

7. Conclusiones y propuestas.

La investigación partió de una realidad marcada por el vacío enorme de estudios en México sobre la actividad parlamentaria institucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, desde la perspectiva de su sistematización como ciencia administrativa, en la cual prácticamente no existe literatura que aborde específicamente la Administración Parlamentaria, y menos aún la que se refiere al órgano legislativo del Distrito Federal.

Más aún, desde el exterior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y hasta el día de hoy, la ciencia de la Administración Pública mexicana adolece de un tratamiento sistemático y profundo de lo que ocurre cotidianamente en la actividad de las instituciones parlamentarias, ignorando con ello una parte muy importante –y voluminosa– de la aplicación de los recursos públicos a disposición del Estado.

En esta realidad formulamos el problema de nuestra investigación como una relación causal, en la que las características de la integración, organización y administración de la Asamblea Legislativa están determinadas por tres factores que no son comunes a las instituciones de la Administración Pública:

I. En primer lugar, que no obstante ser claramente un órgano público, la actividad institucional del órgano legislativo del Distrito Federal no es, y no puede ser, identificada con la Administración Pública, que es específica de los órganos ejecutivos.

Para comprender esta condición, obtuvimos del marco teórico y conceptual (desarrollado en el Capítulo 1) las categorías analíticas del Estado, el Estado de Derecho, el Régimen Político, la División de Poderes, el Derecho Administrativo, la Administración Pública, el Derecho Parlamentario y la Administración Parlamentaria, obteniendo los siguientes resultados:

Una de las características esenciales para el desarrollo de una disciplina científica y una práctica sana de la actividad del Estado Moderno, es el transitar con seguridad en un espacio político, social y cultural que reconozca las libertades sociales y políticas.

Es decir, que el desarrollo de sus fuerzas productivas está bajo el amparo de un Estado libre, soberano, democrático, con un orden constitucional y

jurídico sólidamente estructurado en donde las autoridades públicas tengan claramente definidas sus atribuciones y competencias.

La División de Poderes constituye una premisa sine qua non para que las garantías políticas y sociales que un pueblo democrático deposita en sus autoridades le den la certeza jurídica del respeto a sus libertades.

El constitucionalismo mexicano da buena cuenta de la influencia que dicha teoría ha tenido a lo largo de nuestra historia patria e institucional desde el siglo XIX.

La División de Poderes es de pleno derecho vigente en la Constitución de 1917 y esta ha prevalecido aun con las constantes y numerosas reformas a las que se ha sometido desde su promulgación.

El Distrito Federal fiel a la tradición histórica nacional constitucional e institucional se conduce mediante un Estatuto de Gobierno bajo el mismo principio de la División de Poderes.

El Derecho Administrativo rige la acción de la Administración Pública depositada en el Jefe de Gobierno (Ejecutivo) para el despacho de los asuntos públicos. A su vez, la Administración Pública garantiza al poder Ejecutivo Local la conducción del timón político-administrativo de la Ciudad Capital.

El Derecho Parlamentario debe regir la acción de la Administración Parlamentaria depositada en el Presidente de la Comisión de Gobierno (Ejecutivo Parlamentario) para la buena marcha de los asuntos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Diputados que la integran.

La Administración Parlamentaria, de manera más acotada, debe dirigir las tareas administrativas del Legislativo para garantizar las condiciones materiales necesarias para la realización de la tarea fundamental del órgano político: la elaboración de leyes, y las demás tareas que se tienen como responsabilidad, en un cuerpo democráticamente electo.

II. En segundo lugar, que la naturaleza política de la actividad sustantiva del órgano legislativo imprime un sello singular a la organización y operación de su actividad institucional.

El análisis que realizamos para verificar esta condición determinante, necesariamente nos llevó a una revisión detallada de la conformación política y organizacional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las seis legislaturas, obteniendo en el Capítulo 3 un panorama amplio de los actores políticos y sus tendencias personales, de grupo y/o de partido en la conformación de las comisiones y comités de las seis legislaturas.

Tras la revisión realizada sobre la conformación política y organizacional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en estas seis legislaturas, obtuvimos un amplio panorama de la actividad de los actores políticos y sus tendencias personales, de grupo y/o partido, que se manifiestan en la conformación de las comisiones y comités y sus constantes movimientos internos, reflejando una dinámica y cambiante correlación de fuerzas al interior de la Asamblea Legislativa.

El análisis realizado nos lleva a replantear algunos vacíos jurídicos que permitan el buen funcionamiento de las comisiones y los comités. Tenemos claro cuántos diputados deben integrarse en comisiones y comités, pero no qué sucede si algún Diputado no pertenece o deja de pertenecer a cuando menos una Comisión y Comité.Cuál sería la implicación, cuál sería la sanción o qué procede frente al hecho.

