

# LA INTEGRACIÓN PLURAL DEL CONGRESO, REQUISITO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE SUS FUNCIONES

---

---

WILLIAM H. ROBINSON

*"CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE"*

*EL SERVICIO DE INVESTIGACIONES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. CONSULTORÍA SOBRE POLÍTICAS, CENTRO DE ESTUDIOS Y CENTRAL DE INFORMACIÓN.*

## ***EL SERVICIO DE INVESTIGACIONES DEL CONGRESO (CRS): CONSULTORÍA SOBRE POLÍTICA, CENTRO DE ESTUDIOS Y CENTRAL DE INFORMACIÓN***

El Servicio de Investigaciones del (*Congressional Research Service*, por sus siglas en inglés CRS) es el más antiguo, y el segundo en tamaño, de los cuatro organismos de apoyo al Congreso.

Siendo parte de la Biblioteca del Congreso, el CRS es el único departamento de la Biblioteca cuyo exclusivo objetivo es el de proporcionar información y análisis de políticas al Congreso. Este organismo se le ha otorgado por estatuto independencia total para realizar investigaciones y el máximo grado de independencia administrativa

posible. Por ello, es común identificar a los cuatro organismos de apoyo al Congreso como el CRS, la Oficina de la Contaduría General (GAO), Oficina de Evaluación de Tecnologías (OTA) y la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO).

Este breve estudio trata de modo generalizado los albores de la CRS y su carta legislativa, se describe su cultura institucional y se analiza su evolución.

El Servicio de Investigaciones del Congreso —cuyos estatutos datan de 1914— cuenta con aproximadamente 864 empleados y un presupuesto considerable en decenas de millones de dólares cada año. Las disposiciones de su carta legislativa incluye un mandato para suministrar una diversidad de servicios para los comités y los legisladores. Entre los servicios proporcionados

---

Investigación, revisión y traducción bajo el cuidado de Edgar Emeterio Carpio\*, con base en las notas de William H. Robinson, Director Adjunto y Especialista Principal en Política Pública del Servicio de Investigaciones del Congreso Norteamericano.

\* Asesor adscrito a la Vicecoordinación para la Reforma del Estado, de la Fracción Parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados.

se encuentran los siguientes: *información, consulta, análisis de fondo de políticas, organización de seminarios para legisladores y el personal al servicio del Congreso, capacitación del personal, resúmenes sobre cuestiones del Congreso, sesiones de información en cintas magnetofónicas, programas en cintas de video y una extensa variedad de apoyo legislativo.*

*El CRS trabaja de manera objetiva y brinda apoyo a tanto a la mayoría como a la minoría del Senado y en la Cámara de Representantes. Se pone especial cuidado en la prestación de los servicios brindados por la institución, dado que, no formula políticas ni recomendaciones legislativas.*

El CRS se caracteriza particularmente por su sorprendente rapidez con que opera; por ejemplo en 1990 dos tercios de 500, 000 solicitudes recibieron respuesta un día después de haber sido recibidas. Más aún, este organismo tiene una estrecha participación en el proceso legislativo lo que a menudo resulta de la relación asesor-cliente confidencial. El papel de asesor personal, con estricto apego a los límites estatutarios con respecto a la publicación de los informes o estudios no destinados para el Congreso, ha dado como resultado que el CRS no llame la atención en el área de la elaboración de políticas.

Por el alto índice de solicitudes tratadas y prontitud de sus respuestas, el antiguo subdirector de la CRS Charles Goodrum, lo ha denominado la "fábrica de referencia". Sin embargo, el CRS tiene una función más amplia; por ejemplo, a partir de 1970 se ha puesto

especial énfasis en el área de consultoría jurídica, análisis de políticas, el uso de modelos de simulación, análisis interdisciplinarios y trabajos de escenarios. Estas características se encuentran resumidas en su "*Declaración de Objetivos*":

"El Servicio de Investigaciones del Congreso trabaja en forma exclusiva y directa para todos los miembros y comités del Congreso en apoyo a sus funciones legislativas, de supervisión y de representación. Este departamento de la Biblioteca del Congreso brinda servicios de investigación y análisis e información de alta calidad que son oportunos, objetivos, independientes y confidenciales. El personal del Servicio está bien preparado, responde a las necesidades del Congreso, prevé tales necesidades y aborda temas de política en forma interdisciplinaria e integral. El Servicio mantiene estrechos lazos con el Congreso y, naturalmente con su amplio mandato congresional; proporciona una amplia gama de servicios con el fin de contribuir a que el Poder Legislativo esté bien informado".

## **1. LOS ALBORES DEL CRS Y SU CARTA LEGISLATIVA**

El origen del Servicio de Investigaciones del Congreso se remonta a la fundación de la Biblioteca del Congreso en 1800, con una asignación de 5.00 dólares para adquirir libros y establecer una sala para resguardarlos. Poco después, el Senado rindió un informe

que señalaba el propósito para la creación de tal entidad: “asegurar que los estadistas no cometan errores en sus investigaciones y, al convertirse en un ejemplo de erudición e investigación, darle mayor brillo y dignidad a la verdad”.<sup>1</sup>

La Biblioteca tuvo que ser reconstruida después de que el Capitolio fue destruido por un incendio causado por los ingleses en la guerra de 1812. La nueva Biblioteca comenzó con la incorporación de la biblioteca privada de Tomás Jefferson con aproximadamente 6,700 volúmenes, que al ofrecerla declaró: “Ante una gran república, no existe tema al cual un miembro del Congreso no se le presente ocasión de consultar”.<sup>2</sup> Con Biblioteca y personal para atenderla es posible que los legisladores, ocupados y sin asistentes, hubiesen solicitado cierta información o dato al personal adscrito al área. Nadie imaginó que tales solicitudes pudieran dar origen a todo un sistema institucional de información y análisis.

En 1914 el Congreso decidió reconocer el apoyo de información de la Biblioteca y asignó recursos mediante la incorporación de las cláusulas necesarias en la Ley de Asignación de Fondos para la Biblioteca, creando así el *Servicio de Referencia Legislativa* “para contratar personal competente que prepare los índices, resúmenes y compilaciones de leyes según los requiera el Congreso...”<sup>3</sup> El objeto del instituto recibió el apoyo del senador Robert La Follete, —que había creado anteriormente una organización similar en Wisconsin—, por otra parte, Lord

Bryce —autor de *The American Commonwealth*— dio un amplio respaldo a la promulgación.

Después de la promulgación de 1914, el Congreso amplió el significado de “referencia legislativa” para incorporar la colección de datos “para la legislación o para que influyan en ésta y hacer que tales puntos sean útiles para el Congreso, los comités y los miembros”.<sup>4</sup> Teniendo en cuenta que, fue en 1914 cuando se realizó el primer reconocimiento explícito de la importancia de contar con “servicios de referencia legislativa”, el CRS se hace acreedor al título de organismo de apoyo del Congreso “más antiguo” (la Oficina de Contaduría General fue establecida en 1921, la Oficina de Evaluación de Tecnologías en 1972 y la Oficina de Presupuesto del Congreso en 1974). En 1989 el Servicio celebró su 75º aniversario coincidiendo con el inicio de la celebración del bicentenario del Congreso.

El volumen de trabajo y de presupuesto del CRS dependieron de las actividades del propio Congreso durante los treinta años siguientes. A medida que las solicitudes de información del Congreso se fueron haciendo más especializadas, se contrataron a bibliotecarios con más conocimientos prácticos sobre temas específicos. En 1946, al reflexionar sobre el creciente aumento de empleados del Poder Ejecutivo, y en el número de empleados durante un periodo en que se combatió una crisis económica y una guerra mundial, *el Congreso norteamericano presintió que estaba perdiendo terreno en la ba-*

lanza de equilibrio de poderes frente a la poderosa burocracia del Poder Ejecutivo. Para reafirmar sus prerrogativas y simplificar su sistema de Comités, el Congreso promulgó la “Ley de Reorganización del Poder Legislativo (LRA)” de 1946. Entre las reformas de la LRA estableció de manera permanente al “Servicio de Referencia Legislativa” (precursor del CRS) como un departamento independiente de la Biblioteca del Congreso, y lo autorizó para contratar especialistas de categoría superior, cuyos sueldos estarían al mismo nivel que el de los puestos comparables más altos en el Poder Ejecutivo. Este organismo, aunado al énfasis del conocimiento profundo y especializado en lugar de la bibliotecología, se dio un fuerte impulso a la capacidad del Servicio en materia de análisis de políticas. Además, la LRA dispuso ampliar el Servicio:

“A petición de los interesados, se tiene como obligación asesorar y ayudar a cualquier comité de cualquiera de las dos cámaras o a cualquier comité conjunto en el análisis y evaluación de propuestas legislativas que estén pendientes, o de recomendaciones presentadas ante el Congreso, por el Presidente o cualquier organismo ejecutivo, y asistir de otra manera en la facilitación de una base para la determinación adecuada de las medidas ante el comité”.<sup>5</sup>

El Informe presentado por el Comité Conjunto sobre la Organización del Congreso recomendó que “inmediatamente se incremente el tamaño y el alcance del Servicio de Referencia

Legislativa de forma más adecuada para servir a todos los miembros y para contar con un grupo de expertos a la disposición de los comités del Congreso...”<sup>6</sup> De esa manera también se sentaron las bases para la estrecha participación en el proceso legislativo, que es en la actualidad, la distinción del CRS.

