

Al margen un glifo que dice TLAXCALA UNA NUEVA HISTORIA. OMG OFICIALÍA MAYOR DE GOBIERNO.

PROGRAMA INTEGRAL DE REINGENIERÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA

1. Fundamentos de la Reingeniería.

Administración pública y reingeniería

Aunque algunos organismos públicos posean las condiciones necesarias para poder ser innovadores, no todos realmente lo son, ya que existen barreras que dificultan la capacidad de innovación pública. En las actuales circunstancias, es muy difícil plantearse la continuidad de la administración pública y de sus estructuras organizacionales y laborales, puesto que las estructuras son mucho más inestables y están enfrentadas a una incertidumbre que se combina con fragilidad y cambios constantes, precariedad, vulnerabilidad y riesgo.

En esta sociedad crecientemente individualizada, la autonomía personal se vuelve más potente y las personas se mueven con menos ataduras y dependencias, con lo que crecen las oportunidades,

pero también aumentan las desigualdades internas, con mayores riesgos. Los temas de género surgen de manera inexorable, tenemos en el estado de Tlaxcala más mujeres que hombres, con aportaciones valiosas y certeras debidas a liderazgos femeninos, pero aún existen problemas de igualdad en oportunidades y en estructuras que ahondan las diferencias en temas como salarios, toma de decisiones y empoderamiento.

Las nuevas circunstancias requieren otras formas de actuación, es decir, existe una estrecha relación entre cambio social y cambio en la administración pública. Existe una contradicción entre los cambios que se han producido en nuestro entorno y la forma de operar de la administración, la cual continúa operando en escenarios de obsolescencia y falta de profesionalismo (Subirats, Número 16, 2009). La profesionalización del servicio público, la puesta en marcha de una ética renovada, la integridad y sensibilidad social del gobierno, son los pilares de la función pública del siglo XXI.

La administración pública.

Dado que el programa de reingeniería para el gobierno del estado de Tlaxcala tiene como objeto de intervención a la administración pública, es preciso tener una idea inicial acerca de lo que ésta implica. La administración pública refiere el funcionamiento del conjunto de organizaciones, operaciones y operadores mediante los cuales el gobierno (el aparato gubernamental) gobierna a la sociedad en que se inscribe, realiza sus funciones públicas, provee los bienes y servicios públicos y asegura o facilita el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos.

Como actividad, la administración pública es la que llevan a cabo las organizaciones formales del sector público en el ejercicio de la función administrativa; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (normas generales, abstractas e impersonales) (de la Paz, 2017).

La administración pública es el conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado (Fernández, 2015, pág. 82).

El acto administrativo es realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado en la legislación administrativa.

Las personas que laboran en la administración pública actúan y se expresan de acuerdo con un contexto organizacional, en donde se enfrentan a decisiones que afectan la vida de los seres humanos en esquemas en los que se emplean recursos y se generan actos públicos.

La clave: reforma para el desarrollo administrativo.

Hoy en día, las reformas administrativas están vinculadas directamente al desarrollo económico y social, y son diseñadas y ejecutadas con base en principios y criterios políticos, jurídicos, científicos, normativos, técnicos y procedimentales.

Los estudios (Pardo, M. C. y Berber, M. A., 2016) se refieren a ensayos o análisis sobre reforma administrativa que consisten en textos que buscan informar y relatar los cambios ocurridos en la administración pública, principalmente en la administración federal. Estos textos ofrecen una explicación sobre los cambios emprendidos por los distintos gobiernos. Existen también estudios de casos en los que se describen o analizan los cambios ocurridos en ciertos sectores específicos o en algún gobierno estatal o municipal. La falta de literatura al respecto que explique el porqué de los cambios, si es que los hay en administraciones locales, lleva a plantear una serie de preguntas que pueden servir como guía para investigaciones futuras.

Una de las conclusiones es que, si bien existen investigaciones sobre gobiernos nacionales y sobre

experiencias en los municipios para poner en marcha reformas administrativas, en los gobiernos estatales es necesario avanzar en modelos explicativos y teóricos que logren profundizar en el análisis de lo que puede contener una reforma.

Las reformas administrativas en México han tenido objetivos ambiciosos, ya sea vinculados con el proceso de democratización, con el ajuste a un nuevo papel del Estado o con un proyecto modernizador. Los gobiernos que las han emprendido lo han hecho con la intención de buscar una administración pública más moderna, más eficaz, más democrática o capaz.

Aunque reformar un gobierno puede ser una prioridad, a veces resultará imposible esperar que las instituciones —ocupadas en avanzar en el logro de sus metas— puedan dedicarle la misma atención al asunto. En estas condiciones, los procesos que conforman la reforma deberán ser comprendidos y asumidos plenamente, mediante la capacitación adecuada, a fin de que su asimilación institucional y personal no se convierta en un obstáculo.

Los tiempos políticos que se viven aconsejan poner en marcha acciones que vigoricen la Cuarta Transformación desde las estructuras administrativas de los estados, razón por la cual la reforma puede convertirse en una oportunidad para fortalecer al Estado de Tlaxcala y tener como su centro operativo a la administración pública.

