los niveles regionales, nacionales e internacionales. . Diagnóstico de necesidades y perspectivas de cada actor.
Acreditar el seguimiento del sistema de gestión de calidad	. Cobertura de seguimiento transparente e integral.
Liderazgo	. Identificar y satisfacer a cabalidad las necesidades de los ciudadanos. . Mejorar el desempeño, adecuación y aplicabilidad. . Asignar y comunicar responsabilidades. Utilizar mecanismos de retroalimentación.
Planificación	Cambios del sistema, riesgos y áreas de oportunidad. Proponer y ejecutar objetivos, de corto, mediano y largo plazo, con seguimientos periódicos. Implementar mecanismos de diagnóstico integral, que generen resultados confiables.
Apoyo	Emplear los medios necesarios en el largo, mediano y corto plazo, conforme a las obligaciones adquiridas en cuanto a productos y servicios. Disponibilidad de infraestructura necesaria para la operación.
	Información necesaria para el cumplimiento de los compromisos. Garantizar el control de los factores ambientales.
Operación	Productos ofertados: tangibles e intangibles. Considerar o garantizar el desarrollo de un plan estratégico coherente con las necesidades y expectativas de los ciudadanos, y con los requisitos legales.
Evaluación de desempeño	Revisar y verificar que el método de gestión de calidad en todas sus dependencias se ejecute de manera eficiente. Se debe definir claramente: el ¿qué?, ¿por qué?, y ¿cuándo? y las estrategias de seguimiento y medición.
Mejora	Mejoras continuas de los sistemas de gestión de calidad, según los programas desarrollados.

Fuente: elaboración propia.

A partir de la revisión documental, se identifica que, a nivel nacional, el proceso de caracterización de los municipios se clasifica según las siguientes dimensiones: *regional*, determina el aspecto físico de los asentamientos poblacionales, actividades sociales y económicas. *Social*: evalúa y describe los déficits, las carencias y las necesidades básicas de la población y plantea soluciones frente a

las brechas evidenciadas. *Económica*: analiza la estructura productiva de los municipios y sus tendencias de crecimiento o decrecimiento. *Ambiental*: identifica las riquezas ambientales, su protección, expansión y explotación. *Institucional*: precisa el estado cuantitativo y cualitativo de las instituciones educativas, su funcionamiento y aporte a los municipios. Por último, pero no menos importante, la dimensión *de seguridad* que busca proteger la vida, la integridad y el patrimonio de los ciudadanos. El énfasis y la priorización de dimensiones en cada administración se orientan según los lineamientos del gobernante de turno. Por lo tanto, se hallan propuestas novedosas para mitigar las brechas socioeconómicas.

Abaunza et ál. (2015) presentan pautas y procedimientos de caracterización territorial, con el fin de aportar a los ODS y al fortalecimiento territorial, con la participación de organismos públicos y privados. Estos autores sugieren las siguientes recomendaciones (tabla 2).

Tabla 2. Metodología de caracterización

Diagnóstico	Variables ejecutorias
Historia del territorio	Análisis demográfico. Conducta demográfica. Dimensión y comportamiento del aumento de la población (urbana y rural). Pirámide demográfica. Relación de virilidad, índice de dependencia y tasa de envejecimiento. Análisis de bono demográfico.
Composición étnica	Identificación y localización de la población en el territorio. Relaciones, sinergias y problemas de dicha población.
Población víctima del conflicto armado	Tamaño, ubicación, dinámica de expulsión/recepción en un periodo mínimo de cinco años, porcentaje diferencial con respecto a la población total. Localización de habitantes víctimas del conflicto armado. Relación con los recursos naturales, usos del suelo, servicios públicos, equipamientos y demografía.
Condiciones estructurales territorio	Infraestructura vial. Cobertura de la red vial primaria pavimentada. Localización espacial. División territorial. Bosques. Oferta y demanda hídrica.
Vocación de suelos	Usos del suelo y recursos naturales.
Actividades productivas urbanas y rurales con posible potencial de crecimiento	Actividades productivas. Procesos productivos. Actividades agrícolas. Actividades pecuarias.
Indicadores de calidad de vida	Pobreza multidimensional. Necesidades básicas insatisfechas rurales y urbanas. Índice de condiciones de vida urbana y rural.