Después del incremento de la actividad legislativa iniciada por un presidente -demócrata, activista durante la Gran Sociedad de la década de los 60's-, y con la elección de un presidente republicano agresivo a finales de esa década una vez más, los legisladores que integraban el Congreso se inquietaban por la posibilidad de ser opacados por la actividad hipertónica del Ejecutivo. El acostumbrado suministro de asistencia técnica al poder legislativo de parte de los organismos y departamentos del Poder Ejecutivo parecía que comenzaba a disminuir a finales de la década de los 60's y continuó durante los 70's, y lo que quedaba era objeto de sospechas debido a sus estrechas relaciones con las políticas propuestas por la administración. A medida que la información y el análisis se fueron convirtiendo en elementos esenciales de poder independiente, el Congreso decidió que debía adquirir su propio cuadro de expertos.

Los cambios subsecuentes generaron incrementos no sólo en el personal disponible para los miembros y comités, sino también, en los organismos de apoyo al Congreso (los dos organismos ya existentes como el CRS y la Oficina de Contaduría General, GAO), y los organismos recién establecidos en 1972 y 1974.

Con las Enmiendas a la LRA, realizadas en 1970, el Congreso obtuvo su independencia de información, investigación y de análisis del Ejecutivo. Estas enmiendas e informes cambiaron el nombre del Servicio de Referencia Legislativa por el de Servicio de Investigaciones del Congreso resaltando su nueva función en la investigación y análisis. Además, hubo una triplicación del número de empleados y los exhortaron a que participaran en un "análisis de políticas a gran escala" para el Congreso; se contempló el "enlace continuo" con los comités del Congreso para estrechar los lazos entre la investigación del CRS y la actividad legislativa del Congreso; se estableció la independencia de investigación total y el máximo grado de independencia administrativa posible de la Biblioteca del Congreso.

Considerando el tiempo en que se elaboraron las enmiendas el contenido fue amplio; la legislación contenía disposiciones precisas sobre la función de análisis del CRS, al igual que una clara responsabilidad para dichos análisis en apoyo a los comités:

"Será responsabilidad del Servicio de Investigaciones del Congreso, sin afinidad política o partidaria

1. A solicitud de los interesados, se asesora y se asiste a cualquier comité del Senado o de la Cámara de Representantes, y a cualquier conjunto del Congreso, en el análisis, apreciación y evaluación de las propuestas legislativas dentro de la competencia del comité o de

las recomendaciones presentadas ante el Congreso, por el Presidente o por cualquier organismo ejecutivo, de manera que ayude al comité en:

- a. La determinación y la viabilidad de legislar sobre tales propuestas;
- b. La estimación de los probables resultados de las propuestas y posibles alternativas; y
- c. La evaluación de métodos alternativos para obtener los mismos resultados y, en la facilitación de otros servicios de investigación y de análisis que el Comité estime convenientes para éstos propósitos; asistir de cualquier manera para el establecimiento de una base para la evaluación y determinación de las propuestas y recomendaciones legislativas. En el cumplimiento de estos deberes, el Servicio contará con la autoridad, cuando le sea otorgada por un comité y actúe como agente de tal comité, para solicitar de cualquier departamento u organismo de los Estados Unidos, la reproducción de libros, archivos, correspondencia, memorándums, trabajos de investigación, proyectos o cualquier otro documento que el Servicio estime necesarios, y tal departamento u organismo de los Estados Unidos acatará la solicitud. Además, para la realización de todo lo anterior, el Servicio mantendrá comunicación continua con todos los comités..."<sup>7</sup>

Las enmiendas de 1970 también fortalecieron la capacidad de la Oficina de Contaduría General en materia de evaluación de programas. Sólo después de dos años, el Congreso creó el tercer organismo de apoyo legislativo: la Oficina de Evaluación de Tecnologías. Más tarde en 1974 estableció la Oficina de Presupuesto del Congreso. Durante este periodo también se aprobó la Ley de Poder en Tiempos de Guerra. Todas estas acciones fueron impulsadas por el creciente sentido de independencia que animaba al Poder Legislativo durante los inicios de la década de los 70's.

Con la creación de dos oficinas y la triplicación en el número de empleados del CRS, en la actualidad, el Congreso cuenta con un personal aproximado de 1 000 empleados en sólo estos organismos de apoyo, para satisfacer las necesidades técnico-analíticas del Congreso. Sin embargo, el Congreso también aumentó el número de empleados particulares para las oficinas de los miembros y de los comités. El número total de empleados de la Cámara y el Senado aumentó aproximadamente de 11,127 en 1970 a 17,039 en 1975, es decir, un aumento del 53% en cinco años.

El crecimiento en el número de empleados en ambas Cámaras en los años posteriores fue paulatino, alcanzando 18.401 en 1980 y llegando en 1983 a 19,225. Comenzando 1986 las cifras disminuyeron un poco hasta alcanzar a 18,535 en 1988 —menos del uno por ciento por encima del nivel que tuvo en 1980.<sup>8</sup>

Es importante el crecimiento en el número total de empleados en el

Congreso debido a la interacción que existe entre el crecimiento en el número de empleados de la Cámara y del Senado y el de los organismos de apoyo. Este aumento trajo consigo una mayor capacidad de especialización. La interacción entre los especialistas del Congreso se ha convertido en un factor importante que impulsa el aumento en la producción y el uso de los análisis de política por parte del Congreso.<sup>9</sup> Esto ocasionó también el aumento de la distancia entre el analista de políticas en el organismo de apoyo y el miembro del Congreso o el Presidente del Comité.

## **II. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL: RECURSOS, SERVICIOS Y CLIENTES**

El Comité conjunto de la Biblioteca proporciona supervisión y asesoramiento en cuestiones de política al Servicio de Investigaciones del Congreso. Los miembros del Comité se seleccionan de entre el Comité de Administración de la Cámara y el Comité de Reglamentos y Administración del Senado.

El Director del Servicio de Investigaciones del Congreso es nombrado por el Bibliotecario del Congreso, tras consultar con el Comité Conjunto de la Biblioteca. En años recientes los directores han provenido del mismo CRS, seleccionados primordialmente de entre los ex jefes de las Divisiones de Gobierno y de Derecho Estadounidense.

Los sistemas de personal y de compensación son separados de los del

Poder Ejecutivo, pero tienen como modelo los de esta última —con niveles del sistema de clasificación (GS), selección por méritos, seguridad en el puesto y beneficios equivalentes—. Las principales diferencias provienen precisamente de esta separación —incluyendo el hecho de que el Comité Conjunto de la Biblioteca puede autorizar la aprobación de cualquier nuevo cargo de clasificación superior (GS16 a GS18) El CRS no cuenta con un equivalente del Servicio de Altos Funcionarios (SES), que es común en los cargos de mayor jerarquía en el Poder Ejecutivo.

### A. RECURSOS HUMANOS

Si bien los Comités de Asignación de Fondos proporcionaron los recursos para apoyar una gran parte del crecimiento en el número de empleados del CRS, contemplado por la Ley de Reorganización del Poder Legislativo de 1970; ellos fueron un poco más cautelosos en las solicitudes del nuevo personal presentadas por el organismo. Entre los ejercicios de 1971 a 1977, inclusive, el CRS solicitó un promedio de un poco más de 120 nuevos puestos cada año, llegando en 1972 a un máximo de 209. El Congreso aprobó un promedio de casi 70 puestos cada año, llegando en 1972 a un máximo de 209.

El Congreso aprobó un promedio de 70 puestos cada año, alcanzando un total de 482 nuevos empleados, aprobados durante este periodo de siete años. Para 1977, el número de empleados del CRS había aumentado a

casi 150%. El impulso por agregar más empleados se frenó por la inflación y el estancamiento económico registrados a finales de la década de los años 70's. Si bien se agregaron 59 nuevos puestos entre 1978 y 1980, la decisión de aumentar el número de empleados iba perdiendo fuerza. En 1981, el CRS perdió 19 puestos. El ritmo de crecimiento en los años siguientes hasta 1980 ha sido muy lento, añadiéndose 11 empleados entre 1982 y 1989.

A pesar de que, los 864 empleados actuales es un número menor que los 969 que se habrían obtenido con la propuesta original, de triplicar el personal del CRS, representa, sin duda, un gran crecimiento.

Dado que el 90% del presupuesto del CRS se invierte en personal, sus asignaciones han crecido junto con el personal (con ajuste a la inflación). Las asignaciones para el CRS aumentaron 4.7 millones de dólares en 1970 a 27.9 millones de dólares en 1980. Sin embargo, el ritmo de crecimiento desaceleró un poco en los dos últimos años, de modo que, las asignaciones aumentaron de 27.9 millones en 1980 a los 46.7 millones de dólares que fueron probados en 1990. Después de los ajustes por la inflación, el presupuesto del CRS creció en términos reales a una tasa anual media de casi 10.9% durante el período de 1970-80, disminuyendo luego de forma precipitada una tasa de crecimiento anual a menos de 1% al año de 1980 a 1988. Las tasas de crecimiento son similares para todos los organismos de apoyo durante este último periodo.

