INDUSTRIAL

EVALUACIÓN DEL EJE AMBIENTAL COMO GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LOJA Y YANTZAZA MEDIANTE LA NORMA ISO 18091

EVALUATION OF THE ENVIRONMENTAL AXIS AS PART OF THE MANAGEMENT OF THE DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS OF LOJA AND YANTZAZA THROUGH THE ISO 18091 STANDARD.

Autores:

Iñiguez-Cueva, Karen[1]
ORCID: 0000-0001-5984-5460

Torres-Ontaneda, Wilfrido[1]
ORCID: 0000-0001-5342-7516

Ordoñez-Yaguache, José[1]
ORCID: 0000-0002-3349-6714

[1] Carrera de Economía. Universidad Nacional de Loja, Ecuador

***Corresponding Author:** karen.g.iniguez@unl.edu.ec

RESUMEN

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), abordar la gestión de calidad de los gobiernos locales se ha convertido en una necesidad, especialmente en aquellos gobiernos que evidencian un sistema de calidad de gestión operativo mejorable, como en el caso de los Gobiernos descentralizados de Loja y Yantzaza en Ecuador. En este contexto, la presente investigación se realizó mediante una metodología cualitativa documental de carácter descriptivo orientado a la observación y crítica de interpretación de fuentes primarias de información del Gobierno Descentralizado de Loja y Yantzaza con el fin de articular estratégicamente la norma ISO 18091 con el plan de gobierno local de estos municipios, con el propósito de evaluar aspectos clave de su gestión, de la calidad administrativa y niveles de confianza de la ciudadanía hacia sus líderes locales, en pro del logro y seguimiento estratégico de los indicadores propuestos sobre desarrollo sostenible local, en este caso, respecto a la gestión municipal en el área ambiental, generando insumos para que los municipios propongan acciones de mejora y logren una articulación estratégica de los indicadores de la norma y la intervención técnica de la municipalidad con la representación de la sociedad civil. Se consigue por tanto una evaluación categorizada y semaforizada de cada uno de los indicadores requeridos en cada eje, resultados que coinciden en una calificación de dos en ambos municipios, por lo que se concluye que los municipios se encuentran cumpliendo parcialmente con sus encargos, o con el registro de estos, lo que influye negativamente en la percepción de la ciudadanía.

ABSTRACT

Within the framework of the Sustainable Development Goals (SDGs), addressing the quality management of local governments has become a necessity, especially in those governments that exhibit an operational quality management system in need of improvement, such as the decentralized governments of Loja and Yantzaza in Ecuador. In this context, the present research was conducted through a descriptive qualitative documentary methodology aimed at observing and critically interpreting primary information sources from the decentralized governments of Loja and Yantzaza. The goal was to strategically align ISO 18091 standards with the local government plans of these municipalities, with the purpose of evaluating key aspects of their management, administrative quality, and levels of citizen trust in their local leaders. This alignment seeks to support the achievement and strategic monitoring of proposed indicators for local sustainable development, particularly in relation to municipal management in the environmental sector. The study generates inputs for municipalities to propose improvement actions and achieve a strategic alignment between the standard's indicators and the municipality's technical interventions in collaboration with civil society representation. As a result, a categorized and color-coded evaluation (traffic light system) was obtained for each of the required indicators in every axis. The findings showed a rating of two in both municipalities, leading to the conclusion that the municipalities are only partially fulfilling their responsibilities, or only partially documenting them. This, in turn, negatively affects citizens' perception of their local governments.

Palabras clave: Enfoque de Proceso, Sistema de Gestión, Gobiernos Locales.

Key words: Process Approach, Management System, Local Governments

Recibido: 08/11/2025 **Aprobado:** 19/01/2026

ISSN:1316-869X11C

INTRODUCCIÓN

La calidad en la gestión pública se ha convertido en un componente clave para alcanzar el desarrollo sostenible y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. En este escenario, las normas ISO han adquirido un papel protagónico como instrumentos que permiten ordenar y mejorar de manera continua los procesos administrativos, haciendo posible que las entidades públicas reflejen una prestación de servicios eficiente. De manera particular, la norma ISO 18091 proporciona una guía específica para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público, al ofrecer un marco estructurado que facilita tanto la evaluación como el seguimiento del desempeño de los gobiernos locales, en respuesta a las crecientes demandas sociales de mayor transparencia y rendición de cuentas.

La elección de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Loja y Yantzaza como casos de estudio responde a una serie de factores relevantes. Por un lado, ambas ciudades enfrentan retos específicos en la gestión municipal, reflejados en marcadas diferencias entre diversos indicadores de calidad, especialmente en áreas sensibles como las prácticas ambientales y la transparencia institucional respecto a las mismas. Estas brechas ponen de manifiesto la necesidad de intervenciones focalizadas que mejoren el desempeño operativo y administrativo. Además, el contexto particular de estos municipios, caracterizado por restricciones presupuestarias y una creciente presión por lograr una gestión más eficiente, ofrece un terreno adecuado para evaluar los efectos de una aplicación integral de la norma ISO 18091. En este sentido, el estudio no solo busca detectar las principales debilidades en los procesos actuales, sino también proponer estrategias que puedan ser adaptadas por estos y otros gobiernos locales interesados en elevar sus niveles de calidad y recuperar la confianza de sus ciudadanos.

El estado del arte indica que, aunque en muchos países se han logrado avances significativos en la adopción de estándares internacionales orientados a mejorar la calidad de los servicios públicos, aún persiste una brecha considerable en su aplicación plena a nivel local. Investigaciones recientes advierten que una implementación parcial o inconsistente de dichos estándares reduce su efectividad, limitando tanto la eficiencia administrativa como la capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas. Esta falta de sistematización representa uno de los principales desafíos: integrar de manera estratégica la normativa ISO en los planes de desarrollo de los gobiernos locales, con el fin de transformar la gestión pública y fortalecer la participación activa de la ciudadanía.