Capacidad institucional

Capacidad institucional en la Agenda 2030

La Asamblea General de la ONU adoptó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad y que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. El tema de la capacidad institucional o capacidad estatal ha ido ganando terreno sobre todo a partir de esta Agenda 2030 y a sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para que la Agenda 2030 pueda llevarse a cabo con éxito, es preciso que los países cuenten con una arquitectura institucional que facilite la gobernanza

y la capacidad necesaria para cumplir con sus objetivos. La capacidad institucional abarca, entre otros aspectos, la presupuestación y la financiación, los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, la evaluación, la participación y la rendición de cuentas, la estructura organizativa, la articulación interna y externa mediante alianzas y el fortalecimiento de las competencias profesionales y de los valores de las personas.

Arquitectura y capacidad institucional.

La arquitectura institucional gubernamental contribuye a que los ciudadanos estén satisfechos con la democracia, la confianza social y la confianza política, lo que confiere legitimidad y mayor probabilidad de aceptación social de las instituciones políticas y de obediencia al orden constituido. Se entiende por capacidad institucional el conjunto de habilidades, recursos técnicos, logísticos, humanos o financieros que permiten responder a las organizaciones a los desafíos del entorno y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible.

Existen pocas investigaciones que permitan valorar la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas.

La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el “buen gobierno”, que permitió orientar los esfuerzos a la capacidad institucional (*capacity building*), con una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos. La capacidad institucional se vincula hoy con la gobernanza, y con un punto de partida de visión “ecológica”. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición

de cuentas. Construir capacidad institucional significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Rosas, 2008).

La acción pública

De la mano de las reformas administrativas y de la tendencia mundial a la construcción de una capacidad institucional que permita tener un mejor Estado en cada país con mejores gobiernos, un aspecto esencial es la acción pública y, específicamente, la acción pública local.

La noción de *acción pública* o *acción pública organizada*, hace referencia a la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos, y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos.

La acción pública busca entender la *acción colectiva* de los diversos actores sociales locales, pero también grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses, además busca entender la relación de ambos universos (actores gubernamentales, actores no gubernamentales), en acciones concretas, todo ello abordado en una perspectiva evolutiva en donde nadie permanece inmóvil. Desde la perspectiva de la acción pública el Estado y la sociedad no conforman una dicotomía, sino que forman un continuo. La acción pública deja ver una democracia imperfecta, en la cual la responsabilidad y la confianza son limitadas. La acción pública no se delimita por un actor, sino que se construye colectivamente (Cabrero, 2005, pág. 19).

2. Modelo de Reingeniería

Propósitos

El Programa de Reingeniería para el Gobierno del Estado de Tlaxcala, está orientado al logro de los siguientes propósitos:

1. La adopción del valor de la austeridad en el quehacer público
2. La reducción de la corrupción

3. La centralización de funciones estratégicas para elevar la eficiencia, en el marco del respeto de los derechos humanos.

1. **La austeridad.** - Cada una de las medidas de austeridad que se pongan en marcha tendrán un efecto distinto en cada dependencia o entidad, dependerá de cada circunstancia particular, para determinar las herramientas y acciones específicas que deberán adoptarse. Su ejecución tiene 2 premisas:

- a. La implementación de medidas recae en los lineamientos y directrices de las organizaciones.
- b. Las acciones que se ejecuten no deberán interferir en los objetivos de cada organización.

Lo que se busca es mejorar la eficiencia y la eficacia, pero sin perder de vista la necesidad de cumplir a cabalidad con la generación de bienes y servicios públicos.

2. **Combate a la corrupción:** La reingeniería buscará impulsar cambios en las estructuras burocráticas que influyan de manera positiva en la honradez y eficiencia del personal público, para lo cual se:

- Determinaran nuevas interacciones de las estructuras, procesos, los sistemas de información y las relaciones humanas en las organizaciones.
- Reformularan reglamentos, manuales de organización y procedimientos a fin de cambiar el paradigma en cuanto al comportamiento del personal.

3. **Centralización como principio administrativo.** A fin de dar orden, coherencia y dinámica a las funciones que tienen relevancia en el decidir gubernamental, la Reingeniería deberá aplicar ajustes o modificaciones sobre la marcha para facilitar a las organizaciones públicas el cumplimiento de su objeto de creación. Es decir que las

organizaciones gubernamentales del Estado de Tlaxcala deberán adquirir una capacidad de adaptación a las nuevas condiciones, redistribuyendo sus actividades y desarrollando nuevos procesos y nuevas dinámicas. El principio fundamental será centrar las acciones que tengan un Impacto General en aquellas Funciones de Mayor Relevancia.

4. **Administración ejercida con base en los derechos humanos**

- a. Importancia de los derechos humanos en la Administración Pública. La administración pública y los servidores que laboran en ella, son responsables tanto de cumplir sus funciones como de prestarlas respetando los derechos de los ciudadanos. El objetivo primordial es que las instituciones públicas se conviertan en instrumentos idóneos al servicio del interés general.
- b. La carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, define que el derecho fundamental a la buena administración pública consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable y al servicio de la dignidad humana.
- c. La gobernanza (forma de gobernar logrando el equilibrio sano entre el estado, la sociedad civil y la economía de mercado) y los derechos humanos se refuerzan entre sí. Las reformas de gobernanza promueven los derechos humanos cuando mejoran la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad de ofrecer bienes públicos indispensables para la protección de cierto número de derechos humanos, como el derecho a la educación a la salud y a la alimentación.
- d. La buena gobernanza o buen gobierno es el ejercicio de la autoridad por medio de

procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana.