Qué implicaciones debe o debería tener si un Diputado se incorpora a una Comisión y Comité, y no es hecho del conocimiento del Pleno. ¿Son válidos los actos que éste realiza dentro de la Comisión o Comité en la que participa de forma económica? ¿La ratificación tardía valida sus actos en comisiones y comités? ¿Y si no, puede redefinirse la votación, incluso cambiando el resultado a favor o en contra de lo dictaminado? Parte de subsanar este hecho es incorporar a la norma que el Diputado que abandone o se incorpore deberá presentar el documento firmado por la Comisión de Gobierno que avala su presencia y pertenencia a la Comisión o Comité señalando la fecha en que fue hecho de conocimiento y aprobación del Pleno.

Es fundamental la construcción de indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño particular de cada Diputado y de cada Fracción Parlamentaria en Comisiones y Comités.

Debe establecerse con mayor claridad los mecanismos para la justificación de la creación de nuevas comisiones y comités, pues por cada uno que se apertura aumenta la carga de trabajo y se reduce la efectividad en temas que pudiesen ser fundamentales y trascendentales para la Ciudad o, al revés, estos nuevos deberían ser los que sustituyesen a aquellos cuya vigencia e importancia ha disminuido.

Debe existir un mecanismo que defina la conveniencia o no de que una Comisión o Comité se mantengan vigentes o en su caso se clausure si no existe evidencia de que ésta está trabajando en los temas para los que fue creado.

Los partidos políticos deben considerar en la elección de sus candidatos personas con amplios conocimientos que aporten ideas relevantes para ser tratadas en las comisiones y comités. Sobre todo, en las propuestas de diputados por la vía plurinominal que pudiesen reforzar las carencias de algunos de sus miembros, especialmente en los temas vitales o que se tiene interés político impulsar o en su caso frenar.

Encontramos también que el entendimiento de la forma en que condicionan los factores de índole política, a la organización y actividad de la Asamblea Legislativa, reside necesariamente en la concepción de la Administración Parlamentaria como una categoría analítica nueva y específica, obteniendo en el Capítulo 4 no sólo una definición concreta sobre este campo de conocimiento, sino también una visión amplia de sus elementos constitutivos y sus características peculiares:

Era previsible que la naturaleza peculiar de nuestro objeto de estudio desde la perspectiva de la ciencia de la Administración Pública, aunado a la ausencia de estudios antecedentes en la materia, nos llevaran a explorar definiciones conceptuales novedosas para la ciencias administrativas, pero sobre todo, relaciones innovadoras entre variables que ya se aplican en la Administración Pública.

Era, pues, inevitable construir lo que no existía –una definición– para disponer de una referencia sólida en el análisis de la actividad institucional del órgano legislativo, y en la comprensión de sus particularidades en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Nos tomamos la licencia,

entonces, de definir por primera vez la Administración Parlamentaria del órgano legislativo del Distrito Federal.

En la construcción de la definición de la Administración Parlamentaria, se integran tres elementos fundamentales:

1. Se ubica en el ámbito del Estado y se identifica como una cualidad de éste: la de su actividad o, concretamente la actividad de la organización política del Distrito Federal;
2. Su objeto lo constituye la realización de las prerrogativas (facultades) parlamentarias de la Asamblea Legislativa, disponiendo para ello de los elementos necesarios, o creando las condiciones que se precisan;
3. Tiene como propósito el desarrollo de la organización política (en otros contextos jurídicos: el Estado); y la custodia de los asuntos estimados como valiosos por la sociedad.

Reunimos los anteriores elementos para definir a la Administración Parlamentaria como la actividad del Estado dispuesta para consumir y desarrollar las prerrogativas parlamentarias del órgano legislativo, con las cuales se dispongan las condiciones para el desarrollo de la potencia estatal y la custodia de los asuntos estimados como valiosos por la sociedad.

La justificación de la existencia de una Administración Parlamentaria, reside en la necesidad que tiene el órgano legislativo de conservar su autonomía respecto de los otros órganos del Estado, administrando por sí mismo los medios que le son indispensables para su operación y subsistencia. La autonomía funcional “horizontal” (respecto de otros órganos del Estado: el legislativo respecto del ejecutivo y el judicial), es la que justifica la necesidad de una administración específica en el órgano legislativo, y constituye un conjunto de prerrogativas que se materializan en las atribuciones que le han sido determinadas: concretamente está garantizada en primera instancia, tanto por el inciso a) (la atribución de darse a sí misma la organización que a su naturaleza conviene) como por el quinto párrafo del inciso b) (la atribución de definir por sí misma su proyecto de presupuesto, y dotarse de los recursos necesarios para el desarrollo de su función esencial) del citado artículo, inciso y Base de la Constitución Política.