## ***B. ORGANIZACIÓN, CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS***

Los recursos del personal del Servicio de Investigaciones del Congreso se encuentran organizados según se muestra en el esquema adjunto. Existen dos divisiones de referencia y de información-referencia del Congreso y Servicios Bibliotecarios—cuyos empleados son principalmente bibliotecarios de referencia y bibliógrafos—. Las siete divisiones de análisis de políticas están organizadas de acuerdo a disciplinas y temas. Las organizadas por tema son la de Educación y Bienestar Público (básicamente recursos humanos), Relaciones Exteriores y Defensa Nacional y la de Políticas sobre el Ambiente y Recursos Naturales. Las divisiones por disciplina son la de Gobierno (científicos políticos y unos cuantos historiadores), Derecho Estadounidense (sólo abogados) y Políticas de la Ciencia (ciencias naturales, ciencias físicas, ingeniería, etc.) La División de Economía (existen economistas especializados en distintas áreas como finanzas y banca, política fiscal, macroeconomía, etc.). Más adelante se hará una descripción de la manera en que se aprovechan los grupos interdisciplinarios para unir y concentrar los diversos recursos de las divisiones para abordar asuntos de política complejos. Las áreas abarcadas por el organigrama demuestra que el personal del CRS cuenta con una amplia variedad de formación, disciplinas y conocimientos prácticos en la materia, entre los que se incluyen análisis

de políticas, ciencias sociales, historia, educación, agricultura, física, ingeniería, medio ambiente, biología, derecho, economía, política exterior, asuntos militares, análisis de presupuestos, informática y computación, bibliotecología, sociología demografía y muchos más.

Un poco más del 60% del total de los recursos de personal del CRS son asignados al análisis de políticas, con otro 28% dedicado al área de la información y referencia. El resto se divide aproximadamente por partes iguales entre la dirección ejecutiva y el estado de la legislación.

El personal de la sección de análisis de políticas está integrado en su mayoría por profesionistas con títulos de estudios superiores, que incluyen licenciaturas variadas hasta doctorados. El número de doctorados varía entre las divisiones, pero se estima que comprenden de un cuarto a una tercera parte de los empleados de la investigación de las divisiones. Muchos de los bibliotecarios poseen grado de maestría en bibliotecología o en una materia específica, o en ambas.

El movimiento de personal profesional ha sido bajo desde la gran expansión realizada en la década de los años 70. En 1989 se registró una tasa de 4%, un poco por debajo del 6-7% en 1987-88. El punto máximo en los 80's fue una tasa de movimiento personal del 8% en 1986. El bajo movimiento de personal ha resultado en un gran número de empleados con más experiencia, capacitados adocotrados por el propio del CRS (descrito poste-



riormente en la sección de “*Cultura Institucional*”).

Más de dos terceras partes del personal profesional tienen diez o más años de experiencia en el CRS, mientras que una quinta parte tiene entre cinco a diez años en el CRS. La media aritmética sobre la experiencia del todo del personal rebasa los doce años.

El aumento de experiencia en el personal del CRS (eufemismo por envejecimiento) se refleja en el patrón cambiante de la edad de los grupos del Servicio. La mitad del personal tiene 40-49 años de edad; una quinta parte tiene 50 años o más. La edad media es de 43.5 años. El aumento en la experiencia ha mejorado inmensamente tanto en la capacidad analítica como de memoria institucional.

### **C. VOLUMEN DE TRABAJO, PRODUCTOS Y CLIENTES**

Un estudio especial del Congreso realizado en 1977 determinó que: “de los cuatro organismos de información del Congreso, el CRS es el único con cobertura total y que está equipado para integrar respuestas inmediatas, lo mismo que para emprender estudios especiales que proyectos de investigación”.<sup>10</sup>

El CRS proporciona información y análisis a todos los legisladores y comités del Congreso no sólo para los propósitos legislativos, sino también para apoyar el papel de representación de los electores que desempeñan los legisladores. El amplio mandato del or-

ganismo se refleja en su volumen de trabajo, y en consecuencia, de la amplia gama de productos.

En el ejercicio de 1989, el CRS rebasó por primera vez en su historia la marca de 500, 000 solicitudes provenientes del Congreso. Este volumen representa un promedio de más de 200 solicitudes por cada día en sesión (aproximadamente de cuatro diarias por cada senador o representante). Las solicitudes de apoyo por miembros del Congreso representaron tres quintas partes del total de las solicitudes y más de una tercera parte del número total de horas de los empleados. Si bien los Comités representaron una quinta parte del volumen total de solicitudes, la respuesta a estas solicitudes requirió más de una tercera parte del tiempo de los empleados. Las solicitudes realizadas a nombre de *personas particulares* representaron el 14% del total, pero sólo alrededor del 7% en términos de tiempo.

Los proyectos que inició el CRS con antelación, es decir, antes de recibir una solicitud formal por una oficina del Congreso, representaron el 1% del volumen total del trabajo, pero tomaron casi una cuarta parte del tiempo total de los empleados. Estas cifras concuerdan con las prioridades indicadas en las Enmiendas de 1970 a la Ley de Reorganización del Poder Legislativo y la historia legislativa que la acompañan -con mayor énfasis en la labor legislativa de los comités, y menos en la labor para las personas particulares, y un énfasis creciente en la anticipación de solicitudes referentes a varios asuntos

de actualidad de manera que los análisis sofisticados y de alta calidad puedan llevarse a cabo y entregarse en forma oportuna.

Las causas de la reciente reducción del número de solicitudes son complejas, pero algunas hipótesis cautelosas incluyen la maduración y la estabilización del sistema analítico del Congreso establecido en la década de los 70's y los estrictos límites de recursos a que fue sometido el sector público durante la década de los años 80's.

Las limitaciones sobre los recursos producen efectos directos e indirectos. Entre los directos se encuentran la prohibición del uso de fondos asignados durante el periodo de Gramm-Rudman-Holling en 1986 lo cual produjo una disminución en los servicios que podía ofrecer el CRS al Congreso y el volumen de solicitudes disminuyó en más de un 5% en ese año. Los límites presupuestarios también han producido un efecto indirecto en el volumen de servicios al reducir el número de iniciativas para nuevos programas que el Congreso puede considerar en forma realista, y al impulsar un mayor uso en la legislación que abarca varias medidas, las cuales tiende a reducir los puntos de acceso para el análisis y el tiempo para llevarlos a cabo.

El análisis resultaría casi imposible en una operación de tan alto volumen si no fuera por tres factores: una Sección de Solicitudes Centralizada, La División de Referencia del Congreso (CRD) y una línea de productos sofisticados. A pesar del alto volumen

de solicitudes que trata el CRS, es bien conocido por su prontitud en su respuesta y servicio oportuno, aspecto que se discutirá más a fondo en la Sección de Cultura. Si bien en los dos últimos años ha mostrado algunas señales de tensión (con más de 3000 solicitudes pendientes en ciertos periodos), el CRS todavía logra contestar más de dos terceras partes del medio millón de solicitudes el mismo día en que se reciben. Satisface el 90% de las solicitudes dentro de un período de una semana después de haberse presentado la solicitud inicial. Es posible que las personas particulares no reciban una respuesta con la misma celeridad que la que reciben los legisladores o comités, puesto que las fechas límites sólo se pueden otorgar a las solicitudes de los miembros y de los comités.

El Servicio de Investigaciones del Congreso ha desarrollado un eficaz sistema de prioridades para enviar las solicitudes a las divisiones correspondientes.<sup>11</sup> Esta sección central de recepción de solicitudes, con su conocido y único número de teléfono utiliza computadoras para recibir, enviar y seguir todas las solicitudes. Las solicitudes urgentes se envían electrónicamente a la división receptora con instrucciones especiales. Puesto que a la mayor parte de las solicitudes se pueden responder con la información disponible, éstas se envían a la División de Referencia del Congreso.

La División de Referencia del Congreso constituye una sola división de expertos bibliotecarios de referencia, la cual se encarga de dos terceras partes

de todas las divisiones que recibe el CRS, de esa manera las divisiones de investigación evitan una carga de trabajo que no permitiría ningún tipo de análisis. La división utiliza los informes del CRS y los *Resúmenes de Asuntos Actuales (Issue Briefs)*, colecciones de material compilado de antemano conocidas como *Paquetes de Información (Info Packs)*, otros tipos de material, un gran número de archivos y recortes e impresiones técnicas de búsqueda de bases de datos computarizados y en otras fuentes de referencia para localizar los materiales apropiados y enviarlos rápidamente a la oficina que los solicita.

La línea de servicios del CRS ha evolucionado a través de los años para satisfacer las cambiantes necesidades del Congreso. El principal producto de esta línea es el *Resumen de Asuntos Actuales*, que es una presentación analítica diseñada específicamente para satisfacer las necesidades del Congreso. Por cada una de las 350-450 cuestiones ante el Congreso, el CRS desarrolla un “resumen” de 10 a 15 páginas con lo siguiente:

- Una definición de la cuestión y de su evolución;
- Un análisis de sus causas y sus soluciones alternativas;
- Descripciones de los principales proyectos de ley relacionados con la cuestión;
- Una cronología de sucesos, y
- Referencias a otras fuentes de información y un resumen inicial de una página.

Los *Resúmenes de Asuntos Actuales* son actualizados con regularidad conforme se toman medidas al respecto. Muchos analistas siguen el desarrollo de uno o dos de estos asuntos e integran la actualización de sus resúmenes a otras labores legislativas en desarrollo. En 1988 se recibieron cerca de 50,000 solicitudes para estos resúmenes y se distribuyeron casi 295,000 copias, siendo la mejor y más rápida respuesta a preguntas en general, sobre algún asunto. El *Resumen de Asuntos Actuales* constituye el pilar de la capacidad de respuesta rápida del CRS, a la vez responde a las necesidades del Congreso en términos de concisión, oportunidad y aplicabilidad legislativa.