No obstante, se evidencia que la implementación de sistemas de gestión de calidad constituye una estrategia esencial para optimizar procesos, administrar recursos y sistematizar la documentación necesaria para alcanzar objetivos específicos en el ámbito gubernamental. Según Oprekilov (2014) un sistema de gestión de calidad bien estructurado facilita la mejora continua en la entrega de servicios, mientras que Astrini (2015) sostiene que los gobiernos locales deben establecer directrices que no solo optimicen sus procesos internos, sino que también incentiven la participación ciudadana como motor de soluciones.

En este contexto, la norma ISO 18091 surge como una herramienta fundamental diseñada específicamente para orientar a los gobiernos locales en la medición y el mejoramiento de su desempeño, a diferencia de otras normas certificables, la ISO 18091 funciona como una guía para evaluar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones públicas, Ramírez (2012) destaca que esta norma se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, lo que refuerza su pertinencia en la promoción del bienestar social, la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. La gestión gubernamental contemporánea requiere, además, de políticas de innovación integradas y coherentes con el contexto estratégico de cada región. Delgado (2019) y Borrás y Edquist (2019) sostienen que la adopción de políticas innovadoras debe basarse en una comprensión

profunda de los problemas y procesos de cambio, involucrando a las partes interesadas y promoviendo la atracción de inversiones y la competitividad económica. En este sentido, Chaminade y Lundvall (2019) enfatizan la importancia del aprendizaje interactivo y la cooperación como pilares para desarrollar competencias que respondan a las exigencias actuales de la administración pública.

Por otro lado, la modernización del sector público demanda la implementación de modelos en red, la actualización legislativa y la adopción de enfoques basados en resultados. Florin (2020) y Claudiu (2020) destacan la necesidad de simplificar los métodos de información financiera y no financiera, así como de fortalecer la capacidad de solución de problemas, lo cual incrementa la participación ciudadana en la toma de decisiones. Kourula et al. (2019) subrayan que la gobernanza efectiva requiere un enfoque sistémico y comparativo que, junto con la digitalización, permita una coordinación eficiente entre los distintos niveles de gobierno.

El Comité Técnico ISO/TC 176, a través de su subcomité SC 2, desarrolló la norma ISO 18091 (ISO, 2019) como respuesta a las particularidades y desafíos que enfrentan los gobiernos locales. La versión inicial, publicada en 2014, sentó las bases para estandarizar las prácticas de gestión, mientras que la actualización de 2019 buscó alinearla con la norma ISO 9001:2015, reconocida internacionalmente en el ámbito de la calidad. En efecto, la ISO 18091, fundamentada en la estructura de la ISO 9001, incorpora requisitos adicionales que responden a necesidades específicas del sector público, tales como la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad en las políticas gubernamentales. Bryson et al. (2014) resaltan que la integración de instrumentos de planificación en la gobernabilidad territorial facilita la ejecución de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Diversos estudios han evidenciado que la adopción de normas ISO en la gestión pública no solo contribuye a mejorar la eficiencia operativa, sino que también fortalece la legitimidad y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Jiménez et al. (2023) y Oncíns y Sanagustín (2018) han demostrado que la norma ISO 18091, estructurada en 39 indicadores distribuidos en ejes como el desarrollo institucional, económico, local y ambiental, genera impactos positivos tangibles en la calidad de vida y en la eficacia de la gestión pública. Por su parte, Camacho et al. (2019) y Antolínez et al. (2022) enfatizan que la evolución hacia una nueva gestión pública se orienta hacia la eficiencia y la optimización de recursos, mientras que Jiménez et al. (2023) destacan la importancia de sistemas de control transparentes en la planificación y en la evaluación de resultados.

No obstante, la literatura también señala desafíos significativos en la implementación de estas normas. García et al. (2019) y Guerrero (2015) identifican como obstáculos comunes la resistencia organizacional, la falta de recursos y la complejidad de adaptar procesos preexistentes. La comprensión de estos desafíos es crucial para diseñar estrategias de implementación efectivas que, según Boleas y Bigot (2023) permitan mejorar la eficiencia operativa, fortalecer la confianza ciudadana y promover una cultura de mejora continua en el sector público.

Diversos autores coinciden en que la aplicación de estándares de calidad en la administración pública es vital para elevar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas. Sánchez-Ramos (2023) y Camacho et al. (2021) argumentan que la implementación de la norma ISO 18091 proporciona un marco robusto para la mejora continua de los servicios públicos, mientras que Parra et al. (2022) destacan el papel de la certificación ISO 18091 como mecanismo para garantizar que los servicios ofrecidos respondan a las expectativas ciudadanas.

El contexto global, enmarcado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, impone desafíos ambiciosos que requieren que los Ayuntamientos orienten sus esfuerzos hacia la sostenibilidad, la equidad y el bienestar social. En este sentido, la adopción de la norma ISO 18091 se configura

como un instrumento estratégico para alinear las prácticas de gestión de calidad con objetivos globales, contribuyendo a la construcción de comunidades resilientes y eficientes (Lopez et al., 2019). Sin embargo, en América Latina, y particularmente en Ecuador, los avances hacia el cumplimiento de estos objetivos se ven obstaculizados por el bajo crecimiento económico y desafíos sociales (Lalama y Lalama, 2019; Giunta y Dávalos, 2020).