Diagnóstico	Variables ejecutorias
	Indicador de crecimiento humano, esperanza de vida al nacer e índice de satisfacción de las expectativas sociales. Déficit de vivienda.
Análisis del ingreso medio de la población por sector estratégico de la economía	
Equipamientos	Equipamiento urbano. Establecer relaciones y dependencias en el nivel territorial, oportunidades y deficiencias en los servicios prestados. Bienes de interés cultural, centrales eléctricas, equipamientos culturales con programas para adultos, jóvenes y niños, personas en condición de discapacidad y minorías étnicas.
Servicios públicos y domiciliarios	Ubicación de la cobertura de servicios públicos. Cobertura de acueducto, alcantarillado, energía, eléctrica, gas natural, telefonía (rural, urbana y total).
Educación	Matrícula por nivel. Índice de analfabetismo (total, cabecera y demás). Índice de cobertura neta. Tasa de repitencia y deserción escolar. Necesidades educativas según oferta y demanda del municipio (en todos los niveles). Instituciones de formación técnica y oferta de programas. Intervención en programas de formación de la población víctima del conflicto armado. Análisis del nivel educativo, formalidad y bono demográfico.
Educación pública	Falencias en la oferta, la demanda y la accesibilidad al servicio.
Programas de seguridad alimentaria	Oferta de sus programas de seguridad alimentaria en los ámbitos rural y urbano.
Programas de subsidio de vivienda	Oferta de programas de subsidio de vivienda rural y urbana.
Medios de comunicación, cobertura y calidad	Desarrollo, cobertura y calidad de los medios de comunicación.
Participación electoral	
Capacidades de gestión pública	Falencias de las sociedades públicas, en referencia a la eficiencia administrativa, financiera, de planeación, gestión y transparencia.
Instituciones públicas	Oferta disponible en los territorios en relación con: programas de crédito, tierras, formación, capacitación y asistencia técnica. Capacidad administrativa y ejecutiva de las principales organizaciones locales.
Seguridad	Presencia de grupos armados en zonas urbanas y rurales. Incremento de la violencia en el municipio por intolerancia civil. Programas públicos, recursos asignados, porcentaje del recurso asignado sobre los recursos públicos totales. Impacto de los programas.
Demanda laboral	Actividades vigentes que fomentan la creación de empleo. Planes con proyección local y regional, en el largo, mediano y corto plazo, presentes en los procesos de planeación municipal o nacional.
Programas para la generación de ingresos	Oferta de programas orientados a la generación de ingresos en los ámbitos rural y urbano.
Análisis de entidades e instrumentos financieros	Captación y colocación del municipio y departamento. Contexto histórico. Productos financieros (servicios financieros de depósitos y servicios financieros, como líneas de crédito). Entidades financieras presentes y participación según montos. Ahorro vs. cartera (número de clientes y valores).

Diagnóstico	Variables ejecutorias
	Cartera bancaria según línea de crédito (número de clientes y valores).
Análisis de las finanzas públicas	Características básicas de las finanzas públicas municipales: cantidad y uso de los recursos por año. Secuencias y tendencias de inversión en el tiempo.
Desempeño fiscal	Desempeño fiscal de los territorios en los niveles municipal, departamental y nacional, a partir del año 2000. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Reproducción de recursos propios, posibilidad de ahorro, performance fiscal, entre otros.
Características básicas de las finanzas privadas	Instituciones privadas. Oferta existente en los municipios: demanda a programas específicos de crédito.
Alianzas públicas y privadas, ajustadas a programas de responsabilidad social empresarial	Número de aliados y propuestas para mejorar la calidad de vida de las personas, desde programas de responsabilidad social empresarial.

Fuente: adaptada de Abaunza et ál. (2015).

