



Dirección General de  
Servicios de Documentación,  
Información y Análisis

CRV-VI-27-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII**

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por  
**César Miguel Valenzuela Espinoza**  
**Miguel Fernando Peregrina Peraza**

### **“REDISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA”**

**Febrero 2014**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## **REDISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA**

**César Miguel Valenzuela Espinoza,  
Miguel Fernando Peregrina Peraza**

### **RESUMEN**

La ponencia aborda la ejecución del proyecto para un nuevo diseño institucional del Congreso del Estado de Sinaloa, formulado bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, con la utilización del método del pensamiento sistémico y las técnicas de la planeación estratégica y de procesos, para atender el reto que representa el nuevo contexto político delineado por la alternancia política que generó un gobierno dividido a partir del año 2010 en el estado de Sinaloa.

# **REDISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA**

## **I. Presentación**

En el Estado de Sinaloa inició la alternancia política en 2010, y alcanzó la gubernatura una coalición de partidos y la mitad de las presidencias municipales. Ninguno de los tres partidos considerados como grandes, obtuvo mayoría en el Congreso. Eso habla de la necesidad de acelerar los cambios en el ámbito político para adecuar la situación real con los esquemas legales correspondientes.

Estos cambios se traducen en demandas y reclamos de la sociedad al H. Congreso del Estado en calidad de soberanía popular y caja de resonancia. Todo ello es una llamada de atención y de reforma en la agenda política, de transitar bajo nuevas reglas, con nuevos conceptos que sean reflejo de la pluralidad, convertirlo en un espacio para la discusión de las ideas, que rinda resultados eficientes, y se comprometa a entregar mejores cuentas a la sociedad. Que sea una organización baluarte de la transparencia, la rendición de cuentas.

Un diagnóstico realizado por juristas expertos del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, permite juzgar las urgencias operativas a realizar para alcanzar parámetros satisfactorios de funcionamiento en este ámbito de gobierno. Aunado a éste, con la combinación de elementos ya aludidos, como son situaciones de naturaleza económica, políticas y sociales se considera prioritario entrar al rediseño institucional del Congreso del Estado de Sinaloa en aras de conseguir su reposicionamiento funcional y social.

## **II. Metodología utilizada**

El análisis de cada una de las partes que integran este documento contienen una lógica interna, cuyo eje principal está vertebrado por la conceptualización de la Nueva

Gestión Pública, la importancia de la planeación estratégica y su impacto en aquellas organizaciones gubernamentales en búsqueda de adecuarse a los cambios actuales para responder a las acuciantes demandas ciudadanas. El propósito es contar con un documento base que anuncie, con precisión y claridad, la situación actual del Congreso del Estado de Sinaloa y los cambios que en éste son posibles.

### **III. Conceptos de la Nueva Gestión Pública**

La Nueva Gestión Pública se hace patente a partir de la crisis fiscal de los gobiernos en la década de los ochentas del siglo pasado y de acuerdo al especialista Luis F. Aguilar Villanueva obliga a la renovación de la naturaleza pública y administrativa del gobierno.

La naturaleza pública implica revalorizar el Estado de Derecho y la Democratización del Régimen, a raíz de la aparición de actores sociales nuevos que reclaman su espacio en el ajedrez de las fuerzas sociales y políticas.

A su vez, la naturaleza administrativa del gobierno se ve permeada por la crisis fiscal y administrativa que arroja el creciente endeudamiento de un estado social, que enfrenta los retos de un cambio estructural (de fondo), producto de la globalización económica mundial y la agudización de las cuestiones sociales internas que a ello viene aparejada.

Ambas situaciones exigen la aparición de retos importantes, que son producto del contraste de una administración pública moderna con otra anquilosada y tradicional. La administración moderna demanda finanzas sanas, transparencia, control y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos; la administración tradicional se rige por la secrecía y en ella se prohíja la corrupción que carcome todo el edificio del servicio público.

La confrontación de estos dos modelos produce cambios en las instituciones gubernamentales que sufren adecuaciones en sus rutinas, debido a actitudes y prácticas nuevas, denominadas como gestión institucional, gestión financiera, gestión de calidad y gestión estratégica que son los cuatro ejes básicos de la Nueva Gestión Pública.

La aplicación de este enfoque en el Congreso del Estado de Sinaloa es congruente con una administración más eficaz y eficiente, con implementación de procesos de calidad y un desarrollo institucional diseñado para acreditar un mayor prestigio social, soportado por el esfuerzo de elementos profesionales de elevada calificación.

#### **IV. Diseño institucional del Congreso del Estado de Sinaloa**

El Congreso del Estado de Sinaloa vive un proceso de transformación, tanto en la concepción de su naturaleza como poder legislativo, como en la manera de procesar el debido cumplimiento de sus facultades representativas, legislativas, así como de fiscalización y control de los poderes públicos.

Lo anterior, ha obligado al Congreso a replantear la manera de concebir y realizar su naturaleza asamblearia no jerárquica; su carácter de institución gubernamental permanente y los arreglos de su pluralismo interno o procesos de representación.

En ese tenor, la siguiente exposición tiene como propósito fundamental, tratar de clarificar el carácter de institución gubernamental permanente que es el Congreso del Estado de Sinaloa, útil para contribuir y dar sustentabilidad al proyecto de hacer de éste: un poder cada vez más representativo, eficaz en su tarea legislativa y actor fundamental en el equilibrio de poderes, que trascienda sus propios logros y se coloque como referente a nivel nacional.

##### **1. Marco conceptual y justificación**

Para dar sustentabilidad a las tareas de gobierno, en este caso las tareas legislativas, es necesario pensar en el Estado y el Gobierno como el binomio Estado – Gobierno, donde el Estado es Gobierno y el Gobierno es Estado. Es decir, que los grandes fines del Estado, como podría ser el interés general de todos los pobladores, se concretan mediante el accionar del Gobierno, léase aquí poder Legislativo; para lograr que sus programas inmediatos trasciendan, deben hacerse con visión de Estado: planificar las acciones de legislaturas y dar continuidad a las siguientes. Es decir, no atender solo los compromisos partidarios sino los de todos. Que mire hacia dentro y al mismo tiempo hacia afuera y para adelante. (Crespo y Crossman 2004).

Dado que estamos hablando de instituciones y de que éstas se definen como una serie de conductas que se ajustan a pautas y reglas permanentes, habrá que entender al Estado como una entidad que toma cuerpo en una serie de instituciones: parlamento, gobierno, ejército, sistema escolar público; burocracia o tribunales de justicia. Es por ello,

que el Estado se caracteriza por una fuerte tendencia a la institucionalización (Vallés 2006).

Con la institucionalización de las funciones disminuyen los riesgos de la improvisación y la incertidumbre. Se aseguran la continuidad y el ejercicio de las funciones, más allá de las contingencias personales. La función pública adquiere rango propio cuando se distingue del equipo o la persona a cargo. O más bien, la función pública se institucionaliza cuando existe independientemente de la persona.