Estudios recientes de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (2019) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014) evidencian que, pese a un índice de satisfacción moderado en sectores urbano-marginales (67,3%), Ecuador enfrenta serios problemas en la calidad institucional, reflejados en bajas puntuaciones de eficiencia y un incremento desproporcionado en la nómina del sector público (Romero et al., 2022; Moreno y Martínez, 2021). Además, investigaciones de Cordes (2009) señalan un crecimiento considerable en el número de empleados públicos y en el gasto salarial, lo cual subraya la necesidad de optimizar los procesos de gestión y fortalecer la profesionalización del sector.

En el ámbito de la innovación y la modernización de la gestión pública, Barragán (2022) y Montero (2022) resaltan la relevancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia, reducir costos y agilizar la prestación de servicios, mientras que Yánez (2019) destaca la importancia de canales digitales efectivos. De igual forma, Pulido et al. (2022) y Salvador et al. (2017) enfatizan que las normas ISO han permitido adoptar enfoques basados en la transparencia y la rendición de cuentas, contribuyendo a un gobierno más abierto y sostenible. En línea con este enfoque, Naser et al. (2021) argumentan que la adopción de estándares de calidad refuerza la noción de gobierno abierto al fomentar la participación ciudadana y la innovación.

Finalmente, la revisión del flujo administrativo en municipios de países como Colombia, según Pulido et al. (2022), Camacho y Peña (2020) y Camacho et al. (2021), demuestra que la versión 2019 de la norma ISO 18091 es un instrumento eficaz para la formulación de estrategias que aseguren la prestación de servicios de calidad. En términos de digitalización, García y Soler (2020) y Yervoni (2017) destacan que la modernización de los procesos gubernamentales mediante el gobierno electrónico es crucial para mejorar la eficiencia, aunque Negrete y Rivera (2018) advierten sobre la limitación de las redes sociales tradicionales, lo que subraya la necesidad de planes integrales de gestión electrónica. Por último, en lo que respecta a la eficiencia en la administración de recursos, Peña (2017) y Quintanilla (2017) enfatizan la importancia de establecer medidas claras y métodos de medición, mientras que Bitchatchi (2023) resalta la necesidad de transparencia y rendición de cuentas para fortalecer las instituciones.

En síntesis, la literatura revisada evidencia que la implementación de la norma ISO 18091 en la gestión pública representa una estrategia integral que puede transformar la calidad de los servicios y fortalecer la confianza ciudadana. No obstante, es imprescindible abordar los desafíos inherentes a su adopción mediante estrategias que integren la innovación, la digitalización y el fortalecimiento institucional, en línea con las metas globales de la Agenda 2030.

MÉTODO

La norma ISO 18091:2014, utilizada para evaluar y mejorar la gestión municipal en función de cuatro pilares fundamentales (gobernanza, economía, sociedad y medio ambiente), destaca también el uso de indicadores y un sistema de medición tipo semáforo para evaluar el desempeño de cada eje temático, integrando de manera conceptual las dimensiones de Desarrollo Social Incluyente, Desarrollo Ambiental Sustentable, Desarrollo Económico Sostenible y Desarrollo Institucional. Este diagrama no solo define el marco metodológico de la investigación, sino que también facilita la correlación entre cada uno de los indicadores analizados y la gestión de calidad del GAD de Loja, proporcionando un

fundamento visual para interpretar los resultados cuantitativos obtenidos en las evaluaciones posteriores (ISO, 2019).

La evaluación del eje ambiental se realizó siguiendo los lineamientos de la norma ISO 18091:2014, concebida como una guía para la autoevaluación del desempeño de los gobiernos locales en relación con la calidad de su gestión y la prestación de servicios públicos (ISO, 2019). Esta norma establece un sistema de diagnóstico basado en indicadores organizados en ejes estratégicos y utiliza un esquema de semaforización para facilitar la interpretación de los niveles de cumplimiento alcanzados por cada municipio.

En coherencia con dicho enfoque, para el presente estudio se adoptó un sistema de calificación numérica equivalente al esquema de colores propuesto por la norma. Así, el valor 1 corresponde al color rojo, e indica un nivel bajo de cumplimiento o la ausencia de evidencia documentada; el valor 2 equivale al color amarillo, y representa un cumplimiento parcial o incipiente de los criterios evaluados; mientras que el valor 3 se asocia al color verde, reflejando un cumplimiento satisfactorio y sistemático de los requisitos establecidos para cada indicador (ISO, 2019; Camacho et al., 2021). Esta conversión permitió homogenizar la evaluación y facilitar el análisis comparativo entre los municipios estudiados.

La asignación de los puntajes se realizó a partir de un proceso de valoración cualitativa sustentado en criterios técnicos previamente definidos, los cuales consideraron tanto la existencia de instrumentos normativos y de planificación, como el nivel de implementación, seguimiento y resultados observables en la gestión ambiental. Para ello, se analizó información documental oficial —planes de desarrollo y ordenamiento territorial, informes de gestión, registros administrativos y normativa local— complementada con el juicio experto de profesionales en gestión pública y sistemas de calidad, así como con la percepción de actores sociales vinculados al territorio. Este procedimiento permitió fortalecer la validez del diagnóstico mediante la triangulación de fuentes y asegurar una evaluación coherente con el enfoque de mejora continua promovido por la ISO 18091 (Hernández et al., 2014; Carrasco et al., 2019).

Con esta base, la investigación se fundamenta en un enfoque cualitativo de naturaleza descriptiva y exploratoria, lo que permite abordar el fenómeno desde una perspectiva integral y multidisciplinaria. Se adoptó el método del estudio de caso con unidades incrustadas para analizar en profundidad la aplicación de la norma ISO 18091 en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Loja y Yantzaza, así como su repercusión en la calidad de los servicios referentes al desarrollo ambiental sustentable. En un primer momento se realizó una revisión bibliográfica exhaustiva de fuentes primarias y secundarias—que incluyó artículos científicos, tesis, libros y documentos técnicos—con el fin de construir un sólido marco teórico basado en los conceptos y variables claves relacionados con la implementación de sistemas de gestión de calidad en el ámbito público, siguiendo los lineamientos metodológicos propuestos por Hernández et al. (2014). Este proceso permitió identificar y comprender los factores que inciden en la calidad administrativa y establecer una base conceptual para la evaluación del caso.