Las iniciativas de gobernanza que tienen en cuenta los derechos humanos reforman la legislación y ayudan a las instituciones, desde los sistemas penales hasta los tribunales y los parlamentos a aplicar mejor esa legislación. Las medidas contra la corrupción también forman parte del Marco de la Buena Gobernanza. Para combatir la corrupción, los esfuerzos de buen gobierno se apoyan en principios de rendición de cuentas, la transparencia y la participación para dar forma a las medidas de lucha.

La reingeniería y el modelo propuesto.

Reingeniería: un instrumento de política pública.

La Reingeniería que se propone para el gobierno del Estado de Tlaxcala, abarca el marco total de la administración pública (contextos decisional, organizacional y normativo) y no se entiende reducida sólo hacia el interior de las dependencias y entidades. Hace uso de herramientas de gobierno para detectar (detectores) y para efectuar (efectores) y tener influencia en los recursos básicos del gobierno e impactar en el mundo exterior. Es decir, no le basta con saber qué es lo que ocurre, sino que debe ser capaz de emprender alguna acción sobre la base de los conocimientos captados y tener influencia en los recursos básicos del gobierno.

La reingeniería que se propone impulsar, debe ser considerada como un instrumento de política pública para aumentar la capacidad institucional a través de la intervención estatal y la regulación de manera innovadora.

Teoría de la Reingeniería

Concepto de reingeniería. Según Michael Hammer es: “Borrar procesos obsoletos y empezar de nuevo” es decir rediseñar las organizaciones utilizando el poder de la moderna tecnología de la información para modificar un diseño previo de manera radical y lograr mejoras espectaculares en su desempeño. Según Hamer y Champy “Cambiar la forma de trabajo es la clave de la Reingeniería.

Por lo tanto, el Programa de Reingeniería para el Gobierno de Tlaxcala deberá centrarse en cambiar la manera de hacer las cosas para llegar a la base de los problemas de cada dependencia o entidad.

Efecto de la Reingeniería

Concibiendo que la reingeniería es el Replanteamiento Fundamental o el rediseño de los procesos para lograr mejoras sustanciales en los temas relevantes a fin de impactar directamente en el rendimiento de temas como costos, calidad, servicios y rapidez, es decir optimizar los flujos de trabajo y la productividad de cualquier organización gubernamental.

En esta noción hay 4 conceptos centrales:

Proceso. Conjunto de actividades que reciben uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente.

Fundamental. La reingeniería determina primero qué debe hacerse y cómo debe hacerse. Marca un ritmo y un quehacer total de conjunto. Se olvida por completo de lo que es y se concentra en lo que debe ser.

Radical. El sustento de que la reingeniería es radical está en la palabra raíz, o sea rediseñar, comenzar de nuevo, por lo que significa hasta la raíz de las cosas. Crear nuevas formas de realizar el trabajo.

Espectacular. En la reingeniería no es cuestión de hacer mejoras marginales que a veces no solucionan problemas, sino de dar

saltos gigantescos en rendimiento de toda la organización.

Los programas de Reingeniería requieren un planteamiento amplio y un respaldo de los responsables de los procesos institucionales para forjar un sólido y uniforme esfuerzo, que se traduce en un alto grado de trabajo especializado.

Para los fines de este programa, la reingeniería se trabajará como una revisión fundamental y como el rediseño radical de estructuras orgánicas, procesos, procedimientos, reglamentos, esferas de competencia y tramos de responsabilidad para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas para el ejercicio de los recursos con que una organización pública cuenta para el cumplimiento de sus objetivos de manera eficiente.

La reingeniería que se propone habrá de implementarse a partir del delicado y fino esfuerzo de analizar los procesos, las estructuras y los objetivos que las organizaciones están desarrollando, con la finalidad de actualizarlos, modificarlos o incluso rehacerlos para conseguir mejoras radicales que permitan a la organización hacer frente a las exigencias del entorno respecto de la calidad en servicio, flexibilidad y reducción de gastos en la prestación de servicios.

Para llevar a cabo estos cambios a través del esquema de la Reingeniería existen diferentes fases, en general se aplican las siguientes:

Preparación del cambio. Elaborar diagnósticos situacionales y definir el proyecto para señalar el alcance de la reingeniería.

Planeación. Consiste en la elaboración de un análisis de las interrelaciones entre la organización, entorno, flujo de procesos y modelos o esquemas organizacionales.

Diseño. Se lleva a cabo el diseño de la nueva organización incluyendo los flujos

de información y de procesos, estrategias y políticas.

Evaluación. Incluye la implementación de la reingeniería y la retroalimentación para reducir la incertidumbre de cada paso que se va desarrollando.