La normatividad que regula la función administrativa en el Distrito Federal, no contempla explícitamente a la que se desarrolla al interior del órgano legislativo: sólo a la del órgano ejecutivo y su Administración Pública. Frente a este vacío normativo, es necesario identificar la “solución” que se ha aplicado para dotar de un espacio institucional en el plano de la norma, a la administración del órgano legislativo, sus actos administrativos y sus consecuencias jurídicas. Por un lado opera entonces, en esta materia, una fuerza homologadora y no diferenciadora para la formación de la Administración Parlamentaria a partir de un principio de Estado establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que la función administrativa de la Asamblea Legislativa es regulada para equipararse con la operación administrativa de los órganos ejecutivo y judicial del Distrito Federal, así como del ámbito federal y estatal de la República Mexicana.

Por otro lado, el Distrito Federal ha determinado uniformar o estandarizar para los tres órganos de gobierno, los procedimientos y mecanismos para su programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos, pero estableciendo una autonomía presupuestaria y de gestión para los órganos de gobierno.

Es en las fuentes normativas cuyo objeto específico consiste en regular la operación y funcionamiento del órgano legislativo del Distrito Federal, en donde se encuentra la concepción de una Administración Parlamentaria específica y diferenciada de la Administración Pública del ejecutivo local, pero que en muchos ámbitos la mimetizan en su organización y funcionamiento con ésta. Encontramos que la Administración Parlamentaria del Distrito Federal está definida por los siguientes elementos:

1. Un propósito para la actuación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, para su Administración Parlamentaria, definido en la ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
2. Un conjunto de objetivos para esta Administración Parlamentaria definidos en su Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
3. Autonomía en su autorregulación, organización, y operación.
4. Formación de sus propias y específicas unidades administrativas.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

5. La posibilidad de reproducir en el órgano legislativo la normatividad aplicada en la Administración Pública.
6. La clara definición de las actividades funcionales del órgano legislativo; de la misma forma en que este tipo de actividades forman parte de la concepción que de la administración tiene la Ciencia Administrativa, identificadas en la definición de la práctica parlamentaria.
7. La clara definición de las actividades institucionales del órgano legislativo, al reconocer y enlistar los tipos de requerimientos físicos que la Asamblea debe proveer a los diputados para el desarrollo de sus actividades sustantivas.

El carácter distintivo y definitorio de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reside:

1. Tanto en aquellas pequeñas variaciones respecto de la Administración Pública, indispensables para salvar el asunto de la autonomía presupuestal y de gestión del órgano legislativo;
2. Como –y principalmente– en la actividad más robusta de la práctica parlamentaria que es, por antonomasia, la actividad sustantiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En otras palabras, la especificidad de la Administración Parlamentaria del Distrito Federal se define, entonces, por los aspectos orgánicos del órgano legislativo que determinan una actividad administrativa diferente de la Administración Pública, y por la acción de la práctica parlamentaria. En el marco de actuación de esta práctica parlamentaria, como parte sustantiva de la Administración Parlamentaria del Distrito Federal, se desarrollan tanto la Técnica Legislativa, como la Función Parlamentaria, la cual se integra por siete tipos de funciones diferentes y complementarias:

1. Función legislativa,
2. Función financiera,
3. Función de control,
4. Función representativa,
5. Función jurisdiccional,
6. Función administrativa y
7. Función de dirección política.

La clasificación de los órganos que componen a la Asamblea Legislativa que mejor se adapta a la realidad de su composición y funcionamiento, es aquella que abarca en su concepción tanto a las actividades funcionales como a las institucionales de los órganos legislativos, porque comprende en este doble espacio todo el ámbito de la Administración Parlamentaria. Si bien a simple vista pareciera fácil identificar en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tanto órganos de naturaleza política (órganos de Gobierno de las Cámaras), y los de carácter técnico, la verdad es que la Comisión de Gobierno del órgano legislativo del Distrito Federal no se limita a ser un órgano técnico, pues es definido formalmente como órgano de gobierno, y asume un papel como engarce entre el gobierno y la administración del órgano legislativo, pero también como recipiente de la materia administrativa de la Asamblea Legislativa, pero con una doble particularidad que determina y moldea la forma de administrar los bienes públicos del órgano legislativo:

1. Es un órgano colegiado, y
2. Sus integrantes son representantes populares y por lo tanto forman parte del cuerpo político de la Asamblea, y no de un cuerpo técnico especializado del personal administrativo profesional.

Bajo esta perspectiva, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no sólo desempeña el papel de proveedor de recursos y servicios a los diputados en su labor legislativa, sino que a través de estas prestaciones y del ejercicio de sus facultades organizativas también influye, conduce, guía el trabajo parlamentario por medio de comisiones, comités y unidades administrativas.

La Comisión de Gobierno materializa las decisiones y acuerdos tomados por los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa, de manera similar a la forma en que la Administración Pública en el Ejecutivo realiza en la realidad social y económica del conjunto social las disposiciones contenidas en las Leyes.