Para decirlo de otra manera, interesa resaltar no sólo las características o atributos de los parlamentos democráticos, su naturaleza representativa de la sociedad, su pluralismo interno, sino sobre todo su carácter permanente. Toda vez que existe un propósito deliberado de institucionalizar las funciones del Congreso, posicionar y hacer trascender su quehacer.

El Congreso de Sinaloa acusa un avance en el fortalecimiento de dichos atributos, ha reformado su Ley Orgánica mediante el fortalecimiento de su democracia interna al hacer menos jerárquica su operación asamblearia, mediante el mejoramiento del arreglo de su composición plural y representativa y al especializar su función fiscalizadora.

En cuanto organismo permanente está siendo capaz de organizar su flujo decisional continuo, al trazar su propio Plan de Desarrollo Institucional, para fortalecer su naturaleza pública y sus capacidades institucionales y administrativas, (valiéndose para ello, en los enfoques teórico – práctico de la Nueva Gobernanza y la Democracia Representativa, con sus instrumentos de planeación estratégicos y gestión de calidad y sobre todo, en la experiencia acumulada del quehacer cotidiano del Congreso.)

No está por demás repetirlo, que con todo ello, lo que está en juego es el propósito de institucionalizar las funciones del Congreso, de un Congreso en un entorno de competencia e intensidad democrática, exigido a privilegiar el carácter coyuntural, pero también permanente de las demandas y apoyos de los electores. Se trata de cumplir el mandato que los votantes delegan a los legisladores, convertir ese mandato en leyes y en ese mismo sentido, velar por la fiscalización y control en el ejercicio de los poderes, así como atender las funciones que los electores otorgan al Poder Legislativo.

## **2. El Congreso como institución y como actor gubernamental**

Sin embargo, el funcionamiento de los Congresos estatales no sólo está determinado por las atribuciones legales, sino también, por la interacción cotidiana con los otros poderes e instancias de gobierno. (Nacif 2002).

En los congresos locales se ha venido experimentando un proceso de maduración con efectos positivos evidentes, pues ha fortalecido su autonomía y los vínculos con las demandas y necesidades de los electores. (Cejudó 2011).

En Sinaloa a partir de 2010 la creciente competencia política en el espacio estatal, no solo generó la conformación de un gobierno dividido, sino el fortalecimiento del Congreso frente al ejecutivo, toda vez que su fuente de legitimidad está ahora en las elecciones, es decir no depende de la influencia del poder ejecutivo, precisamente, como ocurría en la práctica anteriormente.

A pesar de ello, el grado de democratización logrado en términos de autonomía y legitimidad por decir los más importantes, es al mismo tiempo un reto formidable para el Congreso del Estado. Por qué para decirlo brevemente, tendrá que elevar sus capacidades institucionales y administrativas a la velocidad proporcional en la que pretenda ejercer plenamente las ventajas que el grado de intensidad democrática, alcanzada en el Estado, le ha conferido.

Dicho lo anterior, sin omitir que el fortalecimiento institucional y administrativo del Congreso también tiene que pasar, no solo por el reconocimiento de sus debilidades internas, sino también de las amenazas de su entorno, factores exógenos que se tiene que mejorar: por ejemplo, el déficit de participación ciudadana, la rendición de cuentas, la calidad del estado de derecho y la procuración de justicia. (Cejudó 2010).

## **3. Diseño institucional, las reglas y las funciones del Congreso del Estado de Sinaloa**

El análisis estructural o institucional nos habla de cómo se organizan y relacionan formalmente las instituciones en su interior y hacia afuera, mientras que el análisis funcional nos indica que funciones cumplen cada una de ellas y cómo interactúan realmente estas instituciones para producir e implementar políticas públicas por medio de acciones legislativas o administrativas como es el caso del Congreso. Sin embargo, para

tener un estudio más objetivo debemos estar conscientes que ambos se complementan. (Casar).

En ese contexto, podemos percibir la necesidad de un nuevo diseño institucional para el Congreso del Estado, basado en el desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas, que le hacen falta para lidiar con los retos y aprovechar oportunidades coyunturales y futuras.

La realización de un ejercicio participativo con personal del Congreso del Estado, al tener como asidero las técnicas de la planeación estratégica, arroja un primer resultado en el que se recogen los factores o indicadores institucionales valiosos para atender las siguientes capacidades institucionales y administrativas necesarios para construir un nuevo diseño institucional que considere en el mismo plano el marco regulador, la estructura y sus funciones.

Directrices acerca de las configuraciones organizacionales ocupadas por el tipo de organización que debería diseñarse para cumplir con objetivos particulares y de cómo estructurar sus componentes.

- Establecer el tránsito de un sistema cerrado a un sistema abierto □ Búsqueda del equilibrio entre eficiencia, eficacia y legitimidad;
- Autonomía de gestión;
- Estructura organizativa emergente para atender nuevas responsabilidades;
- El recurso humano como factor estratégico;
- Conciliar objetivos e incentivos personales de los servidores públicos con los objetivos de la institución;
- Constante mejora técnica como vía para la mejora continua;
- Desagregación o compactación de unidades;
- Énfasis en las tareas técnicas de gestión;
- Explicitación de estándares y evaluación del desempeño;
- □ Énfasis en el control de resultados.

La recomendación es dotar al Congreso de un nuevo diseño institucional implica no sólo contar con un inventario de criterios orientadores sino que hay que estar conscientes que



las instituciones son mucho más que espacios neutros de interacción. De allí que el estudio puntual de la práctica administrativa, del quehacer cotidiano del Congreso, nos obliga a corroborar cualquier propuesta de diseño institucional mediante el enfoque de procesos cuando decimos lo que hacemos y se prueba que hacemos lo que decimos.

## **V. Contexto de las reformas estructurales del poder legislativo del estado de Sinaloa**

El surgimiento de gobiernos no unificados, ha provocado dos principales cambios en las legislaturas locales. En primer lugar, los congresos estatales han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir como instituciones de contrapeso a los gobernadores a consecuencia de la no coincidencia de mayorías en el ejecutivo y legislativo. En estas circunstancias, se rompe la vieja inercia de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo y se activa la división de poderes que estipulan los marcos constitucionales. En segundo lugar, las legislaturas experimentan un cambio institucional interno como respuesta a las situaciones de creciente pluralidad partidaria. Las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones.

### **1. Centralización del gobierno interno de los Congresos**

Los líderes partidistas en la arena parlamentaria tienen la encomienda de vigilar y controlar las decisiones legislativas que adopte su grupo parlamentario, pues finalmente afectarán (para bien o para mal) la reputación colectiva del partido; los

líderes parlamentarios se convierten en los "guardianes" de los intereses del partido en la legislatura. Ello ha dado como resultado que los líderes parlamentarios concentren una gran cantidad de facultades en el proceso de toma de decisiones en el Congreso, lo cual opera en contra de la autonomía e influencia de los legisladores en lo individual y de las comisiones en los resultados legislativos.