Como todo proceso de cambio el principal obstáculo se presenta en la resistencia al cambio, ya sea individual, grupal u orgánica, la posible negación a adaptarse a las reformas que serían implementadas. Para lograr el éxito de la Reingeniería un factor fundamental será conseguir el cambio en el sistema de gerencia. Los desarrollos recientes de la reingeniería la asimilan al rediseño de procesos

Rediseño de procesos

Desde la reingeniería, se definen tres tipos de procesos: **procesos centrales, que se dirigen a generar valor para los clientes externos; procesos de apoyo que dan soporte a los procesos centrales y los procesos de gestión orientados a la planeación, presupuestación y programación de recursos.**

Este programa de reingeniería de procesos se realizará con base en cuatro etapas:

1. Reconocimiento y evaluación de necesidades;
2. Identificación y análisis de oportunidades de rediseño;
3. Rediseño de los procesos seleccionados, y
4. Sustitución de los procesos actuales, por los nuevos procesos (Moyado, 2014).

La calidad como sistema de mejora de los productos y servicios, se ha ido aplicando y considerando como una herramienta complementaria a la reingeniería y rediseño de

procesos para identificar los problemas registrados en las actividades realizadas para la generación de productos y servicios, así como para introducir mejoras a nivel de procesos. Al fusionar ambas herramientas se ha logrado el desarrollo de una nueva cultura organizativa centrada en el usuario/cliente.

De acuerdo con algunos autores (Ospina, 2006; Harmon, M. y Mayer, R., 1999 y Moyado, 2014) los cambios organizativos que se impulsan con la reingeniería y la calidad se pueden vislumbrar en tres dimensiones: tecnológica, organizativa y humana.

La implantación de la reingeniería de procesos en la **Dimensión Tecnológica** se altera porque con la incorporación de tecnologías de la información se modifica los propios sistemas de información y afecta a la organización de los flujos de trabajo y la estructura organizativa, así como a las personas que se integran en esa estructura, que realizarán su trabajo en un entorno distinto, con la modificación de las relaciones con el resto de los miembros de la organización.

La **Dimensión Organizativa** se afecta por cambios en la propia estructura, en las unidades de trabajo, control, centralización de la toma de decisiones, organización y gestión por procesos, roles y responsabilidades, medidas e incentivos, habilidades y conocimientos y cultura organizativa, habrá algunos que sean radicalmente alterados y otros que simplemente se modifiquen o que incluso permanezcan.

La **Dimensión Humana** se verá afectada en los procesos de trabajo, lo que obliga a las personas a adquirir nuevos conocimientos y habilidades; establecer nuevas relaciones a través de los grupos de trabajo y la organización; tomar decisiones así como asumir nuevos roles y responsabilidades; asimilar nuevos hábitos, valores. A las personas se les pide que asimilen los cambios tecnológicos y organizativos implantados mediante la reingeniería y que interioricen nuevas actitudes y comportamientos afines con aquellos.

Marco total de la administración pública

Al contexto decisional se suman los de tipo organizacional y normativo. Estos tres contextos

conforman lo que Harmon y Mayer denominan el marco total de la administración pública

Campo interorganizacional, se refiere al entorno inmediato organizacional en el que el administrador y los servidores públicos actúan con representantes o agentes de otras organizaciones.

Campo Intraorganizacional, se refiere al entorno interno de la organización, se basa en la estructura orgánica y la relaciones entre quien manda y quien obedece.

Campo de la organización frente al individuo, se caracteriza por los vínculos y las relaciones en las que el administrador y los servidores públicos como agentes enfrentan, dirigen persuaden y tratan con otros individuos que se hayan dentro de la organización (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera de ésta (clientes, ciudadanos, titulares de derecho)

Bases para el diseño del modelo

En el diseño del programa se determinaron una sencilla mezcla de factores ¹, que incluyen el problema, su justificación y la hipótesis de implementación, los cuales facilitan examinar imparcialmente la eficacia de la política, su viabilidad y consecuencias, así como valorar sus fundamentos en función de la capacidad de la estructura que habrá de requerirse para la implementación.

De esta manera la formulación de las bases del diseño del modelo quedo establecido en los siguientes términos:

1. Conceptualizar el problema mediante su definición y la identificación de sus posibles causas, es decir, entender las fuentes del problema.
2. Justificar la intervención según el problema definido.
3. Definir una hipótesis de implementación del programa.

Conceptualizar el problema: Encontramos una administración pública rebasada por una realidad mundial y nacional, así como por los problemas públicos de índoles local. Posibles causas que actúan como detonadores inmediatos del problema:

- Una administración pública sin procesos interconectados.
- Manuales de organización y procedimientos obsoletos.
- Política de gasto debilitada por la ineficiencia de una presupuestación que no responde a la programación creadora de valor ni a la gestión para resultados.
- Falta una rigurosa medición del desempeño de la gestión institucional y del recurso humano.

1 En este examen el análisis correspondiente se basó en la perspectiva de Turnpenney, J. et. al. (2019).

- Sin esquemas claros para asegurar la calidad y la mejora continua.