En resumen, los productos que representan el mayor volumen de trabajo del CRS son los *Resúmenes de Asuntos Actuales*, *Paquetes de Información* e *Informes del CRS*. A menudo se utiliza una multiplicidad de productos que se apoyan mutuamente para fomentar el uso eficiente de las investigaciones. Por ejemplo, el análisis de un asunto importante puede resultar tanto en un *Informe del CRS* a fondo y en un *Resumen de Asuntos Actuales*. Si el asunto se toma “candente”, se puede celebrar un seminario en el que se proporciona información y orientación a varios empleados o miembros a la vez (tanto el Informe como el *Resumen de Asuntos Actuales* se distribuirían en el seminario). Este último se puede grabar en video y después transmitirse por el sistema de televisión por cable del Congreso para el beneficio de aquellas

personas que no pudieron asistir. Asimismo, tanto legisladores como el personal pueden solicitar el préstamo del material. Finalmente, se podría grabar una cinta de audio a partir del video para los legisladores o el personal del CRS para que escuchen los argumentos al ir o volver al trabajo. De hecho, es éste el modelo que se sigue con frecuencia para los asuntos más importantes.

El CRS utiliza la tecnología más avanzada para satisfacer las necesidades del Congreso incluyendo:

- El uso de mini y macrocomputadores para la generación de informes y análisis;
- El suministro de la base de datos en la línea para todas las oficinas del Congreso;
- Desarrollo de la tecnología de disco óptico para incrementar la capacidad del servicio actual de divulgación de publicaciones de política pública, y
- Utilización de FAX para la recepción de solicitudes al igual que para la entrega pronta de los análisis gráficos y la exploración de la capacidad de búsqueda de textos para su uso en la investigación.

Uno de los servicios más importantes que se ofrecen es el de la consulta en persona por parte de los miembros del CRS. Poder proporcionar información a un legislador en su propia oficina puede ser la forma más

eficiente de ofrecer conocimientos especializados del CRS a las exigencias del legislador en particular. Además, la sesión de consulta sobre el tópico permite una mejor comprensión.

El CRS ofrece apoyo concienzudo, continuo y personal a los comités del Congreso durante el proceso legislativo, que puede empezar con una consulta por parte del comité sobre un tema en particular, y continuar durante todo el proceso de una propuesta legislativa. En este sentido y para mayor ejemplificación, el esquema puede ser el siguiente:

- a) Proporciona antecedentes al comité sobre el asunto en cuestión;
- b) Auxilia en técnicamente durante las audiencias del Congreso para reunir más información;
- c) Ofrece sugerencias para los testigos de las audiencias;
- d) Facilita cuestionarios sobre posibles preguntas que puedan hacer a los testigos para obtener la información deseada;
- e) Presencia el desarrollo de las audiencias para complementar los interrogatorios;
- f) Desarrolla alternativas para los problemas a discusión;
- g) Establece posibles especificaciones legislativas para la implantación de las direcciones de políticas seleccionadas por el comité (el CRS no redacta legislaciones, sólo brinda apoyo técnico para hacerlo);

- h) Está presente y presta servicios consultivos en las revisiones que realizan los comités de los proyectos de ley;
- i) Comparece periódicamente en calidad de testigos;
- j) Está disponible de vez en cuando en la Cámara o el Senado, en calidad de expertos durante los debates en el hemiciclo de algunos de los proyectos de ley;
- k) Ayuda en la preparación del orden del día para conferencias y documentos de decisiones; y
- l) Asiste y ayuda en las conferencias para solucionar las diferencias entre las dos Cámaras.

La manera directa y personal de brindar ayuda en materia de cuestiones de política se aborda con mayores detalles en la Sección sobre Cultura. También quedará claro en la Sección sobre el Estilo Analítico que el CRS, se enfrenta a un mercado fragmentado, donde la mayor parte de sus servicios de información están dirigidos a los legisladores, y la mayor parte de sus análisis de fondo a los Comités del Congreso.

### ***III. CULTURA Y VALORES INSTITUCIONALES***

Una organización no sólo es un conjunto estructurado de las relaciones entre el personal y un manual de procedimiento. El elemento sustancial del

éxito del CRS es su cultura institucional, los valores que lo nutren, y además de la visión compartida que inspiran a todo el personal del CRS.

El reglamento interno describe la cultura, pero aunque las reglas del comportamiento verdaderamente importantes todavía no se hayan escrito, éstas son muy importantes debido a su amplia difusión y a la observancia de parte de los colegas. Sin embargo, debido a que su cultura es tan cohesiva, puede resistir o retardar los cambios deseados.

La cultura institucional del CRS está bastante definida, y en general, desempeña un papel positivo al facilitar el análisis e información al Congreso de manera oportuna y aprovechable. La experiencia previa del autor incluye 10 años en el Poder Ejecutivo, en la Dirección del Presupuesto (la cual se convirtió en la Oficina de Administración y Presupuesto, OMB). La cultura y tradición del la OMB también eran sólidas y fomentaban un buen análisis -y sorprendentemente parecidas a la cultura que había surgido de forma independiente en el CRS como parte del Poder Legislativo. Sin embargo, a medida que el Servicio emprende la labor de realizar análisis más interdisciplinarios, su cultura de operación descentralizada hace que esa tarea sea más difícil. Todas las organizaciones que realizan análisis de políticas se enfrentan a este dilema. Según la experiencia del autor, los análisis interdisciplinarios del CRS se enfrentan a obstáculos menos formidables que los que existen en otros lugares, lo que se debe en parte

a elementos únicos de su cultura que se describen a continuación.

### A. SISTEMA DE VALORES

En el CRS la *objetividad e imparcialidad partidaria* se encuentran en la cima de su escala de valores. Si bien es probable que no se puede lograr objetividad total, no cabe duda de que intentarlo es muy importante y, que sí se puede lograr un *equilibrio*. En un ambiente tan politizado como lo es el Congreso, el equilibrio y la imparcialidad no solo es funcional, sino el valor supremo que le permitió el desarrollo y la supervivencia del CRS. Uno de los primeros bibliotecarios del Congreso, George Watterson, fue despedido durante la presidencia de Andrew Jackson porque daba la impresión de que "atendía a un solo lado del pasillo".<sup>12</sup> Aparte de servirle de protección, este enfoque le conviene al Congreso ya que le permite desempeñar el papel de árbitro sin interés propio para juzgar la autenticidad de afirmaciones contrarias presentadas por defensores que supuestamente están utilizando los mismos hechos para justificar conclusiones muy dispares. El CRS puede ayudar a separar la realidad de la ficción con un alto grado de credibilidad, puesto que no tiene ningún interés propio en la cuestión.

Esta postura objetiva e imparcial, también tiene una base filosófica. La mayoría de las cuestiones importantes producen conflictos de valores, no dilemas técnicos. El CRS cree firmemente de que sólo existen 535 personas, en un tiempo dado, elegidas para reali-

zar juicios de valores para el país. El papel del Servicio es el de prestar información en el proceso de toma de decisiones, y no el de tomar la decisión o apoyar un conjunto de valores en vez de otros. Esta premisa también pone de relieve la política de *no realizar recomendaciones sobre ninguna cuestión política*. Seleccionar una alternativa sobre otra exige la ponderación de criterios y adopción de valores.

*El CRS trabaja exclusivamente para el Congreso*. Sólo se emprenden investigaciones para el Poder Legislativo. La función única es la de otorgar servicio técnico especializado a los miembros del Congreso, a fin de lograr que el Poder Legislativo sea el mejor y más informado del mundo. El CRS se concentra firmemente en su único cliente: el Congreso; y pone toda su atención en la calidad del servicio que proporciona para satisfacer sus necesidades.

*La confidencialidad* constituye un importante mandato para el CRS. El Servicio de Investigaciones del Congreso valora su papel de consultor privado y asesor técnico para el Congreso. En esta calidad, se está obligado a trabajar en forma estrecha con los legisladores y los Comités del Congreso, a menudo con la base de cliente "confidencial". Es apropiado considerar esta relación en forma similar a la que existe entre su abogado y su cliente, o el médico y su paciente, con la misma obligación legal y ética de confidencialidad. No se comparte ni un memorándum, ni un informe confidencial alguno con otro miembro del Congreso, sin aprobación explícita del solici-

tante original. Más aún, en un caso reciente un tribunal federal declaró que los productos del CRS son obras del propio Congreso, y por ende se encuentran protegidas por la cláusula de “palabra y debate”.<sup>13</sup> de la Constitución. De manera que el CRS no está sujeto a las solicitudes que se presenten apoyándose en la libertad de acceso a la información, y quizá pueda rechazar órdenes judiciales que pretendan obtener análisis que ha facilitado al Congreso. Sólo los clientes tienen autoridad para divulgar el trabajo del CRS que aún no forma parte del dominio público.