Diversos estudios coinciden en las enormes facultades que concentran los líderes parlamentarios lo que da como resultado una gran centralización del gobierno interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Rossell, 2000; Loyola, 2000; Pérez, 2006). Entre las atribuciones clave en poder de los líderes parlamentarios — ejercidas a través de los órganos de gobierno de la cámara— se encuentran la asignación y

remoción de los miembros de las comisiones, control sobre los recursos económicos y de asesoría y sobre la agenda legislativa. Esta centralización de facultades provoca que la capacidad de influencia de los diputados individuales sea escasa.

## **2. Debilidad de los sistemas de comisiones**

Las comisiones parlamentarias son el ámbito por excelencia para la profundización del análisis de los temas que atañen a los parlamentos y, en consecuencia, son el ámbito organizacional nodal de toda asamblea legislativa. Los sistemas de comisiones de los congresos en México, enfrentan serias limitaciones para contribuir eficazmente en el cumplimiento de las facultades legales encomendadas a los cuerpos legislativos.

En el plano estatal, de acuerdo con la información disponible sobre los sistemas de comisiones sobresale el hecho de que muchos congresos locales tengan un número elevado de comisiones (17). En varios congresos hay más comisiones que diputados. El caso más extremo y grave se encuentra en Durango, que cuenta con 30 comisiones y 25 legisladores, Querétaro (27 comisiones, 25 diputados); Baja California (26 comisiones, 25 diputados) y, Tamaulipas (33 comisiones, 32 diputados). El alto número de comisiones dispersa la atención de los diputados, al pertenecer a varias de ellas; además puede multiplicar inútilmente gastos administrativos y burocráticos.

De esta forma, la realidad sugiere que muchas comisiones sólo existen en el papel y prácticamente nunca sesionan y que un puñado de comisiones concentran el grueso de la actividad parlamentaria. Lo cierto es que, como apunta Alonso Lujambio (2011), "el sistema de comisiones en varios casos parece responder a una lógica de reparto de posiciones y, eventualmente, de prebendas, que a una lógica funcional atenta a la calidad de los productos legislativos y al tiempo con que cuentan los legisladores".

## **3. Debilidad de los órganos de asesoría y apoyo parlamentario.**

Los órganos de asesoría y apoyo parlamentario tienen como finalidad servir como soporte para la realización de las facultades y obligaciones legales que tienen encomendadas los legisladores. Sin información adecuada y oportuna, los legisladores difícilmente podrían cumplir de manera eficiente con sus responsabilidades. La información a disposición de los parlamentarios es determinante para sustentar sus argumentos en el debate parlamentario, aportar insumos en el proceso de elaboración y

aprobación de las leyes del Estado y suministrar elementos para la emisión de juicios de valor en el control de los actos del Ejecutivo (Díaz, 2000: 180). De esta manera, es de suma importancia que los poderes legislativos cuenten con áreas y órganos técnicos de información y asesoría que garanticen el adecuado cumplimiento de sus funciones.

El diseño de los congresos locales ha sido escasamente estudiado y, en particular, se sabe muy poco de las estructuras técnicas de apoyo parlamentario a disposición de las legislaturas estatales. El estudio de Nava Gomar (2004) identifica la existencia de las diversas estructuras de apoyo parlamentario y a la vez evalúa las condiciones en que se desarrollan; es decir, la cuestión no se limita a la mera existencia de las estructuras técnicas, sino que resulta fundamental que cumplan ciertos requerimientos básicos para constituirse en instancias especializadas que contribuyan al desempeño eficiente del trabajo parlamentario.

El breve panorama descrito muestra, primeramente, que no todos los congresos cuentan con áreas básicas para el apoyo de las actividades parlamentarias — situación de suyo preocupante—; sin embargo, lo más desalentador es que donde se contemplan los órganos de asesoría exhiben diversas limitaciones, como insuficiencia de recursos económicos y personal, diseño inadecuado para servir realmente como órganos técnicos de apoyo al trabajo de los diputados y/o las comisiones, así como inestabilidad y perfil inadecuado del personal, derivados de los criterios predominantemente políticos para su acceso y permanencia.

Este estado de cosas se resume y se agrava en un aspecto nodal que aqueja a nuestros congresos locales: la falta de un servicio parlamentario de carrera. En efecto, los funcionarios que desempeñan labores de asesoría y apoyo parlamentario, en su gran mayoría, son "aves de paso", transitorios, poco profesionales, al igual que los congresistas. Toda la experiencia y conocimientos que acumulan los funcionarios sobre los complejos temas de la vida parlamentaria son echados por la borda; constantemente, personal va y viene.

Tómese como ejemplo a los secretarios técnicos de las comisiones, que después de familiarizarse con la agenda, las resoluciones y expedientes de su respectiva comisión, se ven forzados a emigrar de los cuerpos legislativos. La ausencia de un servicio

parlamentario de carrera es la constante en las legislaturas locales. Los datos al respecto son más alarmantes.

Solamente 15 congresos reconocen legalmente la existencia de un servicio civil de carrera de sus funcionarios. Éstos son Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Sin embargo, pese a su existencia en el marco normativo, solamente en los estados de Sinaloa, Sonora, Jalisco, y Guerrero se está concretando su implementación (Orta, 2004; Lujambio, 2004; Nava, 2004).

De esta manera, tenemos que en casi la totalidad de los congresos del país (28), no se han dado a sí mismos las estructuras, insumos y herramientas necesarias para dar cumplimiento satisfactorio a sus responsabilidades y para hacer frente a las complejas temáticas que envuelven la vida parlamentaria.

Durante décadas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en México abdicaron de sus funciones de contrapeso y vigilancia del Ejecutivo. El proceso de democratización ha producido congresos más plurales, activos y autónomos; sin embargo, diversos aspectos del marco institucional inhiben el fortalecimiento de los poderes legislativos. Un factor para entender la precaria situación que aqueja a las legislaturas en México es la prohibición de la reelección legislativa consecutiva.

Esta disposición obstaculiza las oportunidades de los congresistas para permanecer en su cargo y así fomentar el desarrollo de carreras parlamentarias; además, la no reelección inmediata no genera incentivos en los legisladores para que lleven a cabo una labor parlamentaria autónoma, especializada, de largo plazo y comprometida con demandas ciudadanas, ya que no responden directamente por sus acciones ante los electores. Eliminar la cláusula de la no reelección consecutiva de legisladores locales y federales sería una medida clave para mejorar la rendición de cuentas vertical (de los legisladores hacia los ciudadanos) y horizontal (de la rama ejecutiva hacia la legislatura). No es la única, obviamente, pero es la que ataca de raíz el problema de la debilidad crónica de nuestras legislaturas.