Justificar la intervención según el problema definido. Este programa de reingeniería se justifica por las razones siguientes:

- Existe una clara pérdida de recursos públicos que se gastan de manera ineficaz.
- La política de gasto evita poner en marcha medidas de austeridad, disciplina y racionalidad extraordinarias.
- La ética de los servidores públicos es débil.
- Hay corrupción en procesos y sobre todo en los que se vinculan con las personas.
- No existe la interrelación entre procesos dentro de cada dependencia y entidad y entre éstos y el resto de las dependencias.
- Las funciones públicas no tienen vinculación operativa y alineada con base en esquemas metodológicos de marco lógico con el enfoque de Agenda 2030 que se utiliza a nivel nacional, en gobiernos estatales y en ámbitos internacionales

Hipótesis de implementación del programa: Las dependencias y entidades inmersas en un proceso

institucional de reingeniería, pueden apoyar a recobrar el potencial de desarrollo del Estado de Tlaxcala, mediante un impulso interno, de eficiencia y calidad tanto organizacional, tecnológico y humano aprovechando sus propias aportaciones y capacidades.

Modelo de Reingeniería Propuesto

El modelo persigue situar cuatro etapas o momentos de estrategia que desencadenen la transformación de las organizaciones y entidades gubernamentales del estado de Tlaxcala y permitan construir un nuevo modelo para la operación y la identidad, que remuevan la ética burocrática a partir de la intervención inicial de la reingeniería. De acuerdo a Mintzberg, Ahlstrand y Lampel cuando las organizaciones se mantienen paralizadas entonces “la creación de estrategia se convierte en un proceso de pasaje de un estado al otro” (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 2007, pág. 382).

1. Planteamiento inicial. La reingeniería es un proceso que pone en funcionamiento otros procesos y ésta consiste en revisar de manera profunda los procesos para crear una ola expansiva de cambios que permitan hacer el trabajo de una manera diferente. En este paso, la reingeniería se concibe como un instrumento de política pública que aglutina comportamientos, reglas, rutinas, manuales, procesos, procedimientos, órdenes y demás elementos que integran una institución. Para poner en funcionamiento la reingeniería, se requiere, a su vez, de un proceso de política que es el presente programa, que se conforma por los razonamientos y argumentos necesarios para operar estrategias y ejecutar actividades que logren cumplir objetivos.
2. Transformación administrativa de lo público. La materia sobre la cual trabaja la reingeniería es la administración pública, que la pone en acción a través de la revisión radical de sus procesos. El sector público del Estado de Tlaxcala deberá ser influenciado por la reingeniería, la cual se entiende como una manera de poner en marcha una reforma administrativa, clave

en México para dinamizar la administración pública.

3. Gobierno con más capacidad directiva de la sociedad. El objetivo del programa es simple: elevar la capacidad institucional, hoy mermada y puesta en entredicho. Con ello se busca responder a uno de los planteamientos del nuevo gobierno que es mejorar a nivel nacional la presencia de Tlaxcala, a través de un gobierno más eficiente, efectivo y eficaz.

4. Propuestas colectivas a problemas públicos. Mejorar la capacidad institucional del sector público mediante la reingeniería, pretende ser el medio idóneo para impactar la acción pública. Aquí entraría en juego la hipótesis del presente programa, en el sentido de que activar la capacidad institucional del gobierno mediante reingeniería, puede fortalecer la capacidad de la acción pública en su conjunto para sacar a Tlaxcala de la brecha en la que se encuentra e impulsar que fuerzas y actores no gubernamentales se comprometan en esa tarea.

Cada uno de estos cuatro numerales o escenarios prospectivos lleva como comparsa un número similar seguido de una literal. Así, el numeral 1 se ratifica en el numeral 1 A, el 2 en el 2 A y así sucesivamente.

El orden 1A es una consecuencia que se espera del número 1. De este modo, la reingeniería continuaría y se ampliaría con la calidad y la mejora continua, que son fórmulas, a su vez, que permiten combatir la corrupción y ejecutar el principio de austeridad.

El orden 2A es la consecuencia de una administración distinta y que espera servir mejor respetando y garantizando los derechos humanos, en particular el derecho a una buena administración pública.

El orden 3A implica que la capacidad institucional mejora y se amplifica por la utilización de esquemas de gobernanza, el uso de análisis de política pública y la valoración e intensificación de las redes de política.

El orden 4A por su parte expresa la consecuencia de que se genera y se trabaja en el valor público, y que el gobierno mejora en términos de la gestión para resultados.

La conclusión está en el número 5 que es el propósito y que se expresa como recuperar el potencial de desarrollo de Tlaxcala.

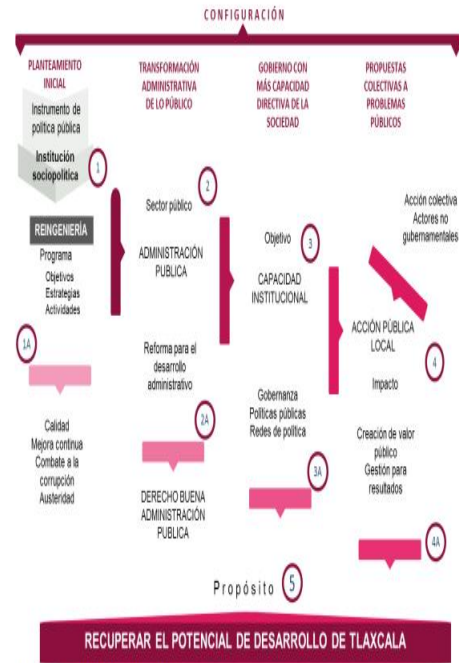


Figura 1. Modelo de reingeniería. Fuente: elaboración propia.