*El CRS no publica sus informes.* De hecho, por lo general no se envían los productos a las dependencias del Congreso a menos que nos sean solicitados específicamente —la única excepción son los catálogos de los productos que pueden ser solicitados, “*Guide to CRS Products*”, que aparece cada trimestre, la publicación de actualidades, “*Update*”, que aparece mensualmente, y las publicaciones aprobadas oficialmente del CRS, “*CRS Review* y *Major Legislation of the Congress*”, la Legislación Principal del Congreso. El Congreso lucha por permanecer a flote en el diario alud de papel que recibe y no desea en lo absoluto productos que aumenten su carga de trabajo. Al CRS también se le ha prohibido que se publique cualquier documento para la distribución del público sin previa autorización del Comité sobre Reglamentos del Senado o el Comité sobre Administración de la Cámara. Este requisito está incluido en cada Ley de

Asignaciones desde 1951.<sup>14</sup> El espíritu de esta prohibición es de asegurarse de que el CRS siga escribiendo exclusivamente para su cliente-Congreso, y no para grupos externos. Los temas de investigación que se abordan, el criterio de la pertinencia y el estilo de redacción están enfocados en el Congreso. Sin embargo, muchos productos del CRS se ponen a disposición de todo el Congreso y el Público, y que se distribuyen automáticamente a todas las 1400 bibliotecas depositarias en los Estados Unidos. Estos impresos son publicaciones conjuntas, que combinan la labor analítica del CRS enfocada específicamente a las necesidades del Congreso, y la aprobación del comité señalado que lo patrocina en el sentido de que la obra es la adición útil para la información del Congreso sobre el tema. El Congreso sigue siendo el centro de atención en este arreglo para realizar publicaciones conjuntas, a la vez que permite una más amplia distribución del producto. Sin embargo, aún existe la tensión entre los individuos que no pertenecen al Congreso y buscan fácil acceso a una amplia gama del material del CRS, y el deseo del Congreso de controlar la distribución de lo que considera que es producto de su labor interna. De esta manera se considera que parte de la labor del CRS consiste en ser *corredores de investigación*, intermediarios que participan en la comunidad profesional, exploran las obras del medio académico y otras fuentes de investigación, recogiendo lo que pudiera ser útil para resolver los dilemas que generan las cuestiones de

política del Congreso, para cerrar brechas y adaptar todo esto de modo que sea aprovechable en el ámbito del Congreso.<sup>15</sup> En este sentido, debemos tener cabal entendimiento del ambiente del Congreso, de las dimensiones políticas de las cuestiones que se presenta, la organización y procedimientos del Congreso, el proceso legislativo y los rasgos sobresalientes de un sinnúmero de cuestiones que pudieran ser de interés. El CRS prepara análisis para el Congreso en sus propios términos, libres de jergas y enfocados en cuestiones reales y actuales. Identificamos las causas del problema y lo que se puede hacer para resolverlo.

En el contexto donde lo prioritario son las necesidades del Congreso, el *ser oportuno* constituye una de las características más sobresalientes del CRS. En un sistema de gobierno donde es difícil tomar cualquier acción, es importante el poder tomar medidas al momento oportuno.<sup>16</sup> Por lo tanto, el Congreso a menudo debe actuar de forma rápida cuando se le presenta una oportunidad generada por la influencia fortuita de acontecimientos que fuerzan decisiones, de un mayor consenso político, y de la disponibilidad de opciones de políticas aceptables. Si no hay análisis disponibles cuando se deben tomar las decisiones, éstas se tomarán con base a técnicas más intuitivas de las que siempre puede disponer el Congreso. El CRS se esfuerza por cumplir los plazos que impone el Congreso, cualesquiera que estos sean. Con frecuencia ello supone un proceso de negociación, limitando el número de

objetivos deseados de acuerdo al tiempo de que se disponga. Sin embargo, una vez que se ha acordado un plazo, éste se acepta como un compromiso obligatorio el cual se debe cumplir. Las constantes dificultades para cumplir los plazos pueden ser un tema de seria discusión durante la revisión anual del desempeño de un analista.

Un aspecto que se le presta especial atención es el hecho de *saber anticiparse a las cuestiones de política* con el fin de contar con el tiempo suficiente para realizar investigaciones de antecedentes, reunir datos y preparar las herramientas analíticas necesarias para el análisis—incluso antes de que se presente en el Congreso y se requiera tomar medidas urgentes al respecto—. Todos los analistas de política deben saber anticiparse a estas cuestiones, pero lo esencial para el que ejerce precisamente el oficio en el entorno legislativo debido a los límites de tiempo más estrictos (un mayor desarrollo de este tema y del Sistema de Planificación de los Asuntos Importantes del CRS se presenta en la sección sobre técnicas analíticas).

*La precisión y la autoridad técnica* son probablemente valores analíticos universales, pero cobran mayor importancia en la esfera legislativa donde el análisis ocupa un lugar más nebuloso. Cuando el ambiente es tan abierto, tan combativo, y las fuentes de información tan abundantes, un solo error puede significar un desastre para la persona quien solicitó el auxilio técnico del CRS. En esa atmósfera tan abierta y acosadora, a nadie se le garantiza que reci-



birá atención, y por ello se puede perder hasta un acceso limitado si se estima que la información proporcionada no es precisa ni fiable. Puesto que es más difícil adquirir una buena reputación que perderla, el error a evitar más importante es el primero. Por tal motivo, el CRS estimula las revisiones entre los colegas, y exige que todos los nuevos productos redactados sean evaluados a nivel sección y división, y más de una evaluación final en la Oficina Normativa.

### **B. ESTILO**

En el CRS se vive *un ambiente de profesionalismo y de respeto entre los colegas y sin jerarquías*. La misma atención de servicio especial que el CRS extiende al Congreso se encuentra presente en el apoyo que se brinda mutuamente el personal del CRS. Son frecuentes y recíprocas las consultas y la colaboración entre analistas, y a menudo se hacen entre divisiones.

Debido a esta vocación de servicio y al alto volumen del trabajo del CRS, hay menos "protección de territorio" (de competencia administrativa) en esta agencia de la que comúnmente existe entre otras agencias que realizan análisis de política o en burocracias en general. Esta abertura comparativa facilita la orientación hacia una mayor *investigación interdisciplinaria*. Como se verá más adelante en este trabajo, existe una creciente conciencia de la necesidad de abordar problemas complejos desde múltiples perspectivas. Además, el Congreso necesita análisis integradores, dada la naturaleza general-

mente fraccionada del sistema de comités del Congreso.<sup>17</sup>

*El brindar reconocimiento personal y sentido de responsabilidad son atributos importantes del CRS*. Si bien todos los productos cuentan con el apoyo institucional del CRS, también muestran claramente en la portada los nombres de los analistas que los produjeron. Muy pocos informes o comunicados se realizan bajo el nombre de la Institución sin ofrecer un reconocimiento a los autores o sólo en forma general. Lo anterior propicia las oportunidades para recibir reconocimiento personal, algo poco común en el ambiente de burocracia y, contribuye a una moral más alta y a un mayor sentido de responsabilidad personal por la precisión y autoridad técnica de los productos antes mencionados.

Los analistas del CRS deben tener *un espíritu empresarial*. El analista se debe comercializar tanto la persona como el producto. Con una estructura poco formal y, un sinnúmero de fuentes de información agresivas, cada analista debe tomar iniciativa para ofrecer asistencia, es decir, buscar la oportunidad de reunirse con el personal del Congreso, cara a cara, para asegurarse de que se le recuerda y es tomado en cuenta. Aún aquellos analistas con reputación nacional pueden ser olvidados rápidamente si no realizan su trabajo en persona con regularidad. Es esencial el contacto personal. Debido a la gran dependencia del Congreso en la tradición oral, es imprescindible que los investigadores del CRS se puedan expresar bien en forma oral y escrita.

El contacto personal regular con empleados del Congreso, las frecuentes consultas telefónicas, las sesiones de orientación, el apoyo para las audiencias y seminarios, todos exigen analistas que pueden pensar bien en cualquier situación y presentar ideas complejas de forma clara.

Como institución, el CRS se jacta de su *flexibilidad y capacidad innovadora*, todo con el fin de mantener al servicio en óptimas condiciones para los clientes del Congreso. Por ello, el CRS en los últimos tres años, el organismo ha:

- a) Empezado una importante revisión de sus líneas de productos;
- b) Implementado varias innovaciones tecnológicas (utilizando computadoras personales en forma eficaz a través de toda la agencia, iniciando un comando de pedido para los productos del CRS con base de datos en línea, lanzando el uso de la tecnología digital de disco óptico para tener acceso a textos completos y mejorar los servicios del Congreso), e iniciado un proceso de planificación estratégico global, y un estudio especial sobre los futuros desafíos que enfrentará el Congreso titulado *"El Congreso en el año 2000"*.

#### IV. DESARROLLO ANALÍTICO

El análisis es influido por su ambiente. Los análisis de políticas pueden verda-

deramente crear productos independientes de su ambiente, pero no son autónomos, y sería insensato no prestar atención al ambiente en el que se desenvuelven —corriendo el riesgo de volverse inaplicables—. La cantidad y tipos de análisis requeridos para el Congreso se encuentran condicionados por un número de factores externos, entre los que se encuentran:

- a) El estado de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo —si la presidencia o el Congreso adquieren mayor poder— lo cual condiciona el papel que el Congreso esté dispuesto o sea capaz de desempeñar.
- b) La relativa disponibilidad de recursos para el sector público —el cual influye tanto en el suministro de recursos analíticos como la capacidad de responder a los desafíos de la política pública—; y
- c) El personal del Congreso —su número y capacitación, lo cual afecta lo que estén preparados a solicitar y puedan aprovechar.

Antes de analizarlos estilos y productos analíticos del CRS, es conveniente examinar algunas de estas influencias externas. Para este análisis consideramos tres periodos de tiempo: de 1946-1970, periodo entre la Ley de Reorganización del Poder Legislativo y las enmiendas significativas realizadas en 1970; de 1970-1980, cuando se aplican las primeras etapas de las enmiendas y, de 1980 a la fecha.<sup>18</sup>

## A. PERIODOS DE DESARROLLO

De 1946 a 1970, destacan:

- \* Abundante fuente de recursos disponibles para el sector público, especialmente en la última década de ese periodo, grandes dividendos fiscales a consecuencia de un sistema sin índices y un fuerte crecimiento económico;
- \* Política dominada por el Poder Ejecutivo;
- \* Número relativamente bajo de personal del Congreso, con menos oportunidades de especialización y un menor énfasis en la contratación de personas con títulos de estudios superiores.