Lo que ha ocurrido en los últimos años en el ámbito legislativo en México, a nivel local y federal, es el gran fortalecimiento de los partidos en detrimento del fortalecimiento institucional de los cuerpos legislativos. No ha existido la voluntad política por parte de los legisladores para fortalecer la estructura orgánica y funcional de las legislaturas y con ello generar condiciones más óptimas para ejercer plena y responsablemente todas las obligaciones y facultades parlamentarias. Sin embargo, la falta de voluntad se explica, en gran medida, por el marco institucional y las motivaciones que produce en los legisladores: ¿por qué estarían motivados los congresistas en fortalecer a una institución, a sabiendas de que su estancia será transitoria, bajo la certeza de que su futuro y carrera política se encuentra fuera de ella?

Dado el carácter transitorio de los legisladores y al no tener que rendir cuentas directamente a los ciudadanos, el diseño y la dinámica de las legislaturas responde a una lógica predominantemente partidista, en donde los líderes parlamentarios mantienen una posición clave para la distribución de los órganos de poder interno que les permite vigilar y controlar las principales etapas del proceso de toma de decisiones. Este arreglo institucional ha sido producto de la aquiescencia de líderes parlamentarios y legisladores, debido a los intereses que configura y a los beneficios que concede a ambos actores. En última instancia, los rasgos primordiales del arreglo prevaleciente operan en contra del fortalecimiento institucional de la rama legislativa, especialmente sobre las comisiones y los órganos técnicos de asesoría parlamentaria.

## **VI. La planeación estratégica**

El análisis estratégico para el Congreso del Estado es un valioso instrumento para detectar oportunidades, reducir sus vulnerabilidades y posicionarlo en un contexto social cada vez más demandante. Ello permitirá que el Congreso del Estado se convierta en factor de éxito y agente para enfrentar con mejores elementos legislativos el futuro de la sociedad sinaloense.

### **1. Misión del Congreso del Estado de Sinaloa**

Fortalecer las facultades del poder legislativo para legislar, fiscalizar y consolidar el estado de derecho en la sociedad sinaloense, con respeto a los demás poderes y apego estricto a sus potestades legales, al elevar el desempeño de atribuciones en expedición y adecuación de leyes, con el respaldo de mejores recursos humanos y tecnológicos.

## **2. Visión del Congreso del Estado de Sinaloa**

Ser una institución moderna, organizada, profesional, eficiente, autónoma y reconocida socialmente, vinculada a los poderes Ejecutivo y Judicial, con apertura a las propuestas, diseño y aprobación de leyes en un marco de pluralidad, transparencia y rendición de cuentas.

## **3. Objetivos estratégicos**

Los objetivos estratégicos del Congreso del Estado se orientan a conseguir una mejor y mayor percepción de la sociedad, es decir, están orientados a conquistar el ambiente externo configurado por la sociedad sinaloense, estos son:

- Establecer la planeación en el ámbito del quehacer legislativo □ Elevar la calidad de los decretos legislativos
- Crear decretos legislativos que den respuestas a las demandas de la sociedad
- Mejorar la confianza de la sociedad en el quehacer parlamentario
- Fortalecer la vinculación con la sociedad
- Fomentar la transparencia en el ámbito del Poder Legislativo
- Difundir el informe de resultados de fiscalización de cuenta pública
- Mejorar el proceso de aprobación del presupuesto de egresos para la asignación de recursos
- Enfatizar la orientación a resultados en el uso de los recursos públicos
- Implementar el servicio civil de carrera en el Congreso del Estado.

#### 4. Análisis FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

##### 4.1. Factores externos al Congreso del Estado de Sinaloa

Amenazas	Oportunidades
Percepción desfavorable debido a la escasa información sobre resultados en actividades parlamentarias y de fiscalización.	Corrientes de apertura y pluralidad de la sociedad.
Manifestaciones sociales que trastocan la buena marcha de actividades legislativas y administrativas.	Relación positiva con los demás poderes e instituciones.
Influencia del Ejecutivo en las decisiones del poder legislativo.	Prevención de excesos de grupos sociales con el establecimiento de protocolos de seguridad.
Medios de comunicación con notas desfavorables al quehacer legislativo.	Mejorar la vinculación y el intercambio de información con la sociedad y el sector educativo.
Inconformidad social por el retraso en dictámenes de las cuentas públicas.	
La falta de acuerdos entre las corrientes políticas y la polarización social.	

#### 4.2. Factores internos al Congreso del Estado del Sinaloa

Fortalezas	Debilidades
Personal con experiencia y conocimiento en el desempeño de sus funciones.	No establecer acuerdos en el desarrollo de la agenda parlamentaria.
Conformación plural del Congreso.	Descoordinación entre los órganos de gobierno y áreas operativas.
Interés de la institución de una mejora continua.	El sistema de contabilidad gubernamental no respalda la emisión de información oportuna y veraz para la toma de decisiones.
Eventos institucionales de vinculación (parlamento infantil, etc.)	Falta de estabilidad laboral ante el cambio de legislaturas.
Existe una Dirección de Vinculación Social y apoyo parlamentario.	Retrasos sensibles en el renglón de incorporación de nuevas tecnologías.
	La resistencia al cambio de las nuevas legislaturas.