Se plantea un modelo de 3 fases:

1. **Diagnóstico inicial.** Consiste en revisar profundamente los procesos para crear una ola expansiva de cambios, en materia de comportamientos, reglas, rutinas, manuales, procesos, procedimientos, órdenes y demás elementos que integran cada dependencia o entidad.

2. **Transformación administrativa de lo público.** De este modo, la reingeniería continuaría y se ampliaría con la calidad y la mejora continua, que son fórmulas, a su vez, que permiten un gobierno eficiente minimizando la corrupción y en función de la simplificación y austeridad. Transformado los procesos actuales como consecuencia de una administración

distinta y que espera servir mejor respetando y garantizando los derechos humanos, en particular el derecho a una buena administración pública.

3. **Gobierno con mayor capacidad de atención.** Con ello se busca responder a uno de los planteamientos del nuevo gobierno que es mejorar a nivel nacional la presencia del Estado de Tlaxcala, en todos los ámbitos. Implica que la capacidad institucional mejora y se amplifica por la utilización de esquemas de gobernanza, el uso de análisis de política pública y la valoración e intensificación de las redes de política.

Bases de teoría del Modelo

El modelo considera el uso de diversas esferas adicionales de análisis que son la gobernanza, las políticas públicas y las redes de política, se considera que estos tres lazos teóricos son los mínimos esfuerzos conceptuales que ayudarán a abordar los problemas de cada dependencia o entidad pública. Por supuesto que en cada caso particular, podrán aplicarse otras teorías y esquemas conceptuales dependiendo de la naturaleza de la función.

La gobernanza

La gobernanza y sus estudios se consideran como uno de los principales criterios acerca del cambio de la acción del gobierno en los últimos años, se pone un mayor acento a la coordinación y cooperación de las acciones individuales, así como la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de las redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Gobernanza es un instrumento para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, así como para que otros actores puedan involucrarse.

Las políticas públicas

Los principales temas que se abordan a través de la disciplina de las políticas públicas es la intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica reconocida como problema público. Cómo, por qué y para qué se organiza el gobierno y toma decisiones son dos nociones centrales de los estudios de política pública, de acuerdo a Merino.

Redes de políticas

Las redes de política pública interesan porque en éstas pueden reconocerse resultados de cooperación más o menos estables y no jerárquicos entre organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y comparten normas e intereses. Las redes y sus modalidades dan lugar a la presencia de actores que buscan promover asuntos de agenda pública específicos y que crean espacios o ventanas de oportunidad, lo que conlleva la incorporación de temas y propuestas hacia el ámbito de las políticas, de ahí su relevancia como base de referencia para el modelo.

3. Aspectos estratégicos del Modelo de Reingeniería

3.1 Valor público y gestión para resultados.

La generación de valor como fuente para evaluar costos y beneficios.

El modelo tiene respaldo en la visión moderna que apoya la dirección de la gestión pública hacia la generación de valor. Entendiendo que el valor público suele estar referido no solo a productos físicos y servicios sino también a deseos y percepciones de los individuos, situación que impulsa a identificar esos deseos y celebrar las percepciones. Además, el valor se genera y añade tanto en bienes y servicios como en la construcción de mejores instituciones y organizaciones, comunicaciones, atenciones y presencia del sector público, así como en los resultados que todo gobierno deberá generar para satisfacer las demandas sociales y llevar a cabo propuestas de solución para los problemas públicos.

El valor genera satisfactores con la consideración de los costos en los que se incurre. El valor público resulta y tiene influencia en los procesos democráticos. La política pública es respuesta a lo que una sociedad demandó y se convirtió, a través de la administración pública, en bienes y servicios, satisfactores y comunicaciones, instituciones y organizaciones, elementos orientados a producir valor con recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos.

Las organizaciones deben aumentar valor al entenderse de manera diferentes y modificarse mediante procesos de reingeniería, cambio y

transformación. Se busca que organizaciones e instituciones se adapten a nuevas demandas, a nuevas propuestas políticas, a través de la innovación y la constante experimentación. Dice Moore que el éxito gerencial en el sector público se relaciona con la tarea de “iniciar y redefinir las actividades públicas de manera que incrementen su valor para el público tanto a corto como a largo plazo”.

Valor público es toda forma de valor creado por el sector público a través de la prestación de servicios, la provisión de bienes y las intervenciones que conllevan leyes, regulaciones, prohibiciones y procedimientos que afectan la acción y el bienestar de los ciudadanos.

3.2. Reingeniería para elevar la capacidad institucional.

La concepción de reingeniería que asume y despliega este programa, es que ésta constituye una línea de acción, un plan que abarca diversas tareas, con objetivos y estrategias definidas. Es un esfuerzo orientado a poner en marcha un proceso para reinventar, desarrollar y afinar una línea de acción que busca solucionar el problema de la obsolescencia gubernamental identificada a través de la definición del problema.

La reingeniería pretende operar en el Estado de Tlaxcala la transformación y poner en juego la aportación de nuevo gobierno, a través del Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027.