Al encontrar que la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa reside, fundamentalmente, en su Comisión de Gobierno, obtuvimos del análisis de la organización y operación de ésta que realizamos en los capítulos 5 y 6, una valiosa caracterización de este tipo

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

particular de la administración de la cosa pública; encontramos también que la comparación de este tipo con la Administración Pública, arrojó importantes puntos en común, pero sobre todo –y más importantes– puntos o elementos en los que divergen sustancialmente:

La Comisión de Gobierno como órgano colegiado de la Asamblea Legislativa, está conformado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, más otros tantos diputados del grupo con mayoría absoluta, cuya organización se limita a un Presidente y un Secretario Técnico, y a la que jerárquicamente están adscritas las Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa. Sobre éstas, además de la dependencia directa, la Comisión de Gobierno conserva su control a través de diversos mecanismos que se derivan de las atribuciones asignadas por el legislador a ésta y aquéllas.

Si bien no se aprecia una relación jerárquica o de dependencia entre la Comisión de Gobierno y la Mesa Directiva, en realidad se desempeñan como instituciones complementarias y mutuamente dependientes.

Por otro lado, y aunque no existe formalmente una relación de dependencia jerárquica del resto de las Comisiones, y los Comités, respecto de la Comisión de Gobierno, como podría ser tal vez el caso natural en el ámbito de la Administración Pública, sí existe una enorme influencia de esta Comisión de Gobierno sobre aquellas Comisiones y estos Comités, que se materializa a través de mecanismos muy concretos previstos en las normas del marco jurídico.

Una particularidad interesante en la organización de la Administración Parlamentaria, respecto de la prevalencia de la Comisión de Gobierno sobre los Comités y sobre las Unidades Administrativas, es la ambivalencia o duplicidad en el “mando” sobre unidades administrativas específicas, que mantienen las Comisión de Gobierno y el Comité de Administración, concretamente la Tesorería, la Contraloría General y la Coordinación General de Comunicación Social.

Las dos vertientes de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa, la sustantiva y la adjetiva, se concentran en su mayor parte en la Comisión de Gobierno.

Esta Administración Parlamentaria concentrada en la Comisión de Gobierno adopta formas peculiares respecto de la Administración Pública en su diseño organizacional: el hecho de que en la cúspide de la estructura administrativa se encuentre un órgano colegiado conduciéndola, imprime por sí mismo un carácter original al conjunto de la Administración Parlamentaria; el otro hecho fundamental en la diferenciación de este tipo de administración, es la prevalencia del principio de pesos y contrapesos –propio de la teoría de división de poderes– que permea la organización y estructura de los órganos y Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa, a través, por ejemplo, de la ambivalencia o duplicidad del mando sobre las Unidades Administrativas. Ambos factores esenciales que necesariamente diferencian la forma en que se administran los bienes y tareas públicas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, intervienen en la organización y operación de las unidades administrativas del órgano legislativo.

Conforme su estructura orgánica, las Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa muestran diferencias muy importantes en sus dimensiones, tal como se aprecia en la siguiente tabla resumen:

	Secretaría Particular	Secretaría Técnica	Asistencia Técnica	Apoyo Técnico	Unidad	Dirección General	Dirección de Área	Subdirección	Departamento
Oficialía Mayor	1	0	1	3	0	5	9	17	43
Tesorería	1	0	0	1	1	2	4	8	12
Contraloría General	0	1	0	0	0	3	7	0	14
Coordinación General de Comunicación Social	1	0	1	1	1	0	4	3	5
Instituto de Investigaciones Parlamentarias	0	0	1	0	0	0	2	4	8
Unidad de Estudios de Finanzas	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Coordinación de Servicios Parlamentarios	1	1	0	0	0	0	4	8	8

Conforme la regulación de su operación, el nivel de documentación de la misma, igualmente presenta diferencias notables entre las Unidades Administrativas, como presentamos en la siguiente tabla resumen:

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.
 La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

	Manuales	Normas Administrativas	Reglas y Procedimientos	Políticas Emitidas
Oficialía Mayor	14	2	7	7
Tesorería	1	0	4	4
Contraloría General	3	0	0	3
Coordinación General de Comunicación Social	2	0	0	0
Instituto de Investigaciones Parlamentarias	1	0	0	0
Unidad de Estudios de Finanzas	N/D	N/D	N/D	N/D
Coordinación de Servicios Parlamentarios	1	0	0	2

Respecto de la vinculación de su operación con los órganos colegiados de la Asamblea Legislativa, medida a través de la participación porcentual de sus atribuciones, funciones y obligaciones específicas con dichos órganos colegiados, tampoco existe uniformidad entre las Unidades Administrativas:

	% Vinculados a Órganos Colegiados			% Orientados a Administración Básica		
	Atribuciones	Obligaciones	Funciones	Atribuciones	Obligaciones	Funciones
Oficialía Mayor	18	86	4	36	0	63
Tesorería	37.5	0	21.7	50	100	60.9
Contraloría General	14.3	83.3	20	47.6	16.7	40
Coordinación General de Comunicación Social	37.5	50	35.3	25	0	53
Instituto de Investigaciones Parlamentarias	25	100	21	50	0	52.6
Unidad de Estudios de Finanzas	71.4	50	N/D	28.4	0	N/D
Coordinación de Servicios Parlamentarios	45.45	60	28.6	36.36	40	71.42

Finalmente, al comparar las Unidades Administrativas a partir de sus dimensiones, la amplitud de la documentación de la regulación de su operación, y la vinculación de ésta con los órganos colegiados de la Asamblea Legislativa, encontramos una interesante asociación en la que

las áreas más vinculadas a los órganos colegiados, tienden a ser pequeñas y más “libres” en su regulación.

	Total de Áreas	Documentos normativos	% Vinculados a Órganos Colegiados		
			Atribuciones	Obligaciones	Funciones
Oficialía Mayor	79	30	18	86	4
Tesorería	29	9	37.5	0	21.7
Contraloría General	25	6	14.3	83.3	20
Coordinación General de Comunicación Social	16	2	37.5	50	35.3
Instituto de Investigaciones Parlamentarias	15	1	25	100	21
Unidad de Estudios de Finanzas	N/D	0	71.4	50	N/D
Coordinación de Servicios Parlamentarios	22	3	45.45	60	28.6

III. En tercer lugar, que el órgano legislativo del Distrito Federal encuentra en los hechos acotada su autonomía, al no haber emanado de un constituyente y no ser por lo tanto constituido como Poder integrante de un Estado; situación limitativa que deja una impronta muy definida tanto en los esquemas de organización, como de operación de la administración del órgano legislativo.

La revisión del marco jurídico, así como de los resultados de los procesos electorales de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre los años de 1997-2012, y los antecedentes históricos fundamentales que dieron paso a este proceso desde 1987, que realizamos en el capítulo 2, nos permiten ahora una comprensión clara de esta situación determinante que acota la autonomía del órgano legislativo del Distrito Federal.

La triple revisión realizada al marco jurídico que regula la organización y funcionamiento del órgano legislativo, a los antecedentes históricos esenciales que permitieron el proceso que condujo a la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y a los resultados de los procesos electorales de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre los años de 1997-2012, nos ha dado como resultado un mejor conocimiento de la conformación de este órgano legislativo en el devenir del tiempo, hasta llegar a conocer cuál ha sido la composición de

la Asamblea en estos últimos 15 años, por partido político y diputados. Si bien no se ha alcanzado la visión aspiracional del pueblo de México de un pleno régimen democrático, sería injusto no señalar los avances que sobre la materia se han tenido, lo que ha redundado en la transmisión pacífica mediante procesos electorales de los poderes ejecutivo y legislativo.

La vida nacional poco a poco se ha ido consolidando mediante la creación de instituciones que regulan los procesos electorales. Aunque es claro que estos procesos han tenido tropiezos fuertes y éxitos encomiables, la sociedad mexicana no se ha fracturado de manera irremediable.

La capital de la República, desde antes de la Revolución, es la entidad más afectada por la falta de igualdad política que sí gozan los estados miembros de esta República, por ser erróneamente considerado, que al ser el asiento de los poderes de la Unión, sus derechos son menores.

A la Ciudad de México, hasta los años 90, se le empezó a dar un espacio político acotado, mismo que ha sido motivo de un reclamo justo de sus habitantes, quienes exigen que a través de una Reforma Política del Distrito Federal se nos dé entre otros derechos la plena autonomía y una carta magna propia. Si bien este proceso a la fecha no se ha logrado consolidar, algunos de sus avances han permitido que los órganos de gobierno Ejecutivo y Legislativo sean conformados en procesos democráticos electorales por los capitalinos.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal goza de una experiencia democrática en su conformación y los resultados de su trabajo legislativo, que no sólo han dado grandes pasos en la consolidación de una sociedad capitalina más justa, sino que son modelo a seguir por los demás estados de la República. Incluso y sin temor a equivocarnos los ojos de otros países están puestos en sus logros, pues son dignos de ser emulados.

Al concluir el desarrollo del tema formulado para la investigación, los resultados obtenidos nos proporcionan los elementos necesarios para calificar la hipótesis principal del trabajo:

“Los resultados de los comicios electorales de diputados locales en el Distrito Federal, a través de su realización en la conformación de

la Asamblea Legislativa, determinan la correlación de fuerzas que definen su estructura y operación del principal órgano de dirección interno: la Comisión de Gobierno y con ella de las áreas operativas que la componen.”