Entre las áreas de acción de los gobiernos municipales, se encuentran: transporte, abastecimiento de agua, recolección de basura, educación, desagüe y drenaje, protección civil y alumbrado público. Cuando estas actividades carecen de confiabilidad o calidad, tienen un impacto en las poblaciones y, por lo tanto, se afecta el desarrollo local. Lo anterior, se contempla en la Norma ISO 18091, que establece directrices para que los gobiernos locales realicen diagnósticos y generen acciones en las áreas susceptibles de mejora (Forbes y Saborío, 2015).

Diversos países reconocen los beneficios de evaluar el desempeño gubernamental, por ejemplo, Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelandia, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza y Holanda, entre otros. Específicamente, Noruega, Suiza y Holanda enfatizan en el deber de dar cuentas sobre el control. Por su parte, Gran Bretaña se enfoca en el informe público de rendimiento y anexa el desempeño en la contratación. Mientras tanto, Estados Unidos, Australia, Canadá, Finlandia y Suecia priorizan la ejecución presupuestal. Australia, Estados Unidos y Noruega incluyen la evaluación de presupuestos en su planificación (Oecd, 1997).

En Colombia, desde el 2006, el DNP incursionó en la medición del índice de desempeño integral (IDI) desde el año 2006,

evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal. (DNP, 2020)

Precisamente, la Norma ISO 18091 del 2019 se concreta como una guía aplicable y genérica para todos los gobiernos locales, que permite valorar la adopción de las pautas del sistema de gestión de calidad, y exponer los diferentes elementos para prestar servicios oportunos y de calidad según las necesidades de la población.

En este orden de ideas, la implementación oportuna y eficiente de la Norma ISO 18091 del 2019 aporta a los entes territoriales en:

Avanzar en el cumplimiento integrante de los 17 ODS de Naciones Unidas; medir y ejecutar un acompañamiento de la gestión municipal; identificar las áreas de pertinencia; ejecutar un enlace constructivo, apoyado en datos seguros y de largo plazo con poblaciones coordinadas; acompañar a las poblaciones a fabricar una conexión favorable con otros grados del gobierno; ser reconocido internacionalmente por el empeño con los ODS de la ONU y, finalmente, ser un Gobierno confiable y reconocido por el World Council for Quality (Organismo internacional que promueve y facilita las mejores prácticas en sistema de gestión de calidad), en sus diversas categorías. (Fidegoc, 2019)

En relación con lo anterior, Fidegoc (2019) presenta el mapa municipal de desarrollo sostenible mediante la implementación de la Norma ISO 18091 del 2019 (figura 1).



Figura 1. Mapa municipal de desarrollo sostenible según la Norma ISO 18091 del 2019

Fuente: Fidegoc (2019).

Por otra parte, el DNP, mediante su patrón de captura de información del Portal Territorial de Colombia, permite reportar información útil relacionada con: actividades y capacidades administrativas, rendimiento integral municipal, datos sobre aspectos de proyección estratégica, entrega de cuentas y colaboración, vigilancia al ciudadano y apoyo técnico. En conjunto, esta información posibilita evaluar los resultados de la gestión.

Conclusiones

Las demandas de la sociedad exigen gobiernos locales confiables, que enfrenten y reduzcan las brechas socioeconómicas en el contexto municipal colombiano. Por lo tanto, surge la necesidad urgente de implementar los criterios de la Norma GTC-ISO 18091 del 2019 en los proyectos de las administraciones locales. Con esto, se generan diagnósticos, se evalúa el alcance de objetivos y la madurez de cada uno de los productos, servicios y procesos que hacen parte de la agenda de cada Gobierno. El principio fundamental para los entes territoriales es construir confianza para los ciudadanos y plantear políticas coherentes con el desarrollo sostenible económico, ambiental e institucional. Por último, las administraciones locales deben priorizar el desarrollo social incluyente, alineado con el plan estratégico y la agenda 2030.