#### VII. Sistema de indicadores de resultados

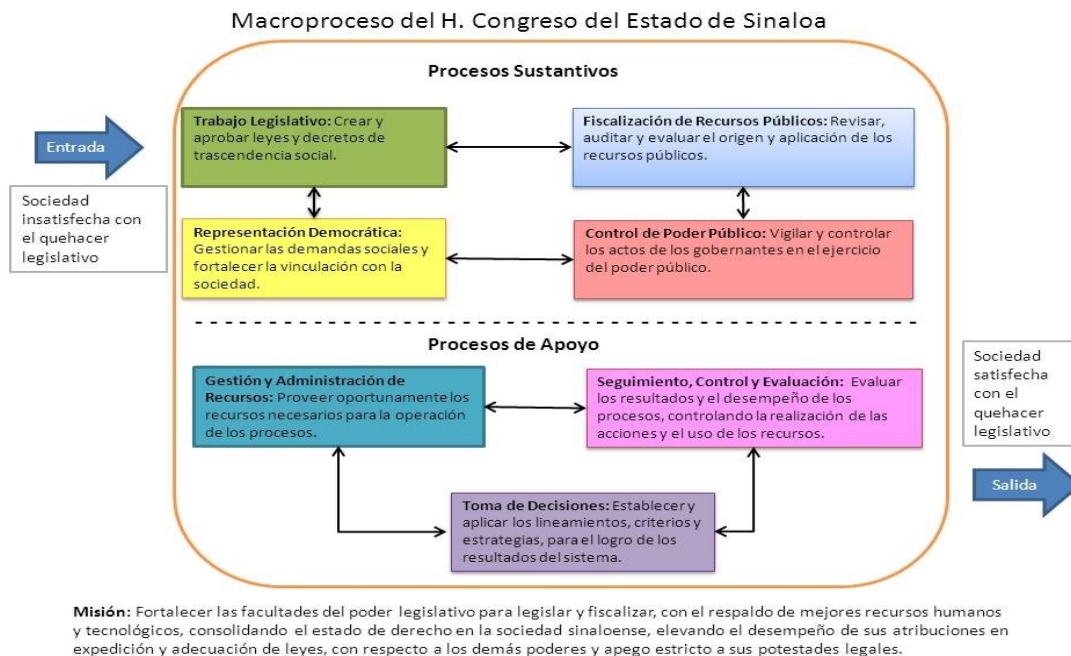
Es cada vez más frecuente tomar en cuenta los indicadores como factores de medición de instituciones públicas y organizaciones privadas. Recientemente Luis Carlos Ugalde, director de Integralia presentó un estudio pionero sobre el desempeño del Congreso Mexicano, lo que incluyó a Diputados y Senadores. Desde esta perspectiva se puede afirmar que el presente trabajo sobre el Congreso del Estado de Sinaloa abona a esta inquietud que ya comienza a manifestarse en resultados escritos, lo que ubica a las autoridades del Congreso en una perspectiva innovadora (ver anexo).



## VIII. Modelo del Sistema de Gestión Pública de Calidad

### 1. Modelado de Macroprocesos

Para el adecuado cumplimiento de las funciones legales que le competen al poder legislativo, aunado a los ejes, objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos estratégicos establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional, se requiere del diseño y documentación de procesos y subprocesos, cuya realización eficaz y eficiente entraña avanzar en la siguiente etapa de la estructura orgánica administrativa del Congreso, así como las adecuaciones necesarias a la Ley Orgánica y por consiguiente reflejar cada uno de los procedimientos en un Reglamento Orgánico de la misma Ley.



### 2. Descripción de los procesos sustantivos

Los procesos son básicos para controlar de manera completa cualquier organización. Ello es posible porque opera bajo los principios del enfoque sistémico. Los procesos parten de la premisa de un insumo o necesidad que es transformada, resultando (lo que resulta) al final en un producto con un valor adicional. En el caso del Congreso del Estado la entrada de cada proceso sustantivo se adecua a la inquietud principal que inicia el modelado del Macroproceso, que tiene como punto de partida una sociedad insatisfecha con el quehacer legislativo que busca ser transformada con la aportación realizada por cada

proceso sustantivo, para contribuir a tener una sociedad satisfecha con el quehacer legislativo.

Así, en el proceso de trabajo legislativo se atenderá específicamente el tema relacionado con la aprobación de leyes y decretos con elevada trascendencia social; el proceso de fiscalización de recursos públicos se abocará a la atención de un tema muy sensible para la sociedad, vinculado a la revisión, evaluación y aplicación de los recursos públicos; el proceso de representación democrática se orienta a la sistematización de actividades de gestión y vinculación del Congreso con la sociedad, considerado de importancia vital para atacar la percepción social de baja calidad en el quehacer parlamentario; finalmente, en el proceso de control del poder público se apunta a dos campos muy importantes. El primero está ligado propiamente al ejercicio de control de los poderes públicos. El segundo a las instancias de gobierno interno del Congreso.

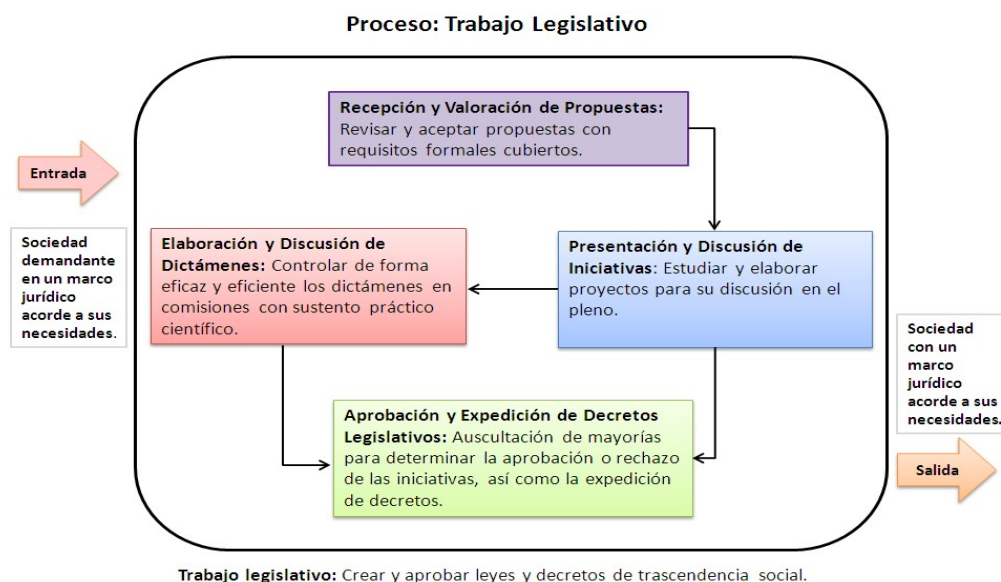
### **3. Análisis de los subprocesos**

Los procesos, como ya quedó asentado, están constituidos por núcleos de actividades que atraviesan de arriba abajo y de un lado al otro la estructura de una organización. Constituyen la aplicación del pensamiento abstracto a ésta, para definir los nuevos derroteros sobre los cuales se requiere diseñar un esquema nuevo de funcionamiento de lo que es esencial. En el caso del Congreso del Estado es la base para una propuesta que busca redimensionar el quehacer legislativo. El supuesto de su aplicación es consistente con el Modelo de una Nueva Gestión Pública de la Calidad que tiene sentido estratégico, busca un sentido de eficiencia y eficacia y ha identificado el enfoque de utilidad social que en última instancia controla el total de sus actividades.

Con esta óptica, los procesos se desdoblán en subprocesos, con ello se logra identificar las actividades y ocupaciones ordinarias que serán incorporadas al nuevo esquema propuesto, lo que permite así contribuir al logro de los propósitos de los procesos. La identificación de los subprocesos tiene su grado de dificultad. Si se sobrestima puede confundirse con una actividad; si se subestima sucede la pérdida de importancia, y deja debilitada la estructura procesal.