Es claro ahora que el marco jurídico que regula la organización del órgano legislativo del Distrito Federal, prevé con la suficiente transparencia la sucesiva integración de sus órganos de gobierno (Mesa Directiva y Comisión de Gobierno), y sus órganos de trabajo (comisiones ordinarias, Comités y Unidades Administrativas), a partir de la correlación de fuerzas resultantes de los resultados de los comicios electores. Y que esta objetiva correlación de fuerzas, se traslada y refleja en la conformación del principal órgano colegiado de la Asamblea Legislativa: la Comisión de Gobierno, recipiente de la Administración Parlamentaria.

Sin embargo, también es justo reconocer que la investigación nos ha dejado ver que los resultados electorales y la correlación de fuerza resultante, no son los únicos determinantes de la estructura y operación de la Comisión de Gobierno y los órganos de trabajo que emanan de esta: la intensa movilidad en la integración de las Comisiones y Comités, y los altibajos en el producto del trabajo legislativo, que identificamos en el Capítulo 3, dan cuenta de la existencia de factores aún pendientes de aislar y estudiar, que inciden con mucha fuerza en la organización y operación de la Administración Parlamentaria que dirige la Comisión de Gobierno.

Asimismo, estamos en condiciones de afirmar que los resultados obtenidos de la investigación, en cada uno de sus capítulos, confirman las relaciones causales que describimos en las hipótesis particulares de la investigación:

1. “La limitación de la autonomía funcional del órgano legislativo del Distrito Federal, respecto de los Poderes Federales, determina la forma específica de organización y funcionamiento de la Comisión de Gobierno y con ella de las áreas operativas que la componen.
2. La conformación y variación en la composición de las diferentes Comisiones del órgano legislativo del Distrito Federal, durante el periodo de cada legislatura, inciden en la estructura y operación de la Comisión de Gobierno y con ella de las áreas operativas que la componen.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

3. La actividad parlamentaria del órgano legislativo del Distrito Federal, que comprende las actividades propiamente legislativas así como las actividades administrativas para sustentar aquellas, constituyen una categoría específica de Administración Pública, susceptible de ser caracterizada y definida como Administración Parlamentaria.”

Nuevamente, al final del análisis, y a la luz de los resultados obtenidos, estamos en condición de responder las preguntas con las que iniciamos la investigación:

¿Es Administración Pública la que se realiza al interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o estamos ante un caso especial de administración del Estado? Los resultados que hemos obtenido apoyan la certeza de estar frente a un caso especial de administración estatal, la Administración Parlamentaria, diversa de la Administración Pública, y que demanda un campo nuevo y específico de conocimientos por desarrollar.

¿Qué características peculiares identifican a este tipo diferente de administración de la cosa pública? Encontramos en la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa elementos que la definen; algunos la distinguen de la administración, pero también hay otros que la asemejan:

- Un propósito para la Administración Parlamentaria, definido en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Objetivos para esta Administración Parlamentaria, establecidos en su Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Autonomía en su autorregulación, organización y operación, así como en la formación de sus propias y específicas unidades administrativas.
- La posibilidad de reproducir la normatividad aplicada en la Administración Pública.
- La clara definición de las actividades sustantivas en el órgano legislativo, identificadas en la definición de la práctica parlamentaria.

- La clara definición de las actividades institucionales del órgano legislativo, al reconocer y enlistar los tipos de requerimientos físicos que la Asamblea debe proveer a los diputados para el desarrollo de sus actividades sustantivas.
- La concentración de las actividades sustantivas y las institucionales de la Administración Parlamentaria, bajo la conducción de la Comisión de Gobierno.
- La composición de la Administración Parlamentaria, con las Comisiones, Comités y Unidades Administrativas.
- El gobierno de la Administración Parlamentaria, por un órgano colegiado (la Comisión de Gobierno).
- La prevalencia del principio de pesos y contrapesos, de la teoría de división de poderes, en la organización, vinculación y funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Administración Parlamentaria.

¿Qué impacto tiene en la conformación, organización y operación de la Administración Parlamentaria del órgano legislativo del Distrito Federal, la existencia de esta autonomía limitada? A partir del reconocimiento de la necesidad objetiva que tiene el órgano legislativo, de disponer de una real autonomía para la libre realización del trabajo parlamentario, resulta casi transparente comprender una organización y un funcionamiento casi confinados, contenidos en su potencial en la Asamblea Legislativa como consecuencia de la limitación que en su autonomía ocasiona su status jurídico.