De 1970 a 1980, destacan:

- \* Durante la mayor parte del periodo los ingresos son aún suficientes para lanzar nuevos programas o expandir los existentes; se empieza a sentir la escasez a fines de los 70's.
- \* Disminución del Poder del Ejecutivo, se promulga la LRA, se establece la OTA, la Ley de Presupuesto y la creación de la CBO, la Ley de Poder en Tiempos de Guerra y existe un aumento en la independencia del Poder legislativo.
- \* Aumento significativo en el número de personal, tanto en el Congreso como en las dependencias de apoyo, con el consecuente aumento de especialización y capacitación.

De 1980 a la fecha:

- \* Apurada situación fiscal, déficits presupuestarios sin precedente, fijación en la reducción del déficit, promulgación de la Ley Gramin-Rudinán-Hollings, aumenta la prohibición del uso de fondos públicos asignados en 1986 y con pocas oportunidades de nuevas iniciativas fáciles.<sup>19</sup>
- \* Un mayor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- \* Se estabiliza el número de personal, sobre todo a niveles altos y con más capacitación y experiencia en las dependencias de apoyo.

Esta estructura proporciona un contexto en el que se puede con el tiempo recrear el estilo analítico del Servicio de Investigaciones del Congreso.

## B. PRODUCTOS Y TÉCNICAS TÍPICAS

Con el fin de que esta sección no fuera muy anecdótica, se entrevistó al personal directivo y empleados superiores de todas las divisiones del CRS y se les pidió que proporcionaran ejemplos de los mejores productos y de los más típicos en tres períodos de tiempo (1970, 1980 y 1989). Asimismo, se discutieron características y tendencias comunes. De un archivo lleno de ejemplos se han sacado ciertas generalizaciones.

**Los primeros años de la década de los 70's.** La labor del CRS durante el período que precedió las Enmiendas

de 1970 y durante los primeros años de los 70's fueron de carácter más descriptivo que analítico y fue bien adaptado al ambiente de ese tiempo. Su trabajo consistió principalmente en descripciones y comparaciones de proyectos de ley, recopilación de datos e información, evaluaciones a favor y en contra, antecedentes de las legislaciones, trabajos de referencia, redacción de discursos y cientos de memorándums que correspondían directamente a solicitudes de información específica. Se efectuó muy poco trabajo cuantitativo y había pocos ejemplos de la elaboración de alternativas, con casi ningún análisis de evaluación de efectos. Aunque tampoco había gran demanda de tales productos.

Este rendimiento correspondía al personal disponible para manejar el trabajo de esa época. En ese entonces el miembro del personal medio acababa de egresar de la universidad, con grado de licenciados o maestros, no contaba con ninguna especialidad en ningún programa en particular, y existía la posibilidad de que sólo permanecería en el Servicio por unos cuantos años antes de buscar otro empleo. La queja mayor era la gran cantidad de tiempo que se gastaba escribiendo discursos —que no eran particularmente buenos ni bien acogidos—. Además existía la sospecha de que una gran parte del trabajo del CRS se llevaba a cabo por los empleados que realizaban estudios para obtener un título de estudios superiores o para grados menores. En un tiempo dado, cada analista tenía un volumen pendiente de entre 15 a

30 solicitudes sobre el escritorio. Sin embargo, también había excelentes ejemplos de análisis cualitativos, incluyendo algunos análisis jurídicos profundos por algunos de los más experimentados empleados de la División de Derecho Estadounidense. La naturaleza del buen análisis jurídico ha permanecido relativamente constante a través de los periodos de tiempo que abarca este trabajo. La única variable ha sido el equilibrio entre descripción y análisis —con una proporción de análisis más alta en los años recientes—. La División de Políticas sobre Ambiente y los Recursos naturales venía experimentando con los posibles precursores de los *Resúmenes de Asuntos Actuales*. La División de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional también seguía el curso de algunos asuntos mediante la computadora, incluyendo campos para una cronología y legislación, pero sin análisis. Se realizaron análisis de alto nivel sobre la actividad espacial de los soviéticos (Sheldon) y las economías de la Unión Soviética y Europa Oriental (Hardt).

Diversas relaciones realizaban sus mejores trabajos de forma anónima en los impresos de comité. Un buen número de estas publicaciones del Congreso llegaron a convertirse en verdaderos libros de texto en sus respectivos campos (véase por ejemplo *Congress and the Nation's Environment*,<sup>20</sup> *Science, Technology and American Diplomacy*,<sup>21</sup> *Technical Information for the Congress*,<sup>22</sup> *Economic Developments in Countries of Eastern Europe*<sup>23</sup> y *Congress and Foreign Policy*.<sup>24</sup> Algunos miembros

del personal de varias divisiones estaban estrechamente asociados con el proceso legislativo ya desde entonces; algunos de ellos incluso sirvieron de directores del personal para comités especiales o grupos de estudio establecidos por el Congreso; apoyo a los comités y consulta sobre políticas se proporcionaban en áreas tales como la de agricultura y silvicultura, seguridad social y bienestar social (la División de Educación y Bienestar Público casi desde sus comienzos en 1951) y otras.

En resumen, el producto de los esfuerzos realizados antes de la promulgación de la Ley de Reorganización del Poder Legislativo (LRA) y hasta principios de los años 70's era altamente variable, y consistía primordialmente de material descriptivo y compilaciones, pero con un buen número de análisis cualitativos de muy alto nivel. Sin embargo, en términos de cantidad, la balanza se declinó debidamente hacia el extremo descriptivo.

**De mediados a fines de los años 70's.** En respuesta al crecimiento de personal de los años 70's y al mandato de la LRA, el CRS empezó a contratar personal mejor capacitado y más especializado con más experiencia. El personal antiguo que respondía a la nueva visión del CRS (en lugar del Servicio de Referencia Legislativa) permaneció en sus puestos y adquirió memoria institucional y conocimientos especializados valiosos. Al mismo tiempo, empezó a aumentar el número de personal del Congreso pudiendo muchos especializarse por primera vez. Esto resultó de un proceso dinámico de refuerzo mu-

tuo, desembocando en una mayor especialización y más conocimientos técnicos.

En 1973, se desarrollaron los primeros modelos del CRS para proyectar las asignaciones de fondos con base a la fórmula obtenida. De la misma manera, se emprendieron algunas simulaciones a principios de los años 70's para responder a las preguntas especulativas del tipo: ¿Qué sucedería si...? Para los cuales eran muy útiles. Se desarrolló un modelo para estimar los posibles efectos que produciría en la población penal una revisión global del código criminal.

A medida que la capacidad de análisis de políticas del CRS mejoró, el desarrollo de alternativas y los análisis de evaluación de efectos adquirieron más énfasis. Durante este periodo, el CRS mejoró su eficacia en el procedimiento en el procesamiento del número de solicitudes más grande al canalizar más trabajo hacia la División de Referencia del Congreso y al utilizar más material producido previamente, como los *Resúmenes de Asuntos Actuales* y los *Paquetes de Información*, ambos recién desarrollados. Se eliminó la tarea de redactar discursos. Al tener más tiempo para los análisis, se pudo poner más énfasis en el desarrollo de alternativas de políticas, la evaluación de los efectos producidos, y el establecimiento de lazos más fuertes con el proceso legislativo. El contar con personal de más experiencia y recursos adicionales, permitió el desarrollo de nuevas estructuras, tales como los seminarios e institutos de capacitación, al igual que

un programa de capacitación fuera del sitio de trabajo para los legisladores recién elegidos.

**Principios de los años 80's.** Durante los primeros años de los 80's se realizaron algunas incursiones en el uso de modelos de microsimulación, con un análisis que intentó evaluar el impacto de la reducción de beneficios de bienestar social, realizadas por Reagan, en la incidencia de pobreza, separando los efectos producidos por la política de reducción de aquéllos causados por el receso económico.<sup>25</sup> Se llevó a cabo una evaluación interdisciplinaria detallada de las causas en el aumento del número de niños en la pobreza, en colaboración con la Oficina de Presupuesto del Congreso.<sup>26</sup> Otro análisis fue publicado como un impreso de comité y cuyo título es *Housing-A Reader* (La Vivienda).<sup>27</sup>

**Finales de los años 80's.** Hacia finales de la década se hizo posible abordar tareas aún más difíciles pues contaba con personal profesional con una experiencia media que sobrepasaba los 12 años y un mayor número con títulos de estudios superiores. Unos de los papeles claves que desempeñaba el CRS es el de consultor de políticas, con estrechos lazos con el proceso legislativo. La mayor experiencia del personal analítico aumenta su capacidad para funcionar de manera más eficaz como consultores sobre políticas, al profundizar sus conocimientos especializados y enriquecer su memoria institucional que les es de mucho provecho -conociendo por experiencia propia las ideas que ya han sido inten-

tadas por el comité, las reacciones de las partes interesadas, los procedimientos que se han utilizado, jurisdicciones de los comités que han sido amenazadas, los resultados de la legislación y su impacto, y cierta idea de las alternativas que serían convenientes seguir en la presente etapa del debate sobre el asunto-. Puesto que la memoria institucional del CRS generalmente trasciende la experiencia del personal del Congreso, dicha información puede resultar de mucho valor.