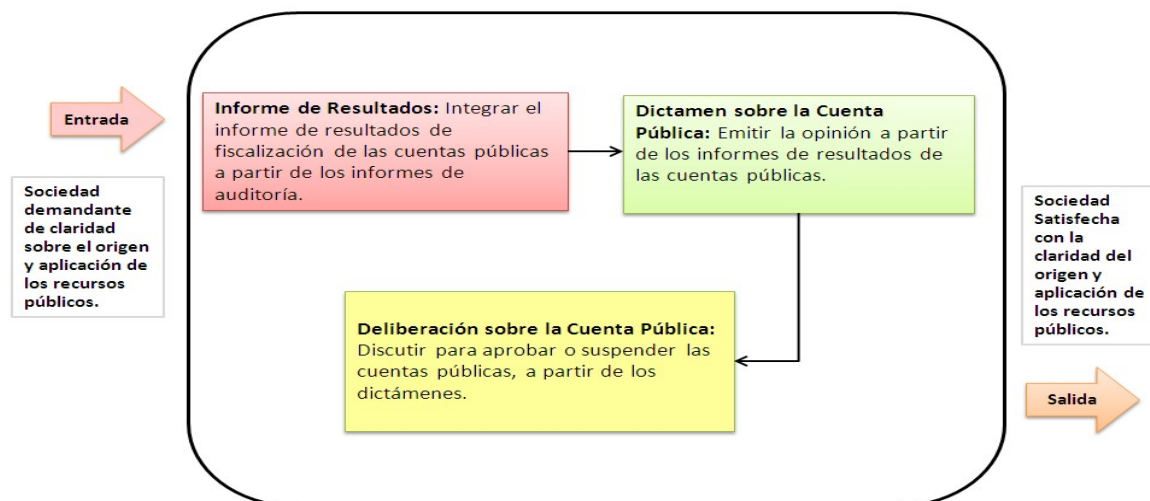
Los subprocesos que se identifican como parte del proceso de Trabajo Legislativo son cuatro: Recepción y valoración de propuestas, Presentación y discusión de iniciativas,

Elaboración y revisión de dictámenes, y Aprobación y expedición de decretos legislativos. El primero se aboca a la revisión de propuestas de iniciativas para asegurar su cumplimiento formal; el segundo se encarga de estudiar y elaborar proyectos para su discusión y eventual aprobación en el pleno; el tercero se enfoca a controlar de forma eficaz y eficiente los dictámenes en Comisiones, lo que garantiza que contengan un respaldo metodológico formal adecuado y un conocimiento de frontera; el cuarto, se refiere a la auscultación de mayorías en el Pleno, para determinar la aprobación o rechazo de las iniciativas, así como la expedición de decretos.



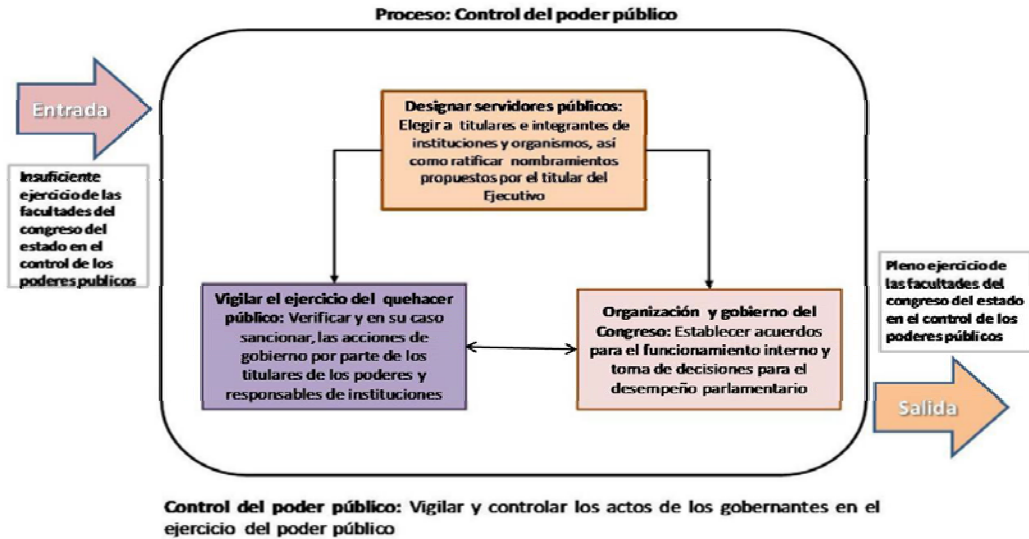
El proceso de Fiscalización de los Recursos Públicos también está integrado por cuatro subprocesos: Integración del informe de resultados, Dictamen sobre la cuenta pública, Informar resultados y Deliberación sobre la cuenta pública. El primero se orienta a integrar el informe de resultados de fiscalización de las cuentas públicas a partir de los informes de auditoría; el segundo a emitir la opinión a partir de los informes de resultados de las cuentas públicas; y el tercero a discutir para aprobar o suspender las cuentas públicas, a partir de los dictámenes.

### Proceso: Fiscalización de los Recursos Públicos.

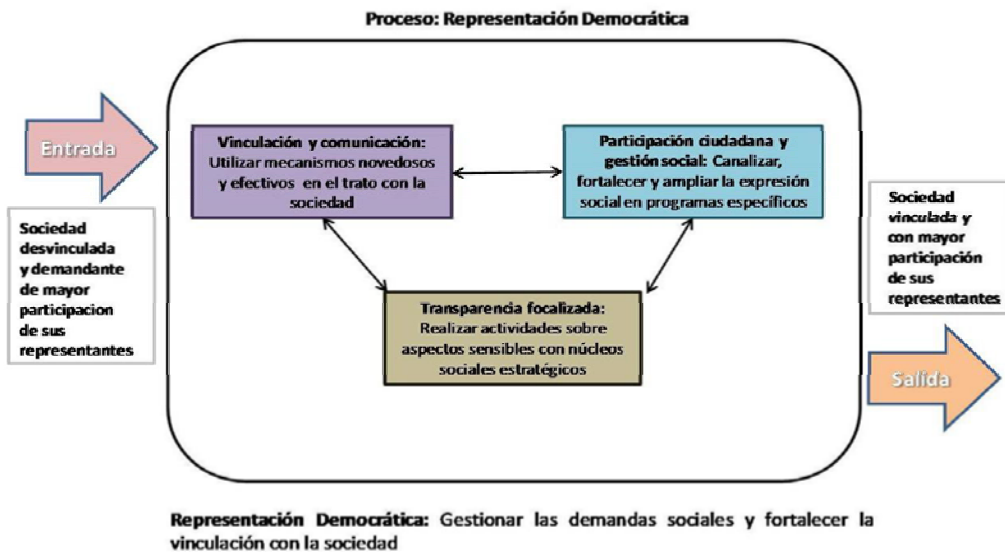


**Fiscalización de Recursos Públicos:** Revisar, auditar y evaluar el origen y aplicación de los recursos públicos.

A su vez el proceso de Control del Poder Público se compone de tres subprocesos, que son los siguientes: Designar servidores públicos, Vigilar el ejercicio del quehacer público, y Organización y gobierno del Congreso. El primero se enfoca a elegir a titulares e integrantes de instituciones y organismos, así como ratificar nombramientos propuestos por el titular del Ejecutivo; el segundo a verificar y en su caso sancionar, las acciones de gobierno por parte de los titulares de los poderes y responsables de instituciones; el tercero a establecer acuerdos para el funcionamiento interno y toma de decisiones para el desempeño parlamentario.