La Administración Parlamentaria que, a diferencia de la Administración Pública, sí requiere como condición sine qua non de su existencia, altas dosis de autonomía jurídica y funcional, se enfrenta en los hechos a una poderosa fuerza homologadora a partir de un principio de Estado establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que la función administrativa de la Asamblea Legislativa es regulada para equipararse con la operación administrativa de los órganos ejecutivo y judicial del Distrito Federal, así como del ámbito federal y estatal de la República Mexicana.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Adicionalmente, también es acotada esta autonomía en el ámbito del gobierno local, pues el Distrito Federal ha determinado uniformar o estandarizar para los tres órganos de gobierno, los procedimientos y mecanismos de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos, aun cuando establece para la Asamblea Legislativa una cierta autonomía presupuestaria y de gestión.

¿Impacta realmente la existencia o no de autonomía en la administración de cualquier ente público de algún Poder constituido del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)? El desarrollo, y sobre todo los resultados de la presente investigación, arrojan luz sobre las formas muy diferentes que han de tener para estimar la autonomía los diferentes órganos de gobierno. Para el caso del órgano legislativo, es evidente que esta autonomía tiene un peso fundamental en su organización y administración, a diferencia de la forma en que puede ser valorada esta autonomía en el órgano ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal.

El extenso estudio realizado en este trabajo investigativo, a las fuentes jurídicas, administrativas, históricas y teóricas, y los resultados obtenidos de su análisis y reflexión, nos ha permitido cumplir el **objetivo general** trazado para la investigación:

“Entender la naturaleza de la integración, organización y Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus similitudes y divergencias con la Administración Pública, a partir del estudio de la organización y operación de la Comisión de Gobierno 1997-2013 con el propósito de conocer, explicar y proponer alternativas político-administrativas para el mejor desempeño de la Administración Parlamentaria.”

Ahora sabemos que el entendimiento de la forma en que se integra, organiza y administra el órgano legislativo del Distrito Federal, reside en la concepción de una Administración Parlamentaria, cuya conducción recae en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y que tiene la cualidad de ser específica de este órgano legislativo y diversa de la Administración Pública, propia del órgano ejecutivo, aunque comparte o coincide con ésta en muchos elementos organizativos y funcionales, ya sea de manera voluntaria como impuesta.

En este mismo sentido, los resultados obtenidos de la investigación, en cada uno de sus capítulos arriba relacionados, confirman el cumplimiento de los objetivos específicos:

- “Identificar los componentes políticos y jurídicos que influyen en la definición y composición de la Asamblea Legislativa;
- Comprensión del marco jurídico que permite la integración, organización y Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa;
- Identificación de las funciones legislativas, administrativas, control, financiera presupuestal y las jurisdiccionales;
- Identificar la naturaleza de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa en su VI Legislatura, a partir de las categorías utilizadas en la Administración Pública;
- Definir las características peculiares y específicas de la Administración Parlamentaria, en aquellos aspectos en que sea diversa de la Administración Pública;
- Comprobar y evaluar el impacto de la organización y actividad política de la Asamblea Legislativa, en la organización y operación de su Administración Parlamentaria;
- Reconocer los determinantes que actúan sobre la conformación, organización y operación de la Administración Parlamentaria del órgano legislativo del Distrito Federal, que se derivan de la naturaleza limitada políticamente de su autonomía respecto a los Poderes Federales.”

Como corolario a lo anteriormente expuesto en las conclusiones de la investigación, es posible asumir una posición propositiva en torno a la Administración Parlamentaria y, específicamente, la que se refiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En primer lugar esta investigación debe tener continuidad y nuevos niveles de profundización en torno al tema de la Administración Parlamentaria.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En este sentido, es necesario “segmentar” o particularizar en alguna de sus partes, como requiere la exploración de una disciplina científica nueva dentro del campo de las disciplinas de las ciencias políticas y administrativas.

Si bien nuestra investigación ha encontrado una especificidad muy clara, tanto en la organización como la operación de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que la hace única y diferente respecto de la Administración Pública, como pudimos constatar en la investigación, pues ésta responde a propósitos y sujetos muy particulares, es necesario ahora abordar el tema desde la perspectiva de una serie de nuevas investigaciones que contribuyan a su mayor esclarecimiento y cimentación. Estos trabajos deben ser:

- a) En torno a la pertinencia de la organización y la eficacia de la operación de esta Administración Parlamentaria: en todo caso se trata de responder a la interrogante de si las diferencias encontradas en la forma de operar que tiene la Administración Parlamentaria, efectivamente responden a las necesidades atisbadas en sus propósitos y sujeto o, en otras palabras, si lo que la hace diferente la hace más eficaz para cumplir su propósito;
- b) En torno a la evaluación del impacto real que en la eficacia de la operación de la Administración Parlamentaria, tiene la mayor libertad detectada en el uso de recursos (manifiesta en excepciones respecto a las reglas vigentes en las mismas materias de la Administración Pública);
- c) En torno a la forma, los medios y mecanismos concretos mediante los cuales se “comunican” o vinculan la función sustantiva de la Asamblea Legislativa (o práctica parlamentaria) y la función adjetiva que le provee a aquella de los recursos, servicios e insumos, pues del esclarecimiento preciso de esta vinculación entre lo sustantivo y lo adjetivo de la actividad parlamentaria, se deben derivar los ordenamientos administrativos específicos (manuales, políticas y procedimientos) que regulen con efectividad la peculiar manera de utilizar los recursos públicos para alcanzar los propósitos y objetivos de la Administración Parlamentaria en la Asamblea Legislativa.