El estudio de caso se focalizó en el análisis de la documentación institucional y los registros de evaluación del GAD de Loja y Yantzaza, con especial énfasis en la implementación de la norma ISO 18091:2014, estructurándose en torno a cuatro dimensiones esenciales: Desarrollo Social Incluyente, Desarrollo Ambiental Sustentable, Desarrollo Económico Sostenible y Desarrollo Institucional. Cada una de estas dimensiones fue cuantificada mediante una escala de 1 a 3, complementada con una semaforización por colores (rojo, amarillo y verde) que facilitó la interpretación visual y comparativa de los resultados. La técnica cualitativa aplicada se basó en la interpretación crítica y en la triangulación de la información, lo que permitió identificar patrones, fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en la

gestión municipal, garantizando la validez y confiabilidad de los hallazgos.

Para enriquecer y contrastar los datos obtenidos, el proceso metodológico se estructuró en tres etapas secuenciales y complementarias. En la primera etapa se llevó a cabo una evaluación documental exhaustiva de la información oficial proporcionada por el GAD de Loja; se realizó una revisión sistemática de informes institucionales, registros administrativos y otros documentos relevantes que evidenciaban el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de gobierno local, permitiendo establecer una línea base empírica para contrastar las evaluaciones posteriores y asegurar una valoración objetiva del desempeño institucional. Para el caso de Yantzaza no se facilita la información oficial solicitada, por lo que, se trabaja en la revisión de documentos publicados que evidencien la gestión pública de este GAD. La segunda etapa consistió en la valoración de los indicadores a través de un panel de expertos en gestión pública y sistemas de calidad. Estos especialistas, seleccionados por su trayectoria y conocimiento en la materia, analizaron de forma crítica la información documental recopilada, comparándola con las directrices de la norma ISO 18091 y las mejores prácticas internacionales. Mediante entrevistas semiestructuradas y sesiones de evaluación, se identificaron las fortalezas y debilidades en la implementación del sistema de calidad, aportando una visión técnica especializada que permitió afinar la interpretación de los datos iniciales. En la tercera etapa se incorporó la perspectiva ciudadana a través de una evaluación participativa realizada por líderes barriales tanto de la ciudad de Loja como de la ciudad de Yantzaza. Utilizando instrumentos diseñados para capturar el juicio crítico y la experiencia de estos actores comunitarios, se evaluó el grado de cumplimiento de cada indicador por parte del GAD, ofreciendo una visión directa sobre el impacto de las políticas implementadas y reflejando la percepción de la ciudadanía respecto a la calidad de los servicios administrativos.

La integración de la información obtenida en estas tres etapas, mediante la técnica de triangulación, fortaleció la validez y confiabilidad de los hallazgos, permitiendo identificar con precisión los elementos críticos del sistema de gestión de calidad. Finalmente, el análisis de los datos se efectuó a través de una estrategia de interpretación holística que integró los hallazgos del estudio de caso con el marco teórico desarrollado, facilitando la identificación de los desafíos y oportunidades asociados a la implementación de la norma ISO 18091. Este enfoque metodológico integral no solo permitió la identificación de áreas de mejora en la gestión administrativa del GAD de Loja, sino que también sentó las bases para la formulación de recomendaciones específicas orientadas al fortalecimiento de la calidad en el servicio público.

RESULTADOS

El análisis conjunto de Loja y Yantzaza muestra que ambas ciudades se encuentran en un nivel intermedio en términos de desarrollo ambiental sostenible, con avances significativos en áreas clave como la gestión de desechos, la calidad del aire y el diagnóstico de recursos naturales. Sin embargo, las calificaciones de 2 reflejan que aún queda mucho por hacer, especialmente en términos de fortalecer las políticas existentes, mejorar la ejecución de las estrategias y asegurar un enfoque más integral y sostenible. A continuación, la Figura 1, proporciona una visión estimada del eje ambiental, evaluado a través de un gráfico de radar, estableciéndose como el eje fundamental de este estudio, dado que resalta las brechas en la gestión de temas que por años se percibían como algo secundario o de menor interés, tanto en el GAD de Loja como en el de Yantzaza.