El último de los procesos sustantivos es denominado Representación Democrática y está representado por los tres subprocesos siguientes: Vinculación y comunicación, Participación ciudadana y gestión social y, Transparencia focalizada. El primero aspira a utilizar mecanismos novedosos y efectivos en el trato con la sociedad; el segundo a canalizar, fortalecer y ampliar la expresión social en programas específicos; y el tercero a realizar actividades sobre aspectos sensibles con núcleos sociales estratégicos para lograr un cambio en la percepción social hacia el Congreso.



## **IX. Rediseño organizacional**

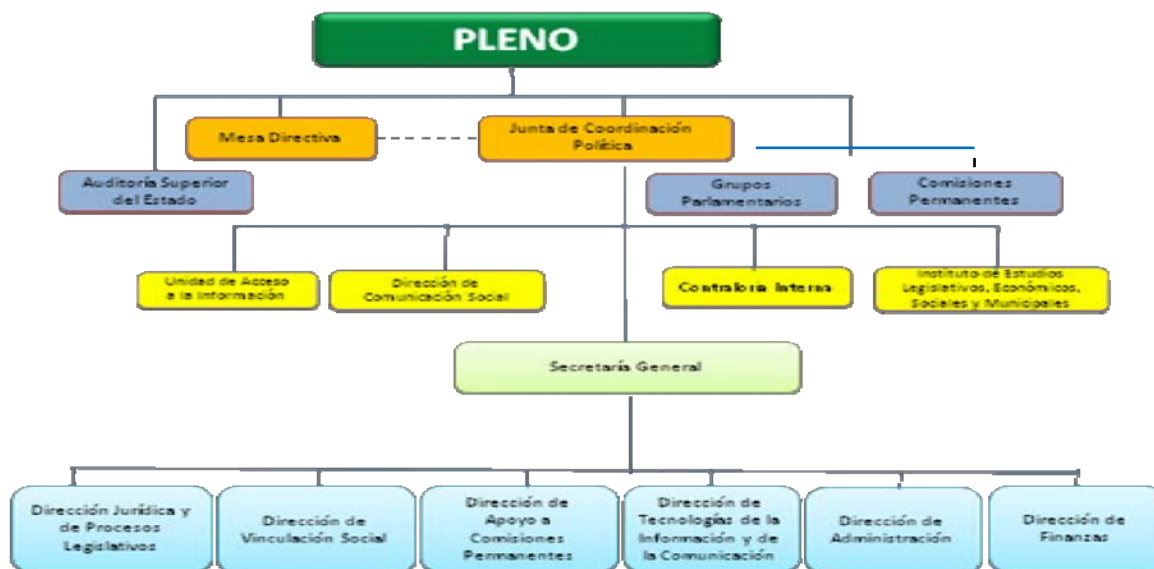
Del análisis comparado sobre las estructuras orgánicas administrativas de 34 cámaras legislativas del país realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (junio 2011), resulta que en 17 de ellas se advierte una plena separación entre los servicios parlamentarios y los servicios administrativos, mientras en las restantes 17 Cámaras ambos servicios continúan subordinados a un secretario general u oficial mayor.

En el caso de las Cámaras federales, el Senado de la República tiene separados los servicios parlamentarios de los administrativos, no así la Cámara de Diputados donde dichos servicios continúan subordinados a un secretario general.

Asimismo, se observa que 20 Cámaras, junto con el la del Senado, de Diputados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuentan con un órgano interno de control, desconcentrado, pero subordinado en la mayoría de los casos a un órgano interno de la Legislatura.

De igual forma, en 18 cámaras, el área de comunicación social no está subordinada a un nivel superior administrativo de mando, sino que está directamente coordinada por algún órgano legislativo.

Como resultado del análisis de la información anterior se propone la primera etapa de la estructura organizacional (Secretaría General, áreas staff y direcciones), la cual será documentada a nivel de jefaturas de departamento, una vez que se lleve a cabo la documentación de procesos, subprocesos y actividades, a fin de asegurar el cumplimiento de los grandes objetivos del Congreso del Estado de Sinaloa.



Dicha propuesta pretende ser el soporte Institucional capaz y suficiente para cumplir eficientemente con los objetivos básicos del Poder Legislativo: la Representación Democrática, la de Legislar con calidad, así como la Fiscalización y el Control del poder público.

Se privilegia la especialización de las áreas, y se resalta que el proceso legislativo sea visualizado de una manera sistémica e integral con previsiones técnicas y de calidad antes, durante y después de las decisiones representadas en el proceso legislativo, y establece para ello la atención exclusiva del área creada para dicho fin, sin distracción en otras actividades.

Al tener la estructura administrativa como fin la prestación de los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones del Congreso, la dirección de la misma corresponde a la Junta de Coordinación Política, según lo establece el artículo 58, fracción IX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Como órganos desconcentrados de la Junta de Coordinación Política se crea la *Contraloría Interna* con funciones de fiscalización, control y evaluación del desarrollo administrativo y financiero del Congreso, así como para evaluar la calidad de la norma *ex ante* y *ex post*. Asimismo, se traslada a este nivel jerárquico a la *Unidad de Acceso a la*

*Información Pública* con las funciones de cumplir con los ordenamientos de transparencia gubernamental.

Asimismo, se propone la implementación de un *Pool* de asesores para cada Comisión, adecuado para la generación de dictámenes de las iniciativas, puntos de acuerdo y minutas recibidas. Ello implica la adición de un modelo de gestión y organización interna adecuados a la transparencia y eficacia de las comisiones, así como el control sistemático de la política pública del Ejecutivo Local.

Se propone refundar al actual Instituto de Investigaciones Parlamentarias, sustituyéndolo por el *Instituto de Estudios Legislativos, Sociales, Económicos y Municipales*, al ampliar sus funciones y su estructura a efecto de que desempeñe un papel más significativo como órgano técnico académico, de apoyo jurídico, legislativo, de investigación y análisis, coordinado directamente por la Junta de Coordinación Política, que proveerá los balances, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa, así como los estudios de impacto financiero para el mejor cumplimiento de las funciones del Congreso, llevará a cabo la capacitación institucional y será responsable de orientar el mejoramiento de los procesos internos de la Cámara, para lo cual propondrá los reglamentos y manuales de funciones y de procedimientos específicos para cada una de las áreas, de tal forma que estén plenamente identificadas las actividades que competen a cada una de ellas.