Las exigencias actuales de los gobiernos municipales entran en contradicción con los problemas en la gestión de los gobiernos y/o funcionarios de las entidades públicas y privadas: desconocimiento, falta de practicidad, procesos sucintos, falta de compromiso y constancia, reprocesos y pérdidas monetarias en las diferentes dimensiones de los sistemas administrativos locales. Por lo anterior, desde las gobernaciones y alcaldías, se debe reforzar el compromiso y capacidad intelectual del capital humano y operativo. Esto se logra a través de capacitaciones teórico-prácticas en todos los procesos y niveles, para la adecuada ejecución y cumplimiento de los propósitos.

Con base en la revisión de la literatura y los lineamientos de la GTC ISO 18091 del 2019, se establecen categorías, elementos y criterios de caracterización del entorno municipal. Estos permiten a los gobiernos locales: examinar, evaluar y estimar las ventajas y desventajas de su implementación en favor de las necesidades de los clientes/ciudadanos; mejorar los procesos internos operativos, administrativos y de apoyo, mediante estrategias de largo, mediano y corto plazo, encaminadas al cumplimiento de objetivos y políticas; cumplir los ODS impulsados por la ONU y las normas internacionales difundidas por la

Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) como herramientas prácticas y aplicables; mejorar sus procesos de manera continua, sistemática, veraz, incluyente, sostenible y competitiva entre los países y gobiernos locales; alcanzar niveles óptimos de ejecución, eficiente y transparente frente a las necesidades de los ciudadanos.

Referencias

- Abaunza, L., Fernández, D., Bohórquez, G., Barbosa, M., Cepeda, J. y Sánchez, R. (2015). *Metodología de caracterización territorial diferenciada*. Macroproyecto Modelo alternativo de inclusión e innovación productiva de la Dirección de Investigaciones de la Universidad Piloto de Colombia. Eje Caracterización Territorial. <https://campusvirtual.unipiloto.edu.co/wp-content/uploads/2015/12/Entregable-3-Cartilla-Metodologia-para-la-caracterizacion-diferenciada-de-territorios.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2014). *Ejemplo metodológico de proyecto de para el diseño e implementación de una línea técnica y operativa para facilitar procesos de estabilización socioeconómica*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20politica%20generacin%20de%20ingresos/08%20Facilitar%20procesos%20de%20estabilizaci%C3%B3n%20socioecon%C3%B3mica.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación*. Departamento Nacional de Planeación. <https://bit.ly/3mZ8ity>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia [DNP] (2020). *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gui%CC%81a%20de%20Orientaciones%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20de%20las%20ET%202020.pdf>
- Dos Santos, A. (1999). *Developing a performance measurement system for a public organization: A case study of the Rio de Janeiro City Controller's Office*. The George Washington University, Washington D.C. <https://www2.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring1999/luiz.carlos.azevedo.pdf>
- Duque, N. (2021, 21 de mayo). *Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4927>
- Fidegoc. (2019). *Metodología de Implementación ISO 18091:2019*. <https://www.gobiernosconfiables.org/images/docs/trip01.pdf>
- Forbes, R. y Saborío, M. (2015). ISO18091 Guía para la aplicación de la norma ISO 9001 en los gobiernos locales. *Recursos de Conocimiento para la Gestión Municipal*, (3). http://municipal.cegesti.org/articulos/articulo_03_220115.pdf
- Icontec. (2019). *Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001 en el gobierno local (ISO 18091)*. <https://dgn.isolutions.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:es>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [Ilpes] (1998). *Manual de desarrollo local*. <https://www.um.es/observalocal/wp-content/uploads/2017/10/ManualdeDesarrolloLocal.pdf>

ISO 18091 (2021, 21 de mayo). *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>

Lara, E. (2011). *Fundamentos de Investigación*. Mc Graw Hill.

Maynard, H.B. (1984). *Manual de ingeniería de la producción industrial*. Editorial Reverté. https://www.academia.edu/31455142/Manual_Del_Ingeniero_Industrial_Maynard

Organisation for Economic Co-Operation and Development [Oecd]. (1997). *Organization for Economic Cooperation and Development. Issues and Developments in Public Management*. Oecd. <https://catalogue.nla.gov.au/Record/3034292>