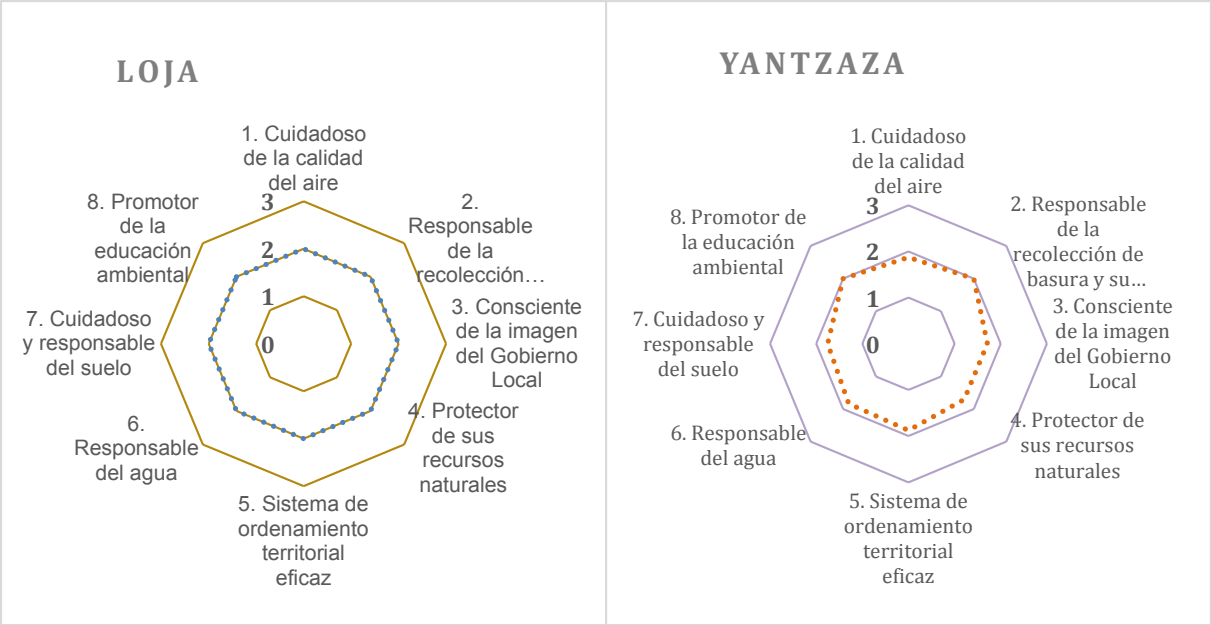

Figura 1. Eje de Desarrollo Ambiental Sustentable Loja y Yantzaza

DISCUSIÓN

La aplicación de la norma ISO 18091 trasciende su función como herramienta de evaluación, al constituirse en un instrumento que promueve una visión sistémica de la gestión municipal. A diferencia de enfoques tradicionales centrados en estructuras jerárquicas o funciones aisladas, esta norma impulsa la articulación transversal de procesos, actores y objetivos estratégicos dentro de los gobiernos locales, favoreciendo una gestión integrada orientada al desarrollo territorial sostenible (Camacho et al., 2021; Bryson et al., 2014).

Desde esta perspectiva, la ISO 18091 contribuye a superar una de las principales debilidades estructurales de los GAD: el funcionamiento fragmentado de sus direcciones, que en muchos casos operan como "islas" administrativas. Al estructurar la gestión en torno a procesos comunes —planificación, ejecución, seguimiento y evaluación— la norma obliga a las distintas áreas municipales a coordinar acciones, compartir información y alinear sus intervenciones con objetivos estratégicos comunes, particularmente en ámbitos complejos como la gestión ambiental (Carrasco et al., 2019; Camacho et al., 2022).

Los resultados obtenidos para los municipios de Loja y Yantzaza, con una calificación intermedia en todos los indicadores del eje ambiental, evidencian que existen avances parciales en la implementación de políticas y acciones ambientales; sin embargo, también revelan limitaciones asociadas a la falta de integración institucional. La ausencia de una visión sistémica consolidada dificulta que las acciones emprendidas por una dirección se complementen con las de otras, reduciendo el impacto global de la gestión ambiental sobre el territorio. En este sentido, la ISO 18091 ofrece un marco metodológico que permite identificar estas brechas de articulación y orientar la toma de decisiones hacia soluciones integrales y de largo plazo (Jiménez et al., 2023; Camacho et al., 2021). Asimismo, la adopción de este enfoque sistémico resulta clave para fortalecer la gobernanza ambiental local, ya que facilita la coherencia entre planificación territorial, uso del suelo, gestión del agua, control de la contaminación y participación ciudadana. Diversos estudios señalan que los gobiernos locales que integran sus políticas bajo un

enfoque de procesos y resultados logran mayores niveles de eficiencia, transparencia y confianza ciudadana (Bryson et al., 2014; Naser et al., 2021). En este marco, la ISO 18091 no solo actúa como un instrumento técnico, sino también como un catalizador de cambio organizacional que favorece un desarrollo armónico del territorio y una gestión pública más sostenible.

Según los resultados de la evaluación tanto Loja como Yantzaza obtienen una calificación de 2 en todos los indicadores, lo que refleja un nivel intermedio en la implementación de políticas ambientales. En ambas ciudades, se han realizado esfuerzos para mejorar la gestión ambiental, pero no se ha alcanzado un nivel óptimo en términos de cobertura, ejecución y resultados a largo plazo. Esto sugiere que hay un camino iniciado hacia la mejora, pero aún queda mucho por hacer. Entre las similitudes se pudo identificar los siguientes: En cuanto a la calidad del aire, el control de la calidad ha sido un área de atención, con la implementación de medidas básicas como la prevención de la quema de pastizales y la realización de inspecciones periódicas de emisiones contaminantes. Sin embargo, la calificación de 2 indica que las políticas en esta área están en una fase inicial, sin una reglamentación más robusta ni un sistema de control integral que abarque tanto emisiones fijas como móviles. Por su parte, la gestión de desechos ha logrado avances en la implementación de rutas de recolección de basura y el control de vertederos. No obstante, la calificación intermedia sugiere que aún se necesita un sistema más moderno y eficiente para gestionar los residuos de manera sostenible, incluyendo un relleno sanitario adecuado que proteja las aguas subterráneas y la atmósfera. Finalmente, el diagnóstico documentado y actualizado de los recursos naturales es deficiente, carecen de programas de conservación y uso responsable suficientemente desarrollados, lo que limita la implementación de acciones efectivas a largo plazo para proteger la biodiversidad y los ecosistemas locales.