En segundo lugar el nivel del marco jurídico que define y circunscribe la Administración Parlamentaria en el Distrito Federal.

En virtud de la complejidad e impacto que en los hechos reviste para el trabajo legislativo de la Asamblea Legislativa la operación de la Administración Parlamentaria, es necesario la realización de reformas significativas tanto a la Ley Orgánica de la propia Asamblea, como al Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la intención de incorporar un título completo sobre la Administración Parlamentaria, con el que se de coherencia:

- A la vertiente orgánica, definiendo con claridad niveles de responsabilidad y autoridad, así como las atribuciones que en materia de administración de recursos y servicios comparten los órganos de gobierno, las comisiones, los comités y, por supuesto, las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa.
- A la vertiente operativa, definiendo las principales reglas y criterios en materia de distribución, asignación, administración y uso de recursos y servicios.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la función sustantiva de la Asamblea Legislativa, estos mismos ordenamientos de su marco jurídico (la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior), requieren una revisión profunda que oriente la organización y práctica del trabajo parlamentario, hacia una disposición que privilegie la eficiencia, la eficacia y la obtención de resultados valiosos para el Estado, la sociedad y el conjunto de diputados. De esta manera, una guía útil para esta revisión jurídica necesaria, debe contemplar aspectos tales como:

- a. El diseño y establecimiento de indicadores de gestión para evaluar el desempeño individual de cada diputado, y colectivamente de cada Fracción Parlamentaria, en las Comisiones y los Comités.
- b. Formular y transparentar mecanismos para la justificación de la creación de nuevas Comisiones y Comités, pues por cada uno que se apertura aumenta la carga de trabajo y se reduce la efectividad en temas que pudiesen ser fundamentales y trascendentales para la ciudad, o al revés estos nuevos deberían ser los que sustituyesen a aquellos cuya vigencia e importancia ha disminuido.
- c. Crear un mecanismo que defina la conveniencia o no de que una Comisión o Comité se mantengan vigentes, o en su caso se clausure si no existe evidencia de que ésta está trabajando en los temas para los que fue creado.

- d. Establecer mecanismos que coadyuven con los partidos políticos, para considerar en la elección de sus candidatos personas con amplios conocimientos que aporten ideas relevantes a discutir en las comisiones y comités.

Y en tercer lugar el nivel del marco regulatorio que concreta la operación de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Si bien ya proponíamos, en el nivel investigativo, la realización de ordenamientos administrativos específicos (manuales, políticas y procedimientos) para regular eficazmente la forma tan singular de utilizar los recursos públicos de la Administración Parlamentaria en la Asamblea Legislativa, una vez caracterizada la forma en que se vinculan la función sustantiva y la adjetiva, queremos ser más puntuales en la descripción de la propuesta de los instrumentos del marco regulatorio, que son necesarios para la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa:

En primera instancia es imprescindible un Manual de Normas, Políticas y Procedimientos en materia de administración de recursos humanos, en el que se encuentren coherentemente integrados todos los procesos vinculados con las nóminas, los pagos, las prestaciones y las incidencias de todo el personal, en sus diversas formas de contratación (incluidas las de los diputados como servidores públicos).

En segunda instancia, es también fundamental la integración de un Manual de Normas, Políticas y Procedimientos de Adquisiciones y Contratación de Servicios, en donde se privilegie la transparencia en sus descripciones pero, sobre todo, se integre de manera coherente las atribuciones de la Comisión de Gobierno, el Comité de Administración y las Unidades Administrativas, con los procedimientos de adquisición y contratación de servicios, despejando de esta manera las excepciones.

Y finalmente, pero no menos importante, en la tercera instancia es primordial la integración de un Manual de Normas, Políticas y Procedimientos en materia programático presupuestal que, recogiendo las disposiciones federales y locales que tienden a normalizar la forma en que se controla el ejercicio de los recursos públicos, se abunde también en la especificidad de la autonomía presupuestaria de la Asamblea Legislativa, formalizando los mecanismos de austeridad y de establecimiento de montos de adjudici-

cación en los procesos de adquisición, así como la integración coherente de las atribuciones de la Comisión de Gobierno, el Comité de Administración y las Unidades Administrativas, con los procedimientos de control presupuestal, despejando de esta manera las excepciones.