Se propone crear la *Dirección de Comunicación Social*, coordinada de manera directa por la Junta de Coordinación Política, por la importancia de esta área para fortalecer la política de difusión e imagen institucional, las relaciones con los medios de comunicación y la confianza de la sociedad en el trabajo del Congreso. Esta área deberá trabajar de manera técnica, sujeta a un plan de trabajo, previsiones de comunicación en momentos de crisis e informes periódicos.

En un segundo nivel jerárquico, se propone que de la *Secretaría General* dependan:

*Dirección Jurídica y de Proceso Legislativo*. Las funciones de esta área serán las de atender lo relativo a formular y preparar el material y documentación indispensable para la operatividad del Congreso como cuerpo colegiado; generar una revisión previa de las



iniciativas y puntos de acuerdo antes de su presentación en pleno para contar con un filtro de calidad de instrumentos legislativos; atender y tramitar los procesos y procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los cuales el Congreso sea parte interesada; elaborar el diario de los debates y llevar el archivo de los asuntos tramitados, las versiones estenográficas y la Gaceta Parlamentaria.

*Dirección de Vinculación Social.* Las funciones de esta área serán las de organizar y coordinar los eventos institucionales que por decreto o acuerdo deban realizarse, así como reuniones de consulta a expertos y sectores sociales bajo el formato de foros sobre los temas de la agenda legislativa, conferencias, sesiones solemnes, encuentros, presentaciones y ceremonias; llevar a cabo los trabajos de diseño gráfico que requiera la Institución; atender de manera permanente y sistemáticamente a ciudadanos y grupos de ciudadanos que acuden al Palacio Legislativo; apoyar a los Diputados en su gestión, trámites y seguimiento de las peticiones de los ciudadanos de su Distrito, Municipio o Estado.

*Dirección de Apoyo a Comisiones Permanentes.* Las funciones de esta área serán las de revisar técnicamente las iniciativas presentadas a la Cámara, en apoyo a las comisiones, para determinar si reúnen los requisitos previstos legalmente; formular proyectos y dictámenes de iniciativas para la consideración de las comisiones permanentes y de la Asamblea; llevar el calendario de reuniones de las comisiones; llevar el registro y expediente de las actas de las reuniones de las comisiones; así como llevar en coordinación con los secretarios técnicos el registro de asuntos turnados a las comisiones, el estado que guardan, los que se encuentren pendientes de resolver y los resueltos.

*Dirección de Administración.* Las funciones de esta área serán las de conducir las relaciones con el personal de la Legislatura y vigilar el cumplimiento de sus derechos y obligaciones laborales; administrar los recursos humanos y materiales con que cuente la Legislatura; tener bajo su responsabilidad, en el ámbito administrativo, el uso de los recintos oficiales y demás instalaciones del Poder Legislativo; llevar el registro contable de los ingresos y egresos; prestar, conducir y controlar los servicios de fotocopiado, mensajería, choferes, suministro de materiales de papelería, vigilancia, limpieza y demás

análogos de tipo administrativo para el apoyo de las actividades oficiales de la Legislatura, de sus órganos y dependencias

*Dirección de Finanzas.* Las funciones de esta área serán las de administrar los recursos financieros autorizados; proponer a la Junta de Concertación Política, el proyecto de presupuesto de egresos de la Legislatura; elaborar los informes de cuenta pública del Poder Legislativo

*Dirección de Tecnologías de la Información y de la Comunicación.* Las funciones de esta área serán las de administrar y mantener la conectividad de la red interna y el SITE del Congreso; dar mantenimiento preventivo y correctivo del equipo de cómputo; desarrollar, mantener, instalar y dar asesoría en materia de Software.

La propuesta está alineada con la inquietud hecha manifiesta por los grupos parlamentarios de la LX Legislatura acerca de imprimir mayor eficiencia y eficacia del Congreso en las tareas enunciadas en el marco normativo que rige la organización y funcionamiento de este Poder, en consonancia con la dinámica de los tiempos y la nueva realidad política que vive Sinaloa.

El planteamiento es acorde a la tendencia observada a nivel nacional, que encauza el trabajo parlamentario en un entorno de gobiernos divididos y donde ninguna fuerza política tiene mayoría absoluta. Es una propuesta que está alineada al objetivo institucional de elevar la productividad y calidad del trabajo legislativo.

Se hace énfasis en la necesidad de la especialización de las áreas, y se resalta que el proceso legislativo sea visualizado de una manera sistémica e integral que contempla la atención exclusiva del área creada para ello, sin distracción en otras actividades, de tal forma que ello genere servicios de calidad para la mejor realización de las tareas del legislativo.

La propuesta se alinea a la idea de fortalecer la imagen institucional y de los Diputados, a través de una mejor comunicación y vinculación con los tres órdenes de gobierno, órganos autónomos, medios de comunicación, grupos organizados, sectores académicos y productivos, y con toda la ciudadanía en general.

Se busca que el Poder Legislativo asuma plena autonomía administrativa, en lo que respecta a sus procesos de administración financiera y de recursos humanos. No es permisible que desde la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo se maquile el manejo de la nómina del Poder Legislativo, las altas y bajas del personal, la acreditación para el servicio médico, entre otros procesos.

Como Órgano Staff de la Junta de Coordinación Política se redimensiona el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, dándole autonomía operativa e incorporándole tareas técnicas económicas, sociales y municipales al igual de capacitación y desarrollo del recurso humano del Congreso.

### **Conclusiones**

Esta es una propuesta que se alinea al objetivo institucional de fortalecer la capacidad técnica del Poder Legislativo sinaloense, al aplicar políticas de mejora continua; mediante la profesionalización de los cuerpos técnicos de apoyo, a través del servicio civil de carrera y formación y desarrollo del personal. Así mismo, se establecen prácticas organizativas como la elaboración y aplicación de manuales por procesos que normen y precisen las funciones del personal, delimiten sus responsabilidades y logren mediante su adecuada implementación la correspondencia funcional entre puestos y estructura.

Se considera que esta nueva estructura organizacional, le permitiría al Congreso de Sinaloa insertarse en el escenario nacional dentro del conjunto de cámaras legislativas que han fortalecido su capacidad técnica para un mejor quehacer parlamentario, lo que facilita su integración a proyectos de carácter nacional como puede ser el Sistema Mexicano de Información Legislativa.

De ser aprobada la propuesta en los términos aquí planteados o con las correcciones que considere la Junta de Coordinación Política de la LXI Legislatura en funciones a partir del 1° de diciembre de 2013, el presente documento pasaría a ser considerado como sustento de una profunda reforma o de promulgación de nueva Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, lo cual abonaría al desarrollo organizacional de esta institución gubernamental.