Si bien las calificaciones son las mismas en todos los indicadores para las dos ciudades, también se ha logrado identificar algunas diferencias importantes de mencionar, entre ellas: La imagen del gobierno local, en Yantzaza, se han ejecutado actividades para mejorar la estética del entorno, como campañas de limpieza y embellecimiento, se realizan con una frecuencia de entre 6 meses y 1 año. En Loja, aunque también se realizan actividades periódicas, no se menciona un calendario específico, lo que podría indicar un enfoque más disperso. En ambos casos, la falta de un programa formal y estructurado con metas claras y presupuesto asignado limita la efectividad de estas iniciativas. En lo referente al ordenamiento territorial, Yantzaza ha avanzado en la elaboración de planes, pero estos no están completamente operativos, actualizados o aprobados, lo que genera riesgos de urbanización descontrolada. Loja, por su parte, no menciona explícitamente el estado de sus planes de ordenamiento territorial, pero dado que ambos municipios tienen calificación 2 en este indicador, es probable que también enfrenten desafíos similares en cuanto a la regulación del crecimiento urbano. Por último, en la gestión del agua y del suelo, Yantzaza, aunque implementan algunas medidas para proteger las fuentes de agua, la gestión de aguas residuales es deficiente, lo que afecta la sostenibilidad del recurso hídrico. En Loja, si bien la gestión del agua también presenta retos, no se especifica en detalle la situación de las aguas residuales. En cuanto al suelo, ambas ciudades enfrentan problemas de erosión y pérdida de cobertura vegetal, pero en Yantzaza las actividades para mitigar estos problemas aún son limitadas, lo que podría indicar una diferencia en el enfoque y ejecución de las políticas.

En general, la aplicación de la ISO 18091:2014 ha permitido identificar áreas clave para la mejora de la gestión municipal, proporcionando un marco estructurado para la toma de decisiones de acuerdo a la realidad de cada ciudad, aunque la valoración haya sido la misma. En este sentido, probablemente una limitante identificada en los dos municipios es el acceso a la información pública, lo que trastoca la valoración obtenida. De hecho, según Delgado (2024) la problemática de información desactualizada se produce en cada

administración, mientras que garantizar el derecho a la información pública propiciaría una participación informada de la ciudadanía en la toma de decisiones, control de actos públicos y rendición de cuentas (Carrasco et al., 2019).

Lo que según Estrada (2011) requiere impulsar una serie de cambios institucionales, que van desde la cultura burocrática hasta la incorporación de nuevas herramientas de gestión, lo que implica la profesionalización de los empleados del sector público, la transferencia de competencias desde los gobiernos centrales hacia los niveles regionales y locales; optimización y simplificación de la normativa pública; prácticas de transparencia institucional, así como la consolidación de los mecanismos de control y rendición de cuentas. Aunque la práctica en la mayoría de países, incluso a aquellos altamente desarrollados, les ha tomado por lo menos un par de décadas introducir ese tipo de herramientas, en la búsqueda por responder a las exigencias de un entorno social cambiante y muy demandante. En este contexto, la gestión para la calidad de los servicios prestados por los gobiernos municipales debe redirigirse hacia una visión de productividad entendida desde el sector público como la sostenibilidad de los servicios, su continuidad en el tiempo, la mejora de la calidad de atención a la ciudadanía, así como el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, visión que no persigue fines lucrativos. Así, la productividad en los GAD considerada como factor clave del crecimiento, lo que a su vez demanda de procesos transversales de innovación, educación, eficiencia, infraestructura física e institucional (Loaiza, 2016).

En este sentido, una correcta aplicación de la norma en los municipios además de contribuir al cumplimiento de metas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también permite ofrecer una buena imagen institucional, una gobernanza ambiental y confianza en la ciudadanía fortalecidas (Ramírez & Torres, 2022). De tal forma, es prioritario analizar las barreras que han impedido una correcta implementación de la norma en ciudades como Loja y Yantzaza, identificando así las oportunidades de mejora y socialización de sus beneficios, tanto para la conservación de los recursos naturales como para el desarrollo económico local.

En conjunto, los hallazgos evidencian que la aplicación de la norma ISO 18091 no debe entenderse únicamente como un mecanismo de medición del desempeño municipal, sino como una herramienta estratégica para impulsar una gestión pública con enfoque sistémico. En los casos de Loja y Yantzaza, la calificación intermedia obtenida en el eje ambiental refleja no solo limitaciones técnicas o presupuestarias, sino principalmente debilidades en la articulación interna entre las distintas direcciones municipales. La norma pone de manifiesto que el logro de resultados sostenibles en materia ambiental depende de la coordinación transversal de procesos, la alineación de objetivos institucionales y la integración efectiva de la planificación territorial con la ejecución y el seguimiento de políticas públicas. En este sentido, la ISO 18091 se configura como un instrumento clave para superar el funcionamiento fragmentado de los GAD, promoviendo una gestión más coherente, orientada a resultados y capaz de generar un desarrollo territorial armónico y sostenible.

CONCLUSIONES

Las limitantes reveladas en la evaluación de los municipios de Loja y Yantzaza coinciden en el reducido tiempo dedicado a prácticas ambientales, incidiendo también en la calidad y registro de actividades derivadas de las prácticas desarrolladas. A ello se le suma cierta resistencia al cambio que frena la implementación efectiva de un sistema de gestión municipal eficiente y sostenible. Asimismo, se identifica como un desafío relevante la ausencia de una visión sistémica e integral entre las distintas Direcciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), lo que limita la articulación interdepartamental, genera acciones aisladas y reduce la efectividad de las políticas y programas ambientales. En este contexto, se evidencia la necesidad de estructurar procesos de gestión por resultados, que incluya la

planificación, registro, seguimiento, evaluación y retroalimentación de las acciones ambientales, elementos clave, que son clave en el desarrollo integral de una ciudad; lo que responde a problemas estructurales de carácter económico restrictivo, planificación limitada y ausencia de asesoría externa que resalta la falta de evidencias disponibles para el desarrollo de la presente evaluación, en la que la ausencia de resultados tangibles lleva a detectar desafíos que afectan la implementación o el aprovechamiento de la norma ISO 18091.