Análisis FODA

El análisis y la matriz FODA se forma de los componentes de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. La matriz FODA es un ejercicio y un instrumento de carácter analítico que se puede aplicar de manera particular a cualquier situación, individuo, producto, empresa o entidad, que esté actuando como objeto de estudio en un momento determinado.

Las variables analizadas habrán de seleccionarse con cuidado y rigor metodológico, puesto que lo que ellas representan en la matriz son particularidades de una situación para un momento específico y del aspecto estudiado. Luego de caracterizarlas y compararlas, podrán derivarse de

sus interrelaciones decisiones estratégicas para mejorar la situación actual. Por tanto, este análisis permite obtener un diagnóstico particular que eventualmente permitirá tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas preexistentes, potenciales o transformables, para pasar a un nivel de aplicación superior.

La forma básica de representar el ejercicio es la siguiente:

Amenazas		Oportunidades	
Debilidades	Estrategias de supervivencia (D/A)	Estrategias adaptativas (D/O)	
	CUADRANTE I	CUADRANTE II	
Fortalezas	Estrategias defensivas (F/A)	Estrategias ofensivas (F/O)	
	CUADRANTE III	CUADRANTE IV	

Esquemáticamente planteado, en la matriz suele resumirse el sentido global y el contenido mínimo estratégico para la elaboración de un plan estratégico, en este caso, para un gobierno estatal (Silva y Sandoval, 2012).

Tabla. Matriz FODA.

Amenazas	Oportunidades
Participación desorganizada.	Cercanía al gobierno federal.
Emergencia sanitaria por COVID/19.	Expectativas sociales de confianza y apertura.
Acción pública debilitada.	Renovación del pacto federal.

Debilidades	Estrategias de supervivencia (D/A)	Estrategias adaptativas (D/O)
Desempeño administrativo e ineficaz.	Elevar la eficiencia y eficacia de la administración pública a partir de su reingeniería para apropiarse de su orientación a los derechos humanos.	Dirigir proyectos detonadores del desarrollo para la promoción de las inversiones privadas y públicas.
Corrupción e impunidad.	Diseñar y operar una estrategia estatal de combate a la corrupción y a la impunidad.	Promover la adopción de esquemas de control y evaluación social.
Desaprovechamiento de recursos.	Establecer bases para una política de gestión administrativa sostenible basada en la gestión para resultados.	Impulsar la creación de una sociedad del conocimiento con la participación del capital humano, empresarial y universitario.
Fortalezas	Estrategias defensivas (F/A)	Estrategias ofensivas (F/O)
Convocatoria legítima y generación de consensos.	Cambiar las perspectivas de la función pública mediante nuevas herramientas éticas.	Promover redes de política que impulsen proyectos y programas como propuestas de solución a problemas públicos.
Inicio con perspectiva transformadora.	Poner en operación una política de austeridad, disciplina y racionalidad.	Fortalecer las funciones de planeación y sus vinculaciones programáticas y presupuestales.

Orientación del gobierno hacia la Agenda 2030.	Poner en marcha soluciones con aplicaciones informáticas y comunicativas.	Operar políticas con perspectiva de género y transversales con enfoque de sostenibilidad.
--	---	---

El resultado del ejercicio se presenta en la matriz FODA de la tabla anterior, que articula debilidades y amenazas y fortalezas y oportunidades.

Conjunto de estrategia Dimensión de política

Estrategias de supervivencia (D/A). Arquitectura y operación de la administración pública estatal.

Estrategias defensivas (F/A). Funcionamiento de las dependencias y entidades.

Estrategias adaptativas (D/O). Gestión pública para la gobernanza.

Estrategias ofensivas (F/O). Administración orientada a la transformación.

Con base en el sentido, contenido y alcance de cada uno de los cuatro conjuntos de estrategia aportados por la matriz FODA, resultan a su vez cuatro dimensiones que comprende el programa de reingeniería como sigue:

Objetivos y Estrategias.

Objetivo general	Incrementar la capacidad institucional del gobierno del Estado de Tlaxcala, mediante el mejoramiento de las competencias administrativas y de gestión pública, la gobernanza y la transformación, a fin de impactar favorablemente la acción pública local para recuperar el potencial de desarrollo de Tlaxcala.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar la capacidad administrativa de las estructuras de la administración pública.

	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el funcionamiento de la gestión pública de las dependencias y entidades de la administración pública. • Contribuir a la gobernanza de la sociedad. • Poner en marcha instrumentos para la transformación con sentido de futuro, participativo y en el contexto de la Agenda 2030.
--	---

Componentes y Productos.

