

## **EL PROCESO LEGISLATIVO**

### **La cultura política de la representación legislativa**

El Poder Legislativo de Estados Unidos es el ejemplo histórico mejor definido de un mandato político indirecto. Por ello, el Congreso federal es el paradigma dominante de lo que es una institución representativa para formular y presentar leyes. El Congreso es una institución central de la cultura política estadounidense. En esta institución, y en su forma de trabajar, se da espacio a los alcances y límites de su peculiar sistema representativo, sistema que, entre otros elementos de proceso, resalta su capacidad de renovarse periódicamente. Cada dos años se elige a todos los miembros de la Cámara de Representantes y a un tercio de la del Senado, aunque su sistema también beneficia la reelección de sus miembros. Así es como se puede hablar de un nuevo Congreso bianual, con miembros que son los mismos varios años, especialmente en las labores de su liderazgo. Su cultura política legislativa tiende a renovarse con una elección general cada dos años, pero con la posibilidad de reelegir a la mayoría de los legisladores (Almond y Verba, 1989). La elección de los legisladores cumple con el mandato democrático de ser electos por una mayoría de electores, condición que no necesariamente beneficia a la mayoría de los ciudadanos.

En el congreso se presenta una continuidad en su forma de institución representativa y de los políticos que le dan vida. Empero, no sólo los legisladores tienen la posibilidad de seguir ocupando sus puestos de representación ciudadana, sino que el sistema de presión bajo el cual trabajan permite que los grupos de interés tengan las condiciones pertinentes para establecer una presencia continua en el proceso legislativo. En su expresión cotidiana son representantes federales que dan forma a un espacio de negociación para intereses concretos. De ahí que el poder de elegir del ciudadano se diluye bajo la forma de un gobierno mixto, como la democracia liberal estructurada, mediante instituciones representativas, cuyo ejemplo perfecto es el Congreso federal. Por una parte, se trata de un poder político pragmático que abarca el ámbito nacional a través de representación federal, estatal a través de la figura de los senadores y local a través de la figura de los representantes, lo que no evita que, a través de su estructura de poder y forma de hacer política, se vuelva un espacio para negociar y defender intereses privados.

La representación política del Poder Legislativo es, en un plano ideal o teórico, la encarnación de la “representación nacional” y del “mandato popular”; ambas ideas son lugares comunes de un primer plano explicativo de los diversos elementos constitutivos de origen. Lo complejo y ambiguo de ese poder deliberativo viene desde el nivel teórico o metapolítico, hasta el nivel empírico o micropolítico. De igual forma, considerar a los legisladores federales como representantes “populares” es un anacronismo que impide comprender, en el contexto actual, la crisis de representación de la democracia liberal. La forma en que la vida política es representativa en Estados Unidos se nutre de las acciones y decisiones tomadas por el Congreso como Poder Legislativo, así como de los legisladores como políticos electos, pero con libertad para decidir sin consultar a su electorado. Por lo tanto, si bien se les considera representantes federales que trabajan y dan orientación política a los espacios creados por su gobierno liberal, no son ajenos en la toma de decisiones a la influencia de sectores sociales como las corporaciones. Así, desde sus orígenes, en Estados Unidos los legisladores se pensaron como la expresión de un poder político democrático indirecto que se nutre de una vida política acotada en su participación social, que se determina por la intervención permanente de la presión ejercida por diversos grupos sociales; los más fuertes (de naturaleza corporativa) se convierten en la figura esencial para un pluralismo y pragmatismo político que dominan en las divisiones sociales.

## **El legislador pragmático**

La figura común de un legislador federal estadounidense se describe como la de un político profesional que responde pragmáticamente a las tareas legislativas y políticas que se le encomiendan, o que siempre (o casi siempre) tienen la necesidad de afrontar, sin dejar de evaluar lo útil de esas acciones para facilitar el interés personal de continuar con su carrera política. El primer nivel explicativo es el de los postulados teóricos de donde emana esta forma liberal de ejercer el poder político; en segunda instancia, explicar al Congreso como parte central de la representatividad y funcionalidad de un gobierno. Por último, un tercer nivel, que a su vez se subdivide en cuatro partes: las primeras tres analizan la relación entre la democracia poliárquica, la sociedad pluralista y el Congreso como centro de intermediación política de los grupos de presión; y en la última parte —que analizaremos en este acápite— se hace referencia a la figura del legislador pragmático como el sujeto en quien se deposita la confianza de un sinnúmero de actores políticos, desde el ciudadano que lo apoya con su voto, hasta los diversos grupos de presión que se interesan en las decisiones que él tome. Todos pretenden que el “representante popular” tenga la

capacidad de crear consensos entre los intereses sectoriales de su comunidad y del Congreso.

Para mantener ese nivel de consenso entre las partes interesadas, el legislador recurre a una visión pragmática de su función política. La experiencia que logre tener lo llevará a moverse políticamente siempre en varias direcciones; es capaz de cambiar cuando las circunstancias lo requieran; de igual forma, es capaz de convivir y coincidir con puntos de vista plurales, diferentes y, casi siempre, en conflicto. Los legisladores que buscan poder se nutren de una actitud y pensamiento que valora sobre todo la utilidad y el valor práctico de acción, en busca de un objetivo o de una meta política. Estos políticos se caracterizan por poseer un carácter empirista, que siempre antepone los efectos prácticos a su criterio para tomar decisiones.

Esta posición pragmática permite explicar el tipo de legislador que se encuentra en el Congreso estadounidense. En su capacidad para conciliar radica la eficiencia de su labor. Es un político que sólo se explica si se considera la responsabilidad que tiene el legislador como mediador político para atender una multitud de intereses concretos. En este sentido, es necesario realizar una división de funciones que determinen las diferentes dimensiones locales, sectoriales, partidistas, personales y de mediación que condicionan y dan sentido a su labor representativa. Debido a que en una sociedad pluralista el mandato indirecto es el eje de su vida política, el legislador actual está lejos de ser aquel al que se le ubicaba sólo como el encargado de interpretar, reflejar o representar la “voluntad” de un sujeto abstracto entendido como “electorado” (Schumpeter, 1950: 322).

Para muchos autores y estudiosos del Congreso estadounidense, el legislador tiene una responsabilidad primigenia ante los que lo han elegido bajo el esquema de la democracia electoral. En este sentido, los ciudadanos, al decidir elegirlo por medio del voto, se sienten representados a través de su persona en la toma de decisiones a nivel federal. Así, la labor que realice este político estará condicionada en parte por la visión que tengan sus electores de los problemas políticos que crean que deben de solucionarse y cómo solucionarse. Empero, cabe recordar que, desde su origen, los Padres Fundadores desconocieron el mandato imperativo, es decir, siempre favorecieron la independencia del legislador; una vez electo en un proceso democrático, él sería responsable de las decisiones que tomase, no tendría que ligar o relacionarse su situación política ante un problema político con la posición al respecto de sus electores (Fiorina, 1977: 50-55).

Por otra parte, la rendición de cuentas es un elemento central para la relación entre los ciudadanos y sus políticos. En el caso de Estados Unidos, el hecho de que cada dos años se busque la reelección en la Cámara de Representantes y cada seis años en el Senado obliga, de una u otra forma, a que el legislador esté atento a lo que quieren las personas que viven en su distrito. Una actitud contraria, la de no escucharlos,

la de no trabajar para lograr solucionar problemas, llevaría a que gran parte de sus electores no le dieran su voto en las siguientes elecciones. El legislador estadounidense perteneciente a la Cámara de Representantes es un político pendiente durante el transcurso de su mandato (dos años) de las demandas de su distrito y es frecuente que trabaje al respecto lo necesario para solucionarlas. Para ello tiene una oficina con personal que trabaja con los grupos o sectores organizados, lo que le permite asegurar un contacto estrecho con ellos y que cuando él regrese a buscar de nueva cuenta su voto será favorecido por estos sectores.

El hecho histórico de que exista el dominio de dos partidos es otro elemento central para explicar por qué los legisladores o representantes están muy apegados en cierto sentido a la estructura de partido en su trabajo de comisiones. Conviene recordar que, aunque han existido representantes independientes, en los últimos veinte años siempre han sido en un número de franca minoría, sin pasar de tres. Es común que los legisladores independientes que existen en el Senado se desprendan de la renuncia de un miembro de un partido, por ejemplo, un republicano, y se vuelva senador independiente.

La gran mayoría siempre está ligada a las estructuras de partido, incluso las reglas del Congreso favorecen estas mismas, ya que, por reglas internas, el partido con la mayoría de representantes (ya sea el demócrata o el republicano) será directamente el que tenga el liderazgo de la Cámara. Cuando se logra el liderazgo en la Cámara, también existe la posibilidad de designar a los presidentes de los comités y de otorgar otros cargos importantes como líderes del partido. Así es como todo legislador tiene, de una u otra forma, que estar pendiente de cuál es la política del partido sobre los temas clave de la agenda política. De igual manera, al inicio de los periodos legislativos, buscan trabajar en comités y subcomités que les permitan incrementar su popularidad distrital.<sup>1</sup>

En el Congreso estadounidense existe una flexibilidad considerable de las líneas de partido. La falta de una disciplina severa explica por qué el legislador se aleja del voto de partido. La independencia hacia éste tiene que ver con su idea de ser un político profesional, cuya carrera está sujeta a su capacidad de reelegirse. Para lo anterior, no necesita tanto el apoyo del partido, sino el voto de sus electores. Si esto es cierto, de igual manera implicaría que en ocasiones se vota por la línea de partido en temas importantes para la conducción de políticas de repercusión nacional. La discusión y aprobación del presupuesto es complicada por la

<sup>1</sup> Por debajo del poder federal figura el estatal (el 50 por ciento) y, dentro de éstos, el poder local, que adopta múltiples formas, cuya unidad administrativa básica es el condado. Cada estado dispone de un gobernador electo y de una legislatura propia, cuyas atribuciones y funciones varían de un estado a otro. En términos generales, el principio electivo prevalece sobre el nombramiento discrecional, incluso en los tribunales.

negociación que implica, ahí casi siempre los legisladores votan de acuerdo a su filiación partidista. En este sentido y en otros, la representación estará sujeta también a intereses de partido.

Otro factor que condiciona (incluso resulta decisivo) su participación y la forma de actuar de un legislador es, sin duda, la figura del grupo de presión. Como se ha establecido aquí, el derecho de asociación es nodal para comprender la configuración de lo que es la libertad política en una democracia poliárquica. Lo complejo de los temas y el gran número de subgobiernos por los cuales tiene que pasar una iniciativa, obligan a que los grupos empleen técnicas y métodos sofisticados para realizar estudios del comportamiento político de los legisladores y así trazar estrategias efectivas que les permitan intervenir en la preferencia del legislador, para que su interés privado se fortalezca, se concrete o, en su caso, no resulte afectado por una mala decisión política.

CUADRO I  
APORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS A LOS LEGISLADORES

<i>Rango o número</i>	<i>Industria</i>	<i>Total (dólares)</i>	<i>Porcentaje</i>		<i>Mayor beneficiario</i>
			<i>D</i>	<i>R</i>	
1	Abogados/Bufetes de abogados	66 333 716	82	18	Harry Reid (D-Nev)
2	Profesionales de la salud	40 799 963	58	42	Harry Reid (D-Nev)
3	Jubilados	40 425 491	56	44	Barbara Boxer (D-Calif)
4	Valores/Inversión	38 702 082	64	36	Charles E. Schumer (D-NY)
5	Inmobiliarias	34 208 358	61	38	Charles E. Schumer (D-NY)
6	Grupos de cabildeo	27 556 994	69	29	Harry Reid (D-Nev)
7	Aseguradoras	26 619 591	53	47	Charles E. Schumer (D-NY)
8	Liderazgo del PAC	24 620 228	67	32	Roy Blunt (R-Mo)
9	Farmacéuticas/Productos para la salud	18 218 236	58	41	Richard Burr (R-NC)
10	Sindicatos del sector público	15 510 426	91	9	Gerry Connolly (D-Va)
11	Televisión/Cine/Música	15 458 258	71	29	Barbara Boxer (D-Calif)
12	Utilidades eléctricas	14 927 838	59	38	Rick Boucher (D-Va)
13	Petróleo y gas	14 324 014	35	62	Blanche Lincoln (D-Ark)
14	Financiamiento varios	14 286 944	57	43	Charles E. Schumer (D-NY)
15	Servicios empresariales	13 818 608	69	31	Harry Reid (D-Nev)
16	Sindicatos de constructoras	12 995 773	92	7	Judy Chu (D-Calif)
17	Hospitales/Geriatría	12 631 953	68	32	Charles E. Schumer (D-NY)
18	Banca comercial	12 454 920	47	53	Roy Blunt (R-Mo)
19	Distribuidoras y manufacturas diversas	12 365 329	52	48	Roy Blunt (R-Mo)
20	Computadoras/Internet	11 666 941	66	34	Patty Murray (D-Wash)

CUADRO I  
 APORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS A LOS LEGISLADORES  
 (continuación)

<i>Rango o número</i>	<i>Industria</i>	<i>Total (dólares)</i>	<i>Porcentaje D</i>	<i>Porcentaje R</i>	<i>Mayor beneficiario</i>
21	Sindicatos de transporte	11 655 507	87	12	Timothy H. Bishop (D-NY)
22	Educación	11 002 926	82	18	Russ Feingold (D-Wis)
23	Pro Israel	10 588 685	68	31	Mark Kirk (R-Ill)
24	Procesamiento de cosechas	10 016 461	58	41	Blanche Lincoln (D-Ark)
25	Construcción en general	9 404 116	46	53	Roy Blunt (R-Mo)
26	Transporte aéreo	9 375 882	54	46	John L. Mica (R-Fla)
27	Sindicatos industriales	9 056 695	98	2	Mark Critz (D-Pa)
28	Ventas al menudeo	8 851 166	53	46	Blanche Lincoln (D-Ark)
29	Comités de candidatos	8 750 153	83	16	Scott Murphy (D-NY)
30	Contadores	8 526 699	52	47	Charles E. Schumer (D-NY)
31	Cerveza, vinos y licores	8 413 002	59	41	Mike Thompson (D-Calif)
32	Servicios de construcción	8 309 705	63	36	Barbara Boxer (D-Calif)
33	Defensa aeroespacial	8 287 708	58	41	Buck McKeon (R-Calif)
34	Servicios de salud	8 187 066	65	35	Charles E. Schumer (D-NY)
35	Automotriz	7 165 956	44	56	Roy Blunt (R-Mo)
36	Alimentos y bebidas	6 791 641	48	51	Roy Blunt (R-Mo)
37	Utilidades telefónicas	6 523 558	53	46	Rick Boucher (D-Va)
38	Servicios agrícolas	6 476 632	53	47	Blanche Lincoln (D-Ark)
39	Ferrocarriles	6 032 345	58	42	Corrine Brown (D-Fla)
40	Sindicatos varios	5 826 666	98	2	Mark Critz (D-Pa)
41	Electrónica de Defensa	5 824 917	58	41	Ike Skelton (D-Mo)
42	Proceso de alimentos/ventas	5 782 904	50	50	Blanche Lincoln (D-Ark)
43	Casinos/Juego	5 426 410	74	26	Harry Reid (D-Nev)
44	Demócratas/Liberales	5 420 684	99	0	Barbara Boxer (D-Calif)
45	Financiamiento/Créditos	5 346 705	54	46	Richard C. Shelby (R-Ala)
46	Químicos	5 104 605	48	51	Roy Blunt (R-Mo)
47	Funcionarios públicos	4 743 167	77	23	Barbara Boxer (D-Calif)
48	Negocios varios	4 657 368	58	41	Barbara Boxer (D-Calif)
49	Defensa en general	4 510 034	58	41	Ike Skelton (D-Mo)
50	Editorial	4 505 306	74	26	Kirsten Gillibrand (D-NY)

FUENTE: OpenSecrets.org, 2013.

NOTA: D: Partido Demócrata; R: Partido Republicano.

También las asociaciones, organizaciones, corporaciones o como se les denomine, son un fenómeno político central para entender la forma de participación y, por ende, de influir en la toma de decisiones en el sistema legislativo estadounidense. Los legisladores son un eje básico de su influencia; es decir, los grupos más importantes a nivel nacional siempre tendrán un contacto estrecho con la mayoría de los legisladores, pero en especial con los más poderosos y con los que más convengan a sus intereses. Estos grupos esperan de los legisladores que defiendan lo que consideran como benéfico para el desarrollo de sus empresas, de sus corporaciones o de los negocios que desean realizar. La naturaleza de los grupos de interés es diversa, son el vivo ejemplo del pluralismo social que se vive en Estados Unidos. De una u otra forma no dejan de ejercer presión sobre el legislador, esto es, el legislador estará sujeto a grupos de interés de toda naturaleza (económica, ecologista, sindical, una alianza momentánea o permanente u otra). Siempre estará en negociación con ellos, y éstos a su vez tienen mil formas de influir en su decisión.

Los congresistas están sujetos en su vida cotidiana a múltiples presiones de diferentes sectores sociales, aunado al hecho de que todos pueden actuar a la vez o quizá tengan una relación gradual, momentánea, incluso contradictoria, con el legislador. Éste da a entender entonces que su mandato político tiene en realidad que conformarse día a día en todas estas dimensiones y que, de una u otra forma, está sujeto a múltiples presiones de toda índole, debido a numerosos factores que no necesariamente son homogéneos, sino bastante heterogéneos, pero el legislador tiene la responsabilidad de atender y resolver de una u otra forma esas demandas, sin importar la poca o nula similitud que exista entre ellas.

Por lo anterior, es factible señalar que la mejor forma de pensar o la mejor filosofía política de un legislador para trabajar en un sistema de pesos y contrapesos de múltiples equilibrios, en un tiempo y un espacio en el que convergen muchos intereses, es tener una filosofía pragmática de su labor. Las creencias en el fundamento de la democracia liberal, esto es, la igualdad de participación, el derecho a agruparse, el derecho a influir en el gobierno, el derecho a tener una representación que se sujete a los deseos de los representados resultarán opacada entonces por la insuficiencia de la pluralidad política para entender cómo las diferentes fórmulas de intereses se reflejan en políticas viables. Así, con este tipo de actitud se beneficia el empirismo —como ya lo señalaban Locke, Hume o Stuart Mill—, postura que da origen al comportamiento pragmático.

Este empirismo es útil para validar no sólo los actos de los políticos y darles dirección en ese escenario poco claro de los grupos de interés y de su política de presión. Los congresistas se guían cotidianamente como encargados de la toma de decisiones, a través de un conocimiento del ejercicio del poder, en el que las condiciones empíricas, el aquí y ahora de su contexto como actores políticos, los lleva a

considerar válidas sus acciones si son benéficas para su trayectoria. Su experiencia política es, a la vez, su patrimonio político, el cual los motiva a pensar en seguir en el intento de anticiparse al desarrollo de los hechos. La determinación de sus límites políticos estará sujeta a su criterio de lo que es la verdad de sus condiciones y si sus efectos son medibles.

Los legisladores son pragmáticos porque tienen que estar muy conscientes de que el legislativo es un universo tan complejo que implica dar un mayor número de respuestas coyunturales, más que definitivas; un camino adecuado es el reformismo. De una u otra forma, los legisladores saben que han de tomar decisiones que, si bien no son soluciones a las injusticias y desigualdades existentes, sirven para darle un grado mayor o menor de funcionalidad al sistema. Así es como ellos intentarán con su actitud buscar los márgenes o emplear los de la socialdemocracia, entre los que destacan la mayor tolerancia, buscar mayores parámetros de igualdad, buscar un reformismo social y no perder la visión de un Estado de bienestar, pese a las enormes complicaciones contemporáneas que esto implica (Rorty, 1997: 13).

Analizar un elemento de poder complejo y ambiguo, como el de la representación política, se aleja de entender a los legisladores federales como representantes “populares” y al Congreso como la “representación nacional”. Todos estos lugares comunes de un primer plano explicativo nos son útiles para avanzar en el necesario estudio y análisis de la representación política del Congreso y de los legisladores federales dentro de la estructura del trabajo legislativo.

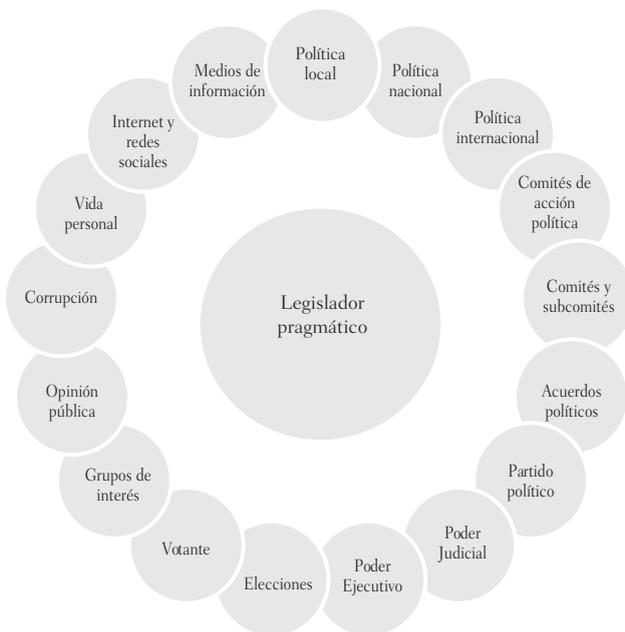
El espacio social de la representación política se ubica en una democracia representativa en el Poder Legislativo. Este poder está integrado por los legisladores que, si bien se les considera individuos sociales en quienes se deposita la representación ciudadana, son los depositarios del mandato de sus votantes (incluso de los ciudadanos que no votaron por ellos o que se abstuvieron de hacerlo), tienen que ejercer ese mandato indirecto en otro espacio, con otras reglas escritas y no escritas, que dan origen a las pequeñas legislaturas, o el trabajo en grupos llamados comités o comisiones, para luego ampliarse y configurarse a través de la dinámica de la acción organizada de grupos.

La representatividad legislativa se determina y legitima dentro de un espacio social caracterizado por la existencia del conflicto político, que es la lucha entre grupos organizados, lo que provoca la regularización de intereses por medio de la participación pluralista de actores diversos. El Congreso es, pues, un lugar de mediación o negociación permanente de intereses, donde la representación política queda sujeta (parcialmente) a las reglas internas del trabajo legislativo, y al mismo tiempo se fusiona en un sistema de poder que reacciona ante la presión organizada. Así es como la relación original de los ciudadanos con su representante legislativo sufre otro distanciamiento cuando se ejecuta el poder de representatividad

que tiene el Congreso como institución nacional. Por ello, la estructura legislativa incide directamente sobre la forma de elaboración de políticas en un sistema de delegación de autoridad en grupos legislativos que tienen entre sus principales tareas la de organizar y permitir la negociación de intereses propios y externos.

El trabajo de los grupos legislativos se vincula a las fuerzas políticas dominantes, como la de los partidos políticos hegemónicos (el Demócrata y el Republicano). Cuando se ha presentado una tercera fuerza electoral de considerable poder, es resultado de una escisión de alguno de esos dos partidos hegemónicos. Su importancia se expresa en que determinan la posición de los legisladores en la estructura de comités y subcomités. Además, la lucha política de los diversos actores sociales del pluralismo estadounidense (como los grupos de interés y sus gestores) por verse beneficiados con la nueva configuración de liderazgo en el sistema de comités, inicia incluso antes de que se presente en alguna de sus cámaras una propuesta legislativa (Keffe y Ogul, 1989: 233-234; Kura, 2001). La lucha por el poder se refleja en los candidatos que, hasta el día de hoy, se mueven en el bipartidismo reinante de sus líderes. Estos políticos serán claves para el manejo de la vida legislativa en sus diferentes niveles, tiempos y espacios.

FIGURA 1  
EL UNIVERSO PRAGMÁTICO DEL LEGISLADOR



FUENTE: Elaboración propia.

## La división y subdivisión del trabajo legislativo

Una vez pasadas las elecciones y realizadas las reuniones de los partidos para elegir a sus líderes, inicia el trabajo legislativo. El simple hecho de introducir una iniciativa implica el comienzo de un proceso complejo en el que se involucran numerosos intereses de diversos actores sociales y económicos que poseen diferente capacidad de influencia política; ellos son la personificación misma del pluralismo político de ese sistema de poder. Todos tienen derecho a participar, todos buscan su beneficio o interés individual, siempre y cuando respeten las reglas establecidas previamente.

En comparación con las miles de iniciativas que se presentan año tras año al inicio de cada legislatura, las que se convierten en ley son una minoría. La mayoría de las iniciativas o proyectos de ley siguen un camino en el que se presentan etapas y factores diversos que intervienen en su destino; por lo general en las primeras etapas se decide esto (Moen y Copeland, 1999: 178). La mayoría carecen de importancia para los líderes encargados de decidir la agenda de trabajo de ambas cámaras, lo que les resta la posibilidad de ser al menos consideradas para iniciar el proceso.

Los legisladores introducen iniciativas poco importantes por varias razones: para aumentar su número personal de propuestas, para satisfacer a los miembros y grupos de presión de su distrito o estado, según corresponda; para publicitar un problema que les favorezca en lo personal, o a algún grupo que lo apoye; para atraer la atención de los medios informativos y de la opinión pública hacia los legisladores, o para dar la imagen de legisladores “trabajadores y críticos” durante las campañas políticas en busca de su reelección.

Cuando un legislador propone e introduce una iniciativa, se vuelve el responsable directo de lo que suceda con aquella durante las diversas etapas del proceso. Cabe recordar que sólo los legisladores pueden presentar propuestas o iniciativas de ley; muchas veces los representantes y los senadores únicamente las “apadrinan”; es decir, las hacen suyas por interés personal o para cumplir compromisos políticos adquiridos con el Poder Ejecutivo o con grupos de presión.

Existe otro tipo de iniciativas que, por su contenido, no causan controversia, pasan rápidamente las etapas del proceso. La aceptación se debe a que este tipo de iniciativas promueven asuntos no relevantes para la vida política del Congreso, por ejemplo, la autorización para construir estatuas de figuras públicas, establecer programas en las universidades en memoria de algún senador o para asignar el nombre a un parque nacional, entre otras cosas.

Un tercer tipo son las iniciativas que ocupan la mayor parte del tiempo de trabajo de los comités y tienen siempre una o varias de las características siguientes: son preparadas por el Poder Ejecutivo o por los grupos de presión más importantes; las

que son introducidas por algún presidente de comité o por otro miembro influyente del Congreso; las que cuentan con el respaldo de los líderes del partido mayoritario, o que resultan importantes para un gran sector de la opinión pública como para los legisladores que consideren necesario legislar lo antes posible sobre el asunto a tratar. Las iniciativas con estas características no necesariamente se convierten en leyes, sobre todo si existen en su redacción original factores que provoquen la división de opiniones de los legisladores del comité que trabaje dichas iniciativas. Al contrario, las iniciativas apoyadas por miembros prominentes de la legislatura tienen una buena oportunidad de ser consideradas por el comité al que se le designe (Oleszek, 1984: 75).

La acción legislativa cuenta con un criterio pragmático en su origen, ya que la celeridad con que los legisladores traten un problema, se debe a varias circunstancias, una de las cuales es cuando el tema ha cobrado gran interés para la opinión pública; ejemplo de ello ha sido todo lo relacionado con la migración de trabajadores ilegales. De 1981 a 1984, se discutió en ambas cámaras una iniciativa general sobre migración, la cual fue “apadrinada” o presentada por dos líderes: el senador Alan K. Simpson, republicano de Wyoming, y el representante Romano L. Mazzoli, demócrata de Kentucky. Tanto Simpson como Mazzoli eran los presidentes en sus respectivas cámaras de los subcomités judiciales a los que se les encomendó trabajar sobre el problema. Como ya se mencionó, una iniciativa tiene mayores posibilidades de ser trabajada, dependiendo de la posición de poder que tengan los legisladores que la apoyen o apadrinen. En este caso, ambos políticos, debido a sus puestos estratégicos, influyeron para que se trabajara una y otra vez en sus iniciativas durante las legislaturas *XCVII* y *XCVIII*, hasta lograr la aprobación, no sin antes haber aceptado su modificación en varios aspectos. Iniciativas de ley sobre narcotráfico, como la presentada de 1986 a 1988, se ubican entre las propuestas conflictivas que la mayoría de los legisladores no quisieran discutir, debido a lo escabroso del asunto. Este tipo de iniciativas suscita una gran polémica en la sociedad estadounidense, demandando una pronta respuesta por parte de los legisladores, lo que afecta de una forma u otra el trabajo de las cámaras. Los veteranos y experimentados legisladores, conocedores de la repercusión de este tipo de demandas sociales para sus fines políticos (personales o de partido), procuran llegar rápidamente a acuerdos que les faciliten la aprobación de una ley que sólo busca remediar parcialmente (no de fondo) el problema. Por ello, temas como el narcotráfico, el aborto, el control de armas, entre otros, reciben un trato legislativo permanente, pero que únicamente busca cumplir con lo mínimo necesario para evitar momentáneamente las presiones de la opinión pública y de los diversos sectores de la sociedad estadounidense.

Una vez que la iniciativa ha sido introducida en las cámaras, ésta recibe un número, junto con las letras “HR”, que significan Cámara de Representantes, y en

el Senado se le da otro número acompañado de la letra "S". Normalmente, las iniciativas reciben el número de acuerdo al orden en que hayan sido introducidas, aunque se dan casos en que los legisladores que las introducen piden un número determinado con un fin simbólico-político, o bien para facilitar el trabajo y evitar confusiones a los legisladores y a los grupos de presión interesados en tales iniciativas.<sup>2</sup>

Los periodos de un congreso o legislatura tienen una duración de dos sesiones, cada una de un año aproximadamente; al inicio de cada sesión se introducen la mayor parte de las iniciativas. A las introducidas al inicio de la primera sesión del Congreso se les otorga más tiempo de trabajo, por lo que sus expectativas de convertirse en ley aumentan, aunque esto no es una garantía determinante. A una iniciativa que no haya concluido el proceso al finalizar una sesión o el periodo del Congreso, se le considera anulada o rechazada, sin importar el grado de avance que haya tenido en el proceso legislativo. Si sus "padrinos" lo consideran conveniente, la introducirán en la segunda sesión, si es el caso, al nuevo Congreso y la iniciativa empezará de nuevo el proceso (Mikva y Saris, 1983: 434).

En el caso concreto de las iniciativas relacionadas con la migración, debido a la relevancia de este asunto en la agenda política nacional durante las últimas tres décadas, paradójicamente, las acciones al respecto distan mucho de impulsar una reforma migratoria integral como la aprobada a mediados de los ochenta. Una posible causa es lo espinoso del tema, debido a los muchos y variados intereses involucrados en esta problemática, sobre todo por el alto costo electoral para el partido que apruebe una reforma migratoria incluyente y progresista. La posición menos castigada electoralmente es la que se basa en criterios excluyentes, a favor de sanciones y restricciones contra los migrantes y contra las personas que les ayuden. La posición conservadora de los republicanos ha dominado el escenario político-electoral durante todo este tiempo.

Los líderes principales, el *speaker* (vocero) y el presidente *pro tempore* del Senado son quienes tienen la responsabilidad formal de asignar a toda iniciativa un comité; la decisión de estos líderes casi siempre respeta la jurisdicción de los comités permanentes, lo que suscita que la gran mayoría de las designaciones sean rutinarias. Aunque existe la posibilidad de que los introductores de una iniciativa presenten dos versiones, con el fin de que se les designen diferentes comités en cada Cámara y eso facilite la aprobación de la iniciativa, hay que entender que esta forma es la excepción, no la regla. Es frecuente que un buen número de las iniciativas, por su contenido, deben reubicarse en las jurisdicciones de varios comités; en ese caso, el análisis de las secciones importantes del proyecto determina a qué comités se enviará. El Senado tiene por costumbre permitir la designación de una

<sup>2</sup> Para conocer más sobre las reglas legislativas, véase "Standing Rules of the Senate", 101 Congress, 2ª sesión, Senado, documento 101, 25.

iniciativa a varios comités, los cuales trabajan esa ley de manera sucesiva. En la Cámara, el vocero cuenta con más poder para influir en la designación de comité y, por lo general, sólo designa un comité para cada iniciativa (Willett, 1990: 8; Oleszek, 1984: 127-136).

La importancia de la acción legislativa de los comités y subcomités es esencial, al igual que las facultades de los líderes. Los comités son la representación de una estructura institucional de toma de decisiones, aunque depende de ellos mismos mantener un equilibrio de gobernabilidad interna.<sup>3</sup> Una vez que la iniciativa ha sido referida a un comité, este último tiene varias opciones: puede considerar y aprobar la iniciativa con enmiendas o sin éstas, y mandarla al pleno de la Cámara Baja y del Senado, puede reescribir la iniciativa completamente, rechazarla o simplemente no considerarla, lo que significa su eliminación.

En el momento en que un comité trabaja en una iniciativa, el presidente le asigna uno o varios subcomités para su estudio. Éstos usualmente realizan audiencias para escuchar a los diversos grupos interesados en el problema. También deciden hacer audiencias si existe una fuerte oposición por parte del Ejecutivo o de grupos de presión importantes.

Una vez concluido el periodo de audiencias, cada subcomité ejecuta la etapa denominada *mark up*, en la que la iniciativa es considerada línea por línea y sección por sección, a la vez que se le van haciendo las correcciones necesarias, utilizando un lenguaje legislativo antes de mandar sus consideraciones al pleno del comité. El subcomité puede aprobar la iniciativa sin enmendarle nada, enmendarla, cambiarla por completo o bloquearla y cancelar su proceso, sutilmente, al archivarla (*Congressional Quarterly*, 2008: 412).

Cuando el pleno del comité recibe las recomendaciones de los subcomités acerca de la iniciativa, las alternativas son varias, o bien puede repetir total o parcialmente el proceso observado por los subcomités, o bien simplemente ratificar su trabajo. Cuando un comité decide mandar la iniciativa al pleno de la Cámara de Representantes o del Senado, ha de justificar su decisión por escrito, la cual se considera antes de que la iniciativa la vote el pleno de la Cámara. El proceso legislativo de los comités sobre una iniciativa complicada e importante se trabaja durante varias sesiones de una o más legislaturas, atendiendo una nueva iniciativa cada sesión, aunque sea idéntica a la anterior o cambie solamente en algunas propuestas. Ejemplo de lo anterior fue el caso de las iniciativas sobre inmigración presentadas por el senador Simpson y el representante Mazzoli. Ha habido iniciativas que tardan décadas en convertirse en leyes (Oleszek, 1984: 82).

<sup>3</sup> Para adentrarse en el estudio de la estructura de los comités y subcomités, véanse Cushman Jr. (2006), Davidson *et al.* (2012) y Ross (2003).

Los presidentes de los comités y subcomités hacen valer sus opiniones dentro del proceso. Su fuerza radica en que controlan la agenda del comité; las designaciones legislativas de los subcomités, asimismo, distribuyen los recursos financieros del comité y tienen el control de los equipos de asesores o *staff*. A estos últimos, Mohen y Copeland (1999: 155-163) les han llamado “los legisladores no elegidos”. Dentro del Congreso, el incremento de este personal ha sido paulatino, ya que la labor que desarrollan los vuelve figuras importantes y poderosas. La llegada de una mayoría republicana provocó que en la CIV Legislatura el número de estos auxiliares legislativos descendiera considerablemente.

Las audiencias son un paso importante en las primeras etapas del proceso de legitimación legislativa. En este periodo se observa que por los intereses existentes alrededor de una iniciativa, en la sala donde se lleve a cabo una audiencia, se darán cita miembros del Poder Ejecutivo, los gestores profesionales, académicos y ciudadanos interesados en el proceso para emitir sus opiniones.

Las iniciativas importantes, por lo general, generan un debate público ampliamente cubierto por los medios de comunicación, lo que permite conocer las diversas posiciones dentro del debate. Los legisladores saben con antelación cuáles son los puntos conflictivos, incluso antes de que inicien las audiencias, por lo que muchas veces, a la hora de su realización, ya tienen más o menos definida su posición en cuanto al posible destino de la iniciativa. Esta actitud provoca que los legisladores, en no pocas ocasiones, demuestren un interés superficial en los argumentos presentados por las personas o grupos no relevantes para el proceso.

Después de haber discutido e intentado solucionar las diferencias políticas de sus miembros, el comité llama a votar; si procede, se elabora un reporte de la iniciativa que se llevará al pleno de la Cámara (Willett, 1990: 15). Las iniciativas reportadas por los comités han pasado una etapa crítica del proceso legislativo. El siguiente paso es el debate en el piso de ambas cámaras. Tanto las reglas de la Cámara de Representantes como del Senado exigen que exista quórum en ambas votaciones, de lo contrario se presenta una moción de orden en el “piso” y la iniciativa se regresará al comité de procedencia. Las iniciativas votadas por unanimidad en el comité tienen una buena oportunidad de ser aprobadas por el pleno de la Cámara.

## **Las diferencias políticas y la aprobación de una ley**

La manera como se trabaja en ese cuerpo legislativo es objeto de admiración (incluso de imitación) por una buena parte del mundo occidental y su clase política, que considera al sistema estadounidense como la democracia liberal por antonomasia. No son pocos los gobiernos de Latinoamérica y sus respectivos políticos

que piensan que este sistema permite el mayor margen de representación y participación política. Aquí cabe señalar la necesidad de pensar en nuevos sistemas políticos, pues es recurrente hablar de la crisis de representación existente en la actualidad. Son frecuentes las críticas que irónicamente se hacen en varios países latinoamericanos, los cuales vinculan al sistema representativo (el control político, las condiciones de participación política y el proceso de toma de decisión) con los intereses de unos cuantos grupos económicos. Sin embargo, analizar los diversos niveles políticos en los que se ejerce el mandato representativo permite conocer concretamente los factores y sectores que influyen, en diferente tiempo y espacio, en el ejercicio de la representación política dentro del Poder Legislativo.

Cada Cámara tiene una forma diferente de trabajar; en la de Representantes, el proceso para aprobar una ley inicia cuando el secretario (*clerk*) asigna a cada iniciativa una fecha para su consideración en uno de los cuatro calendarios de trabajo. Las iniciativas o reportes para autorizar y gastar dinero se envían al llamado Union Calendar. Los asuntos de mayor interés público que no tengan que ver con dinero se van al House Calendar. Las iniciativas que no crean controversia son puestas en el Consent Calendar. Otras iniciativas de naturaleza privada, es decir, las que no tienen una aplicación general, cuyo asunto tiene que ver con un individuo o grupos, como algunas iniciativas sobre inmigración, se envían al Private Calendar (Davidson *et al.*, 2012; Willet, 1990: 17-19).

Antes de ir al pleno, las iniciativas importantes y conflictivas son analizadas en el Comité de Reglas, que cumple una función estratégica para su consideración en el piso, ejerciendo, en ciertos casos, un poder casi absoluto para definir la suerte política de la iniciativa. Desde el Primer Congreso, la Cámara de Representantes ha trabajado con un Comité de Reglas. Al paso de los años, el proceso legislativo se ha vuelto más complejo y, por tal razón, este comité ha adquirido mayor poder. En 1880, se convirtió en permanente; en 1883 ya había adquirido una función política central: darle un orden a las diversas iniciativas que se presentan ante el piso y la de otorgar grandes privilegios a ciertas iniciativas para su consideración en este espacio. Su poder político aumenta si consideramos que las reglas establecen que las iniciativas a debatir deben estar en una lista con orden cronológico en el calendario legislativo. Esta práctica política ocasionaría que muchas de las iniciativas importantes no llegaran al piso a tiempo. Sin embargo, el Comité de Reglas tiene el poder para alterar el orden de la lista y privilegiar las iniciativas de mayor relevancia política. Igualmente importante es el poder que tiene para definir qué tipo de regla regirá las condiciones del debate y del tipo de enmiendas que prevalecerán mientras la iniciativa esté en el piso, ya que estas reglas son determinantes para el contenido y fin político de una ley que llegara a ser polémica y a su vez de trascendencia para el poder estadounidense.

El presidente de un comité que ha reportado alguna iniciativa por lo general siempre propone una regla que facilite su consideración. Lo común es que el Comité de Reglas, por medio de audiencias, negocie las propuestas o peticiones de regla. Posteriormente, sólo los miembros del comité debaten al respecto, usando el mismo procedimiento que los otros comités realizan en su trabajo legislativo. En esta etapa, el comité recurre a sus ayudantes para sacar una regla que refleje la decisión del comité. Dicha regla es considerada en el piso de la Cámara para su votación, de la misma manera que las iniciativas (Moen, 1999: 187-191).

Los legisladores que se opongan a una iniciativa pueden intervenir en esta parte del proceso de diversas formas: una puede ser persuadiendo a varios miembros del Comité de Reglas para que no estén presentes a la hora de la votación de la regla propuesta y, por tanto, la votación se anule por falta de quórum; otra es acudir a las audiencias promovidas por el comité para mostrar su desacuerdo sobre una parte de la iniciativa. Cabe recordar que los grupos de presión o los funcionarios de las diversas dependencias del Ejecutivo no pueden testificar en estas audiencias. El comité trabaja sobre tres tipos de reglas: las abiertas, las cerradas y las modificables. La mayoría de las veces contemplan un determinado número de horas para el debate general, al igual que las renuncias a las mociones de procedimiento que se puedan gestar. El hecho de que la mayoría de las iniciativas son consideradas bajo una regla abierta, facilita la aceptación de toda enmienda que sea pertinente.

Las enmiendas pueden ser simples o complejas: desde extender el tiempo de duración de un programa, hasta remover secciones completas de la iniciativa. En relación con las reglas cerradas, prohíben las enmiendas en el piso y son pocas las ocasiones en las que el comité recurre a aquéllas. Durante décadas, estas reglas eran las que regían las iniciativas sobre impuestos; de igual forma, se establece su uso para legislar problemas de emergencia nacional. Otro tipo de regla es la *modified rule*, que impone una rigurosa estructura en el proceso de enmiendas, señalando en qué parte se realizan enmiendas, el orden exacto en que se harán y las partes donde no se admitirán enmiendas (Moen, 1999: 187-191).

El de Reglas es considerado uno de los comités más importantes dentro del proceso. Si bien la forma de elegir a sus integrantes se ha democratizado, las características de los miembros de este comité en particular en mucho siguen conservando la de un grupo con bastantes años de servicio y que conocen muy bien las reglas internas de funcionamiento, al igual que tienen muy presente la importancia política de cada una de las iniciativas que pasa por sus manos. Su decisión sobre el tipo y número de enmiendas con las cuales se debatirá un proyecto de ley, permitirá que la iniciativa sufra cambios esenciales en las partes que controversiales por sus consecuencias políticas, de ahí que este comité ejerza un poder casi definitorio

en el alcance del valor político de ciertas leyes. En no pocas ocasiones, sus acciones corresponden también a la perspectiva ideológica de los grupos legislativos poderosos y del presidente de la Cámara (Oleszek, 1984: 111-115).

El poder de ciertos comités permanentes o el Comité de Reglas para evitar que una iniciativa llegue al piso se anula si esa propuesta cuenta con el apoyo mayoritario de los legisladores. Sin embargo, esta situación política es la excepción y no la regla. El pragmatismo del trabajo legislativo se observa cuando se adopta la regla que enmarcara el debate en el pleno o piso; si los líderes legislativos lo consideran conveniente, solicitan que la mayoría de legisladores se transformen en el Comité del Pleno (o Committee of the Whole), con el fin de facilitar el debate. En ocasiones, los legisladores son actores políticos que siguen ciertas estrategias en el pleno, para obstaculizar y evitar la aprobación de una iniciativa; o lo contrario, su trabajo tiene como objetivo favorecer la votación. Los encargados de este trabajo de agrupar los votos y dirigir el debate son los llamados jefes de debate y los capataces o *whips*, quienes, a través de un cabildeo personal, buscan crear entre sus partidarios, el consenso necesario para apoyar (y, si es el caso, aprobar) las iniciativas clave en la oferta o programa político de su partido, para ello buscan lograr el voto tanto de sus compañeros de partido (o de otros) con el fin de ganar la decisión. Una vez concluido el debate y el proceso de enmiendas, se procede a votar la iniciativa utilizando alguno de los varios métodos de votación.

La Cámara de Representantes tiene cuatro métodos de votación: el voto por voz, voto por división, el voto del sí o del no y el de los pares. Pueden utilizarse uno o más métodos si así lo requiere la situación política. Lo valioso del tiempo político ha hecho que la tecnología se use cada vez como instrumento de trabajo para facilitar la labor legislativa, así es como se estila en las votaciones por medio de tarjetas que reflejan en un tablero la forma en que votaron los miembros de la Cámara (Willett, 1990: 28).

Por su parte, el Senado se caracteriza por tener reglas complejas para ordenar y definir sus atributos legislativos; el proceso de calendarizar, debatir, enmendar y votar una iniciativa en el Senado es diferente. La paradoja es que, en la práctica, el proceso es más flexible que los utilizados en la Cámara de Representantes. La diferencia entre las cámaras es notoria por sus dimensiones, el tiempo que cada legislador dura en sus funciones y por el número de políticos que la integra. En el caso del Senado, el hecho de que tenga una cantidad menor de integrantes facilita que las iniciativas de origen público o privado ingresen al calendario de trabajo de orden general. A diferencia de lo que tenga que ver con la aprobación de los tratados y de los nombramientos hechos por el Ejecutivo, se remiten al calendario ejecutivo (Bailey, 1989: 133). Los líderes de partido procuran que las resoluciones o decisiones que se tomen sean por la vía del consenso mayoritario. Por esta razón, en parte dentro del Senado no

hay nada que se compare con las funciones del Comité de Reglas de la otra Cámara, pues un comité con ese poder dificultaría trabajar con la lógica política del consenso mayoritario. Otro aspecto a considerar de las características del manejo político de los líderes bipartidistas es que tienen reglas formales muy frágiles, lo que lleva a que la negociación entre sus miembros sea la principal forma de trabajar y sacar adelante los proyectos o iniciativas. La relativa autonomía de los senadores permite que un número minoritario de ellos, o incluso sólo uno, tenga la capacidad de frenar la aprobación de una ley. Por eso la negociación ha sido la manera de evitar que a la hora del debate previo a la votación, los legisladores que se opongan a la iniciativa, ya sea parcial o totalmente, practiquen un bloqueo permanente, es decir, que se conviertan en *filibusteros*, al no dejar de hacer uso de la palabra. Aunque esta última estrategia política ha disminuido considerablemente por su alto costo político para la institución.

La acción política de un senador llega a tener mucho más peso político que la de un representante. La discusión política se caracteriza por la libertad de expresión, siempre y cuando no altere las reglas de cortesía que rigen los usos y costumbres de los senadores. Cualquier miembro del Senado que conozca esas reglas como procedimiento legislativo para lograr metas políticas, puede ser clave en el debate de piso, a diferencia de la Cámara de Representantes, donde la mayoría puede anular la posición de un sector minoritario (Goode, 1980: 88-94).

Cuando una iniciativa se discute para ser votada, se dice que está en el piso del Senado y queda sujeta a casi un número ilimitado de enmiendas, que incluso es posible que no se apruebe, por lo que los miembros interesados buscan lograr un consenso, bajo el cual se acuerde la manera específica en que se hará el tipo y número de enmiendas. Estas últimas se utilizan en ciertas circunstancias como un instrumento político importante, tanto de un senador como de un grupo, al poder cambiar el contenido de una iniciativa que ha sido reportada por algún comité sin tener el apoyo mayoritario de la Cámara. Al enmendar una iniciativa bajo esta circunstancia, se interpreta como un acto que nulifica la arbitrariedad de dicho comité (Bailey, 1989: 34). A diferencia de la Cámara de Representantes, en la de Senadores no hay voto electrónico y los acuerdos por unanimidad son responsabilidad del líder mayoritario y del líder minoritario de los partidos. Lo anterior obliga a los líderes a tener un trato más igualitario con sus compañeros de partido y buscar, en primer término, el convencimiento y no la coerción para asegurar su voto y lealtad a la política partidista.

En las fases finales del proceso, ambas cámaras tienen la obligación de aprobar una versión idéntica de la iniciativa discutida antes de mandarla al presidente para que la apruebe o desapruebe. Las diferencias entre las cámaras, cuando no son importantes, se resuelven por medio de consultas informales entre los legisladores que la promueven o porque una Cámara acepte la iniciativa de la otra tal como se le

presente. Empero, las iniciativas relevantes tienen partes polémicas. Al existir puntos de vista encontrados, las Cámaras se unen a trabajar en un comité conjunto (también llamado Comité de Conferencia). Este grupo generalmente está integrado por los miembros de los comités permanentes que originalmente trabajaron la iniciativa. Los miembros del Comité Conjunto esperan que los puntos sustentados por sus respectivas cámaras sean aprobados, lo que no ocurre fácilmente. Así, los integrantes de este comité buscan la manera de conciliar los diversos puntos de vista, con la finalidad de negociar una ley que contemple las peticiones de las mayorías de ambas cámaras. Cuando los acuerdos han terminado, se pasa el reporte a cada una para su aprobación o desaprobación; lo segundo implica anular todo el esfuerzo de comités y subcomités, por ello la labor de este grupo bipartidista es considerada como una de las más importantes en el sistema de subgobiernos de los comités (Longley, 1989: 108-112).

La versión aprobada por las dos cámaras se remite al presidente, quien, si está de acuerdo con todo el contenido o con la mayoría de éste, la firma para que se convierta en ley; si existen partes que no le satisfacen del todo, la devuelve, y si no, la veta. El Congreso puede anular el veto con un voto mayoritario de los dos tercios de una y de otra Cámara, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley sin la firma del presidente (Watson, 1989: 369; Oleszek, 1984: 222). Esta etapa, que puede considerarse el final feliz del encuentro entre dos poderes, dista mucho de serlo cuando se trata de temas que se dificultan demasiado a la racionalidad política de ese sistema; ejemplo de ello es la ley de migración.

## **La investigación como herramienta legislativa**

En la actualidad, resulta muy difícil contar con el tiempo y la capacidad para seleccionar y analizar la información adecuada que sustente las decisiones legislativas, aunado al hecho de la carencia de conocimientos de algunos legisladores sobre ciertos temas, lo que ha provocado que cada vez se utilicen centros de información legislativa. Es así como los legisladores, tanto representantes como senadores, se apoyan en la labor de especialistas para allegarse de información que norme su posición política en la toma de decisiones. El más importante de estos apoyos es el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service),<sup>4</sup> un centro de investigación legislativo dependiente de la Biblioteca del Congreso.

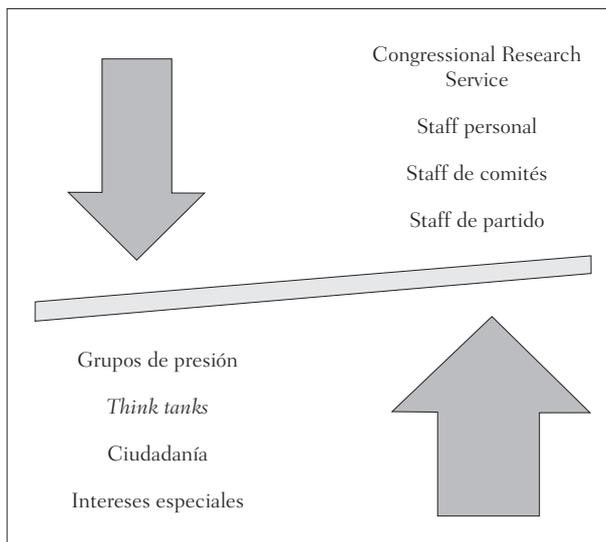
El personal que trabaja en esta dependencia tiene, como parte de sus funciones, trabajar exclusiva y directamente para los miembros del Congreso y para sus comités;

<sup>4</sup> Véase <<http://www.loc.gov/crsinfo/research/>>, consultada en agosto de 2013.

cabe señalar aquí que la labor que desempeñan estos investigadores es confidencial y no partidista. Los legisladores acuden a ellos cuando necesitan información privilegiada, ordenada y con análisis de algún tema que estén trabajando en ese momento, de la cual no tengan mucho conocimiento al respecto. Por ejemplo, cuando los legisladores se especializan por su trabajo en Comités en Temas, por ejemplo, como el de seguridad militar y tengan que votar alguna iniciativa sobre migración, en especial la de los millones de latinos que viven actualmente en Estados Unidos, precisamente para informarse y sopesar su decisión, mandan pedir las carpetas que haya realizado alguno de los novecientos empleados, entre los cuales se incluyen los perfiles profesionales de abogados, economistas, bibliotecarios de referencia, físicos y científicos sociales; el documento que recibe el legislador, por lo general es un excelente análisis de la ley que se votará; de los antecedentes políticos que tiene esa iniciativa; de los puntos controversiales y de las acciones más importantes que han tomado los partidos para su aprobación o su declinación.

Los servicios que da esta área de investigación por lo general son producto de trabajadores académicos, que en muchos de los casos son expertos en la materia. Es común que estos investigadores también sean profesores universitarios, lo que les da un mayor entrenamiento y entendimiento para ejecutar una labor auxiliar con documentos actualizados e información más reciente para la toma de decisiones del cuerpo legislativo.

FIGURA 2  
FUENTES DE INFORMACIÓN DEL LEGISLADOR



FUENTE: Elaboración propia.