Para avanzar hacia niveles más altos de sostenibilidad, ambos municipios deben trabajar en la implementación de programas ambientales mejor estructurados, con objetivos claros, mayor cobertura y una gestión eficiente de los recursos. En este sentido, los programas deben priorizar áreas estratégicas tanto como el acceso a agua de calidad, así como la calidad del agua; ello implica la provisión continua, segura y equitativa del servicio de agua potable; así como el cumplimiento de los parámetros establecidos por la normativa vigente para el consumo humano. Adicionalmente, trabajar en la prevención de la contaminación y en la conservación de los recursos naturales. Este enfoque proactivo debe estar orientado a reducir los impactos ambientales desde su origen, a través de la planificación, el uso eficiente de los recursos, la educación ambiental y la mejora continua de los procesos municipales. El enfoque debería iniciar con motivaciones internas que propicien la eficiencia de los procesos, creación de cultura y conciencia organizacional, factores impulsores del cambio. Ahora bien, los resultados de los factores internos podrán ser visibles y multiplicadores de motivaciones externas, como la reducción de quejas ciudadanos y mejora de la imagen institucional. Por lo que, el peso de esta responsabilidad termina cayendo sobre los actores internos, quienes necesitan comprender la importancia de la calidad de la gestión municipal, sus procesos y el cumplimiento de objetivos.

Este estudio aporta al demostrar la pertinencia de la norma ISO 18091 como una herramienta útil para evaluar y mejorar la gestión pública a nivel local. En particular, se presentan recomendaciones prácticas para enfrentar los desafíos detectados, entre ellas: el fortalecimiento de las capacidades del personal municipal, la actualización de los sistemas de información, la implementación de mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación, y la promoción activa de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. En conjunto, estas acciones pueden contribuir a lograr una administración municipal más eficiente y enfocada en el bienestar de la población. Sin embargo, se reconoce que el análisis presenta ciertas limitaciones, entre ellas el enfoque específico en los municipios de Loja y Yantzaza y la utilización de fuentes documentales determinadas, lo cual puede dificultar la extrapolación de los resultados a otros entornos. Por esta razón, se recomienda que futuras investigaciones amplíen el alcance a distintos gobiernos locales e incorporen estudios comparativos y análisis a largo plazo, que permitan no solo contrastar las diversas realidades territoriales, sino también evaluar el nivel de articulación interna, bajo una visión sistémica de la gestión municipal. Asimismo, resulta pertinente que estos estudios se vinculen con procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales, mediante programas de capacitación y acompañamiento técnico al personal municipal, orientados a la gestión por procesos, la gestión por resultados y la sostenibilidad ambiental. Finalmente, se sugiere que las investigaciones futuras contemplen la implementación progresiva de sistemas de monitoreo, evaluación y medición de resultados, que permitan generar evidencia objetiva sobre el impacto de la norma ISO 18091 en la gestión pública local. Facilitando el diseño de políticas y estrategias más eficaces para fortalecer la administración pública en los diferentes ejes de actuación.

REFERENCIAS

Antolínez, A. V. L.; Flórez, E. P.; Medina, C. A. L. (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).

Astrini, N. J. (2015). Local government performance measurement: Developing indicators based on IWA 4: 2009. Public Organization Review, 15(3): 365-381

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2014). Gobiernos locales y calidad de la gestión pública en América Latina. BID.

Barragán Martínez, X. (2022). Posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador. Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, 1(14): 113-131.

Bitchatchi, S. B. (2023). Propuesta de aplicación de principios de gobierno abierto a tribunales de cuenta.

Boleas, F.; Bigot, A. P. (2023). Estrategia de mejora continua a través de la gestión de la calidad, la responsabilidad social y la transformación digital. El caso de la Dirección General de Rentas de la Provincia de Corrientes. Revista Científica, 2(1): 1-14.

Borrás, S., & Edquist, C. (2019). Holistic innovation policy: Theoretical foundations, policy problems, and instrument choices. Oxford University Press.

Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. Public administration review, 74(4): 445 - 456.

Camacho Camacho, H., & Obando Peña, C. J. (2020). Análisis de la evaluación de desempeño en gobiernos municipales de Cundinamarca, de acuerdo con la Guía ISO 18091

Camacho, H. C.; García, S. I. C.; Zabala, S. P. L.; Casallas, C. J. M. (2021). Mejoramiento de la calidad administrativa mediante una estrategia de articulación del plan de gobierno local con la norma GTC-ISO 18091: 2019. Desarrollo e Innovación en Ingeniería, 208.

Camacho, H. C.; Jiménez, R. M.; Rodríguez, I. C. M. (2022). Estrategias de evaluación del desempeño de la calidad para gobiernos locales en Colombia y México. Revista de ciencias sociales, 28(1): 157-174.

Camacho, H.; Castaño, S.; López, S.; Moscoso, C. (2019). Estrategia de articulación del plan de gobierno local con la GTC-ISO 18091.

Carrasco, C. G.; Vilanova, S.; Carrasco, C. H. G. (2019). La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales. Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública, 101-124.

Claudiu, L. (2020). The New Public Governance assumed through quality reports in the Public Sector. Annals - Economy Series, Constantin Brancusi University, Faculty of Economics, 1: 133-138.

Chaminade, C., & Lundvall, B.-Å. (2019). Science, technology and innovation policy: Old patterns and new challenges. Oxford University Press.

Cordes, J. J. (2009). The changing role of the public sector. Urban Institute Press.