1. Arquitectura y operación de la administración pública estatal.		
Componente	Producto	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> • Elevar la eficiencia y eficacia de la administración pública a partir de su reingeniería para apropiarse de su orientación a los derechos humanos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guía para la reingeniería. Estrategias, métodos, herramientas y técnicas. 2. Guía para la elaboración de mapa de procesos. 3. Guía para la elaboración de procedimientos 4. Programa de capacitación para la adopción de la orientación de derechos humanos en el servicio público. 	OMG
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y operar una estrategia estatal de combate a la corrupción y a la impunidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa administrativo para la prevención de la corrupción y la impunidad. 2. Programa para mejorar la transparencia gubernamental. 	SFP
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer bases para una política de gestión administrativa sostenible basada en la gestión para resultados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manual para implementación de la gestión para resultados. 2. Reestructura organizacional. 	CGPEI OMG

	3. Cartas administrativas de puestos y funciones.	OMG
2. Funcionamiento de las dependencias y entidades.		
Componente	Producto	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> • Cambiar las perspectivas de la función pública mediante nuevas herramientas éticas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guía para la elaboración de herramientas para el comportamiento ético de los servidores públicos. 2. Elaboración de códigos y cartas de ética. 	SFP
<ul style="list-style-type: none"> • Poner en operación una política de austeridad, disciplina y racionalidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disposiciones generales de la política de austeridad, disciplina y austeridad. 2. Disposiciones en materia de recursos humanos. 3. Disposiciones en materia de recursos materiales. 4. Disposiciones para el manejo de los recursos financieros. 	SF OMG OMG SF
<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha soluciones con aplicaciones informáticas y comunicativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manual para identificar y ejecutar proyectos emblemáticos. 2. Manual para la construcción de indicadores. 3. Diagnóstico y acciones en materia de informática y comunicación. 	CGPEI OMG
3. Gestión pública para la gobernanza.		
Componente	Producto	RESPONSABLE
<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir proyectos detonadores del desarrollo para la promoción de las inversiones privadas y públicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cartera de proyectos detonadores. 2. Inversiones para el desarrollo. 3. Propuestas de inversión. 	CGPEI

<ul style="list-style-type: none"> • Promover la adopción de esquemas de control y evaluación social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Herramientas de control social de la función pública. 2. Herramientas para la evaluación social de programas y proyectos. 	<p>SFP</p>
<p>4. Administración orientada a la transformación.</p>		
<p>Componente</p>	<p>Producto</p>	<p>Responsable</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Promover redes de política que impulsen proyectos y programa como propuestas de solución a problemas públicos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de acciones de redes de política. 	<p>CGPEI</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las funciones de planeación y sus vinculaciones programáticas y presupuestales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley del sistema estatal de planeación democrática. 2. Guía para la planeación municipal. 3. Guía para la elaboración del programa de inversiones. 4. Implementación del proceso de planeación y programación. 	<p>SG CGPEI</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Operar políticas con perspectiva de género y transversales con enfoque de sostenibilidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones afirmativas de género de carácter administrativo en dependencias y entidades. 2. Programación de acciones transversales. 	<p>OMG CGPEI</p>

3.3 Estrategia para la Implementación del Programa de Reingeniería:

- a. Tanto el programa de reingeniería, como el análisis y mapeo de procesos son alternativas que deberán difundirse entre el personal involucrado en la implementación de los sistemas de calidad, al interior de las dependencias y entidades.
- b. Se establecerán grupos de trabajo interdisciplinarios en cada una de las dependencias y entidades, que se encargarán de analizar y definir los procesos relevantes.
- c. La OMG llevará a cabo curso taller de “Mapeo de procesos” con el objeto de que los grupos conformados para la reingeniería conozcan el proceso principal para el análisis, mapeo y simplificación de los procesos.
- d. Se hará la búsqueda de soluciones a los problemas en procesos exponiendo en forma gráfica, a través del mapeo y medición de procesos, lo cual es esencial para la incorporación de sistemas de calidad. Se requiere un conocimiento preciso de los flujos y procedimientos para identificar los puntos y áreas problemáticas
- e. Involucrar a los niveles operativos será necesario para el conocimiento y el análisis de problemas, como tiempos de respuesta, cuellos de botella, tiempos muertos, sobrerregulación, así como para lograr las decisiones y soluciones de calidad oportunas
- f. Se revisarán los procesos gubernamentales que suponen actividades que se pueden mejorar e innovar y los lograr que los servidores públicos de los diferentes niveles se convierten en agentes de innovación y excelencia, para lograr que la calidad llegue a todas las áreas de la estructura organizativa.

- g. Definir mejoras en cuanto a ofrecer servicios de calidad, que provengan de la innovación de procesos debe permitir satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos.
- h. A partir del cuidado de los procesos internos y la satisfacción de las expectativas, lograr la mejora continua que produzca resultados duraderos en términos de innovación, excelencia, eficiencia y efectividad de cada dependencia o entidad.

* * * * *

Este programa será implementado por la Oficialía Mayor de Gobierno, a través de la Dirección de Desarrollo Organizacional, conforme al cronograma que se elaboré para tal efecto.

PUBLICACIONES OFICIALES

* * * * *

NOMBRE	DEPENDENCIA	FIRMA
RAMIRO VIVANCO CHEDRAUI	OFICIALÍA MAYOR DE GOBIERNO	Rúbrica
GIMENA LARA PÉREZ	COORDINACIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN	Rúbrica
DAVID ÁLVAREZ OCHOA,	SECRETARÍA DE FINANZAS	Rúbrica
ERÉNDIRA OLIMPIA COVA BRINDIS	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	Rúbrica
JOSÉ RUFINO MENDIETA CUAPIO	CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO	Rúbrica

El Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala es integrante activo de la Red de Publicaciones Oficiales Mexicanas (RFPOMEX) y de la Red de Boletines Oficiales Americanos (RFBBOA).