Con el mejoramiento con el nivel técnico del personal del CRS, un mayor porcentaje del trabajo gravitó hacia la vanguardia de la disciplina pertinente, y se enfocó en los asuntos más importantes del Congreso. Un ejemplo reciente es un estudio en tres tomos sobre la cobertura del seguro médico realizado para tres Comités.<sup>28</sup> En el análisis se identifican con precisión el número de personas que no están protegidas por seguro médico; sus características y las razones de esta falta de protección; una serie de alternativas para solucionar el problema, el costo y las consecuencias de distribución de las alternativas. Se les pidió a los autores que testificaran acerca del informe ante el comité legislativo pertinente. El mismo enfoque a fondo se otorgó a un estudio sobre el programa de Beneficios Médicos para los Empleados Públicos y las medidas alternativas para hacer frente a los crecientes costos.<sup>29</sup> También se han desarrollado modelos de simulación en la División de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional para evaluar el costo de un

ataque con armas estratégicas y diversas posibilidades de prohibición de pruebas nucleares. Aunque con frecuencia, la División de Economía también realiza sus propios análisis de los principales sectores de la economía y de la industria. En el Área de Asuntos Fiscales se ha emprendido una significativa labor en la creación de modelos —incluyendo algunos para los impuestos sobre las ganancias de capital y para los impuestos sobre ingresos provenientes de inversiones—. De la misma manera, la División de Políticas sobre el Ambiente y los Recursos Naturales ha utilizado servicios nacionales para la creación de modelos macroeconómicos con el fin de simular el impacto de las políticas en sectores específicos, por ejemplo, el impacto en el sector agrícola resultante del uso obligado del etanol. Asimismo, ha utilizado programas de microcomputadoras para construir un modelo de sector con el que los servicios eléctricos puedan evaluar los efectos de las propuestas de políticas en el medio ambiente.

La División de Gobierno ha emprendido investigaciones en las que se manipulan datos del censo y de bases de datos sobre asuntos políticos mantenidos en la Universidad de Michigan por el Consorcio Interuniversitario para la Investigación Política y Social. Se ha desarrollado un importante cúmulo de investigaciones sobre asuntos políticos utilizando dichas bases de datos y empleando no sólo macrocomputadoras sino también un creciente número de aplicaciones para microcomputadoras. Como ejemplos, los siguientes: un

modelo de computadora que puede predecir la nueva distribución de escaños en la Cámara de Representantes utilizando los cálculos del censo de población, el establecimiento de la primera base de datos automatizada que contiene los resultados de los sondeos de la opinión pública provenientes de la mayoría de las organizaciones de sondeo nacionales, registros de votantes y cifras de electores que votaron en las elecciones presidenciales y del Congreso desde 1948, análisis de regresión de los gastos de franqueo de la Cámara y del Senado, barómetros estadísticos del desempeño y volumen del trabajo del Congreso y análisis cuantitativos del cumplimiento, por parte de las corporaciones, de la Ley Federal de Igualdad de Oportunidad en el Empleo y de las metas de la acción afirmativa, entre otros.

Uno de los ejemplos más gráficos de análisis especializados efectuados por el CRS que contribuyen a que el Congreso realice sus labores de una forma más independiente, lo encontramos en el desarrollo del nuevo Sistema de Jubilaciones de los Empleados Federales (FERS). La División de Educación y Bienestar Público dedicó casi una decena de analistas durante un periodo de más de tres años al desarrollo de un enfoque analítico que asistiera al comité a comprender la naturaleza de las alternativas disponibles, y de un modelo actuarial que pudiera evaluar los costos y las consecuencias de distribución de las alternativas.<sup>30</sup> El equipo colaboró de forma estrecha con ambas cámaras del Congreso y con

ambos partidos. Esto se dio como resultado que la capacidad del Congreso no sólo igualara a la del Ejecutivo sino que le sobrepasara. De hecho, el Poder Ejecutivo no tenía la capacidad para duplicar los resultados obtenidos del modelo del CRS, y que no presentó una propuesta legislativa contraria. El FERS constituye un ejemplo de iniciativa del Congreso en una importante área política, a la vez que ilustra su creciente capacidad para tomar medidas de forma independiente.

Estos modelos se utilizan debido a que el Congreso necesita que proporcione respuestas, fiables y en corto tiempo, a las complicadas interrogantes sobre políticas. Estas herramientas de análisis cuantitativo varían desde modelos grandes y formales que se deben ejecutar en macrocomputadoras hasta pequeños algoritmos basados en microcomputadoras. Al extenderse el uso de las microcomputadoras, los esfuerzos en la creación de modelos también pueden tomar la forma de análisis creativos mediante hojas de cálculo electrónicas. A menudo, el poder encontrar soluciones a la avalancha de preguntas especulativas del tipo ¿Qué sucedería sí ... ? A tiempo para que las pueda aprovechar el Congreso, depende del previo desarrollo de un modelo que esté listo para cuando empiecen a surgir las preguntas.

En esta sección se destacan los análisis cuantitativos y las aplicaciones de alta tecnología para ilustrar el crecimiento de las técnicas y productos analíticos. Es importante no olvidarse de los productos y servicios básicos, de

hecho, con frecuencia son más importantes para el Congreso. Entre estos se encuentra su papel de *consultor sobre políticas*, y los importantes *análisis cuantitativos* efectuados por el Servicio de Investigaciones del Congreso, los cuales representan el mayor volumen de lo que produce el CRS. Abundan ejemplos de importantes análisis cualitativos, pero dos de los que se efectuaron a mediados de los 70 nos brindaron un par de ilustraciones interesantes. El primero es una evaluación definitiva de 15 páginas sobre el limitado papel que desempeña el gobierno federal en la prevención del delito, y una delineación de las palancas políticas con que cuenta el gobierno para ejercer en la actividad de otros elementos del sistema judicial penal. El otro ejemplo consiste de una perspectiva verdaderamente nueva de una vieja cuestión, el seguro médico. En sólo 20 páginas, este análisis describe los problemas a los que se enfrenta la industria de los seguros médicos en los Estados Unidos (costo, protección, distribución de recursos de salud especializados y acceso), y después traza el posible impacto que las principales propuestas de seguro nacional médico tendrían, en ese entonces, sobre los problemas de salud.

### ***C. EL PRONÓSTICO DE CUESTIONES POLÍTICAS Y ANÁLISIS INTERDISCIPLINARIOS***

Debido a que los modelos y la realización de investigaciones a fondo toman mucho tiempo, las cuestiones políticas



se tienen que prever con suficiente anticipación para contar con el tiempo necesario para estas actividades mucho antes de que se requieran los resultados en el proceso legislativo. Además, la pronta disponibilidad de análisis expertos le permite al Congreso prestar atención a la cuestión antes de que se alcance un grado crítico y captarla de tal forma que facilite el manejo efectivo. Finalmente, como el autor ya lo ha sostenido en otras ocasiones,<sup>31</sup> tal disponibilidad en las primeras etapas amplía el papel que el análisis puede desempeñar en el proceso de toma de decisiones al pasar a formar parte del entendimiento convencional que establece la forma en que la gente estudia las cuestiones, antes de que se concreten las perspectivas de partido, y los legisladores se comprometan con un proyecto de ley o un enfoque en particular.

Al iniciarse el centésimo Congreso, el CRS emprendió un esfuerzo más estructurado para el pronóstico de cuestiones a través del Sistema de Planificación de los Asuntos Importantes. Aprovechando la inteligencia que proviene de la estrecha relación con el proceso legislativo, el Servicio se propone anticipar cuáles cuestiones estarán listas para ser consideradas por el Congreso en el transcurso de la sesión. Los altos funcionarios del CRS se reúnen dos veces al año con el fin de identificar alrededor de 20 cuestiones que tengan probabilidades de alcanzar la etapa legislativa (éstas reuniones de alto nivel con frecuencia son precedidas por sesiones de pronósticos con los

más experimentados analistas de división). La lista preliminar de las cuestiones se verifica con los líderes del personal del Congreso para asegurar su conformidad con las intenciones del Congreso. Hasta el momento, el CRS ha tenido bastante éxito en la selección de cuestiones que ha acaparado el Centro de Atención del Congreso.

Una vez que las cuestiones más importantes han sido seleccionadas, éstas son abordadas por un equipo interdisciplinario que concentra las técnicas y disciplina necesarias directamente en la cuestión —para aumentar el entendimiento por parte del CRS como para ayudar a los clientes del Congreso facilitándoles análisis integrados. Estas cuestiones pasan a formar parte del proceso de planificación de investigaciones del organismo. Tal proceso afecta, no sólo un considerable volumen de investigaciones sino que también influye en la selección de los tópicos de seminarios, las cuestiones presentadas en las reuniones anuales del Instituto de Cuestiones de Política Pública, y los artículos que mensualmente aparecen en el *CRS Review*, asimismo desempeña un papel en las decisiones de asignación de recursos de personal. Lo más común es que el primer producto de un grupo sea un *Resumen de Asuntos Actuales* donde el asunto se define de forma global y se sigue el curso de su evolución durante un periodo de tiempo. Este sistema en la actualidad está siendo mejorado para lograr un mejor rendimiento. El recién establecido *Grupo de Especialistas en Intercambio Comercial del CRS* ilustra

este enfoque permitiendo al grupo planear el calendario de investigaciones completo, relacionarlo con los calendarios de los comités correspondientes del Congreso y en forma conjunta crear los productos y servicios necesarios.

Con el fin de proporcionarle al Congreso un marco más amplio para cuestiones en desarrollo, el CRS incluye periódicamente en el sistema una o más cuestiones que requieren de un periodo de gestación más largo que una sesión del Congreso.

Las metas del sistema de planificación de cuestiones son las de asegurar el enfoque pertinente y proporcionar suficiente anticipación para llevar a fondo—y la construcción de modelos donde sea conveniente y posible—, emplear enfoques globales e interdisciplinarios en vez de evoluciones fragmentadas y de un solo punto de vista, y proveer tal análisis donde y cuando se necesario.

#### ***D. ESTILO DE LOS ANÁLISIS DE POLÍTICAS DEL CRS***

El Servicio de Investigaciones del Congreso ha desarrollado un enfoque especializado para el análisis de políticas, conformando de acuerdo a su percepción de las necesidades de su entorno y a las ventajas comparativas del mismo. Si bien el estilo del CRS se encuentra dentro de la corriente de pensamiento actual de los análisis de políticas, también cuenta con sus puntos de énfasis peculiares. Las etapas típicas de definición del problema, determinación de las causas, desarrollo de soluciones al-

ternativas y determinación del impacto, se encuentran presentes de una u otra forma. Lo único que falta son las recomendaciones sobre política. Aunque existen algunas variaciones en el estilo dentro del CRS, el Servicio tiende a poner énfasis en la estructuración del problema para facilitar su entendimiento.<sup>32</sup> El análisis sobre el impacto de las políticas también recibe relativamente más atención. Por otro lado, no se brinda tanta importancia al desarrollo de alternativas detalladas.

Estas áreas de énfasis son consecuencia del puesto que ocupa el CRS en el área de formulación de políticas del Congreso. Dentro de la frenética atmósfera del Congreso, donde la actividad con frecuencia se mide en segmentos de 20 minutos, con reuniones conflictivas que coinciden en otras reuniones, y donde los timbres y radioreceptores de bolsillo omnipresentes que exigen la inmediata salida de otro miembro del Congreso, es extremadamente conservador decir que son raras las ocasiones donde hay un momento de quietud. Si bien la vida del CRS es a menudo llena de ajeteo, siempre con límite de tiempo, los analistas logran, con esfuerzo, dedicar tiempo a las cuestiones que son de importancia para el Congreso. Estos periodos de tiempo con frecuencia se aprovechan mejor desarrollando un entendimiento de las cuestiones complejas. Se puede perder mucho tiempo analítico al enfocarse en los síntomas del problema, o en el problema equivocado. Por ello, en el CRS se pasa más tiempo ahondando en el problema y definiéndolo

de tal forma que le brinde la debida información al Congreso para su consideración. Al analizar el problema, el CRS también desarrolla las debidas herramientas cuantitativas y analíticas que no sólo contribuirán al entendimiento de la cuestión por parte de los analistas y de los miembros del Congreso, sino que también se puede utilizar para evaluar el impacto de soluciones alternativas.<sup>33</sup>

Con frecuencia el CRS provee alternativas de carácter genérico y conceptual, en vez de alternativas delineadas en detalle, listas para ser traducidas a las especificaciones legislativas. Este enfoque generalizado le permite a los miembros del Congreso ver las principales diferencias que existen entre las alternativas disponibles sin acaparar los limitados recursos analíticos en el desarrollo de respuestas detalladas que nadie desea ni necesita —y que es muy probable que jamás se utilice—. Existen dos razones que explican ésta línea de conducta. Una vez que el Congreso comprende la naturaleza del problema y de las diferentes alternativas disponibles, es poca la asistencia que se necesita para afinar las alternativas existentes y tomar decisiones políticas. Es algo que los miembros del Congreso hacen bien y de forma natural. Segundo, puesto que el CRS supone que estará presente en futuras etapas del proceso legislativo, está dispuesto a ofrecer asistencia detallada sobre las alternativas. Esto se puede realizar durante las etapas del proceso en que las amplias direcciones de política, que es lo que prefiere el comité, son claras.

## V. FUTURO DEL CRS

El Servicio de Investigaciones del Congreso ha realizado avances importantes en el enriquecimiento del contenido de su labor de análisis de políticas; y a la vez, sigue satisfaciendo las ávidas demandas de información por parte del Congreso. Sigue siendo consultoría de políticas, centro de estudios y central de información. Sin embargo, no cabe duda de que el Servicio está poniendo más énfasis en su capacidad para realizar análisis integrados de cuestiones políticas.

La futura evolución del Servicio dependerá, en gran parte, de su entorno; es decir, de las necesidades y la trayectoria del propio Congreso en el transcurso de los próximos años, y en gran parte de la manera en que se decida hacer frente a ese entorno. En la actualidad, el CRS se encuentra realizando una revisión, de un año de duración, de sus estrategias de administración, una evaluación a fondo de sus características positivas y negativas, como organización y los desafíos que presentan los cambios en su panorama externo.

A pesar de haber logrado avances, existe un gran número de dificultades que el CRS debe afrontar a fin de lograr niveles de rendimiento aún más altos. Entre ellos incluyen:

**Precisión sobre los recursos.** Durante la última década, los fondos disponibles al CRS se han mantenido prácticamente constantes en términos reales, mientras que el volumen de solicitudes del Congreso continúa aumen-

tando a una tasa de 3-5% anual, con una utilización de recursos aún mayor, debido al uso más intensivo requerido por los análisis detallados. El Servicio debe encontrar métodos innovadores para lograr mayores rendimientos, o enfrentar la difícil tarea de reducir algunos servicios.

**Obstáculos a la labor interdisciplinaria.** Si bien el CRS se encuentra bien ubicado para realizar análisis interdisciplinarios, ello no significa que sea fácil. Existe una fuerte tradición de descentralización en el Servicio que concede considerable autonomía a las divisiones de investigación y a cada analista. Este arreglo ofrece muchas características funcionales, incluyendo poder dar respuestas flexibles a segmentos del Congreso totalmente diferentes, la rapidez para entregar al cliente los productos y servicios a través del proceso de investigación y altos niveles de responsabilidad. Estas enormes ventajas se convierten en obstáculos al efectuar el análisis interdisciplinario. Por ello, existe la necesidad de crear nuevos sistemas de incentivos y técnicas de administración que no establezcan obstáculos y que reduzcan los límites entre las disciplinas, las divisiones y los analistas, y que faciliten la ejecución de esfuerzos conjuntos.

**Mayor consistencia en políticas y productos.** De la cultura descentralizada del CRS surgen problemas afines de servicio, productos y prioridades dispares. La dificultad consiste en proporcionar más uniformidad en políticas y productos sin eliminar o reducir diferencias legítimas.

**Más investigación de mercado y de comercializaciones efectivas.** Debido al papel de mediador que desempeña el personal del Congreso, al Servicio le es difícil determinar qué personas de la dependencia del Congreso fueron las que utilizaron los productos y los servicios, y con qué propósitos. El proceso de planificación estratégica está diseñado para abordar estas cuestiones, y determinar a la vez, la reacción de los usuarios ante la calidad y utilidad de los productos del CRS. Asimismo existe la necesidad de ayudar a los miembros y los comités del Congreso a comprender mejor los servicios que pone a su disposición el CRS y proporcionar un servicio de divulgación mejor enfocado.

El objetivo es evitar respuestas estrictamente reactivas y buscar un mejor control sobre la evaluación futura del CRS y de los servicios que brinda el Congreso.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Esta sección del trabajo está basada en gran parte en la investigación de Daniel Mulhollan, Subjefe de la División de Gobierno del CRS. Se basa en varios artículos que él ha escrito sobre el tema, pero que permanecen inéditos. La mayor parte del material que aquí se presenta se puede encontrar en el *Informe Anual del Servicio de Investigaciones del Congreso ante el Comité Conjunto de la Biblioteca para el Ejercicio 1989*, con fecha de diciembre de 1986 en lo sucesivo se cita como Informe Anual 1986.
- <sup>2</sup> Informe Anual, pág. 3.
- <sup>3</sup> Congressional Record, 26 de junio de 1914, pág. 1.

- <sup>4</sup> Informe Anual, pág. 59.
- <sup>5</sup> Sección 203 (a) (1) de 2 USC 166.
- <sup>6</sup> Informe Anual 1986, pág. 62.
- <sup>7</sup> Sección 203 (d) (1) de 2 USC 166.
- <sup>8</sup> Notas de Paul Dwyer, especialista en investigación de la División de Gobierno.
- <sup>9</sup> Las notas son de William Robinson, en "Policy Analysis of Congress: Lengthening the time horizon" publicado en *Journal of Policy Analysis and Management*, Tomo 8, No 1., pág 4.
- <sup>10</sup> *Organization Effectiveness of Congressional Research Service*. Documento de la Cámara 95-19, 4 de enero de 1977, pág 9.
- <sup>11</sup> Muchas solicitudes de los miembros y de los comités del Congreso son enviadas directamente a los analistas de investigación en las divisiones, cuando éstos son conocidos por el solicitante. Tales solicitudes entonces entran a la base de datos del Servicio más tarde para su calificación y seguimiento.
- <sup>12</sup> Informe Anual 1986, pág. 54.
- <sup>13</sup> Esta cuestión surgió a partir de una controversia entre la corporación EXXON y la Comisión federal de Comercio. EXXON pidió que el material