Delgado Fernández, M. (2019). Enfoque y métodos para la innovación en la Administración Pública y Empresarial.

Delgado, M. (2024). Transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos locales. Revista de Administración Pública.

Estrada, J. (2011). Modernización de la gestión pública y fortalecimiento institucional en América Latina. CEPAL.

Florin, B. (2020). Public sector modernization and governance reforms. Journal of Public Administration, 12(2): 45 - 58.

García, M., Pérez, J., & Torres, L. (2019). Barreras para la implementación de sistemas de gestión de calidad en gobiernos locales. Revista Iberoamericana de Gestión Pública, 8(2): 55-70.

García, A., & Soler, M. (2020). Gobierno electrónico y modernización administrativa en América Latina. Revista Digital de Gobierno Electrónico, 5(1): 33-49.

Giunta, I., & Dávalos, P. (2020). Ecuador y los desafíos del desarrollo sostenible en el contexto latinoamericano. FLACSO Ecuador.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2014). Metodología de la investigación (6.ª ed.). McGraw-Hill.

International Organization for Standardization [ISO]. (2019). ISO 18091:2019. Quality management systems — Guidelines for the

application of ISO 9001 in local government. ISO.

Jiménez, K.; Capa, J.; Ordoñez, J. (2023). Guía Introductoria de Gestión Pública.

Jiménez, K.; Correa-Jaramillo, R.; Ordóñez-Yaguache, J. (2023). Loja 2030: Problemáticas y acciones estructurales para el desarrollo sostenible territorial. Revista Económica, 11(1): 16-29.

Kourula, A., Moon, J., Salles-Djelic, M.-L., & Wickert, C. (2019). New roles of government in the governance of business conduct: Implications for management and organizational research. Organization Studies, 40(8): 1101–1123.

Lalama, R., & Lalama, V. (2019). Desarrollo sostenible y políticas públicas en Ecuador. Revista Economía y Política, 15(2): 75–91.

Loaiza, M. (2016). Productividad y eficiencia en la gestión pública local. Revista Gestión y Desarrollo, 10(1): 25–40.

Lopez, J., Martínez, P., & Rivera, C. (2019). ISO 18091 y Agenda 2030: calidad y sostenibilidad en gobiernos locales. Revista Internacional de Gestión Pública, 7(3): 44–60.

Montero, P. (2022). Transformación digital y administración pública en América Latina. Editorial Académica Española.

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. V., & Rosales, D. (2021). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL.

Negrete, M., & Rivera, L. (2018). Limitaciones del uso de redes sociales en gobiernos locales. Revista Comunicación y Sociedad, 31(4): 91–108.

Oncíns, M., & Sanagustín, M. V. (2018). Indicadores de calidad y sostenibilidad en gobiernos locales. Revista de Estudios Locales. 211: 77–92.

Oprekilov, V. (2014). Role of standardization in the sustainable development of communities. Federal budgetary institution, 26(2): 3-6

Parra, J., Gómez, L., & Ruiz, F. (2022). Certificación ISO 18091 y satisfacción ciudadana en gobiernos municipales. Revista Latinoamericana de Calidad, 18(2): 88–104.

Peña, R. (2017). Medición del desempeño y eficiencia en la administración pública. Editorial UOC.

Pulido, J., Martínez, C., & Herrera, D. (2022). Gestión pública municipal y aplicación de la ISO 18091 en Colombia. Revista Administración & Desarrollo, 52(1): 95–112.

Quintanilla, E. (2017). Métodos de evaluación y control en instituciones públicas. Pearson Educación.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? Más poder local, (12): 14-22.

Ramírez, A., & Torres, W. (2022). Gobernanza ambiental y calidad institucional en gobiernos locales. Revista Científica de Administración Pública, 14(2): 66–82.

Romero, P., Vélez, J., & Castro, M. (2022). Calidad institucional y eficiencia del sector público ecuatoriano. Revista Economía y Gestión, 9(1): 112–130.

Sánchez-Ramos, M. I. (2023). La gestión de calidad en gobiernos locales mediante ISO 18091. Revista Iberoamericana de Administración Pública, 20(1): 51–69.

Salvador, M., Ramió, C., & Jiménez, F. (2017). Gobierno abierto, transparencia y modernización administrativa. Tecnos.

Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2019). Informe de calidad y satisfacción de los servicios públicos en Ecuador. Gobierno del Ecuador.

Yánez, P. (2019). Canales digitales y participación ciudadana en gobiernos locales. Revista de Comunicación Pública, 6(2): 40–57.

Yervoni, L. (2017). Gobierno electrónico y eficiencia administrativa municipal. Revista Innovación Pública, 3(1): 15–29.



Karen G. Iñiguez C. Economista y docente investigadora de la Universidad Nacional de Loja, con experiencia en docencia de grado y posgrado, investigación científica y gestión pública y privada. Magíster en Gestión de la Responsabilidad Social Corporativa, expositora en congresos académicos y autora de publicaciones científicas en economía y responsabilidad social empresarial.



Wilfrido I. Torres O. Economista y docente investigador de la Universidad Nacional de Loja, con experiencia en docencia de grado y posgrado, planificación estratégica y análisis económico. Cuenta con trayectoria en el sector público, financiero y empresarial. Expositor en congresos académicos y autor de publicaciones científicas en economía, planificación y desarrollo.



José V. Ordoñez Y. Economista y docente investigador de la Universidad Nacional de Loja, con amplia experiencia en los sectores académico, público y privado. Director de la Maestría en Dirección de Empresas de la UNL, con formación en gestión sustentable, comunicación y marketing. Expositor en congresos académicos y autor de publicaciones científicas en economía y gestión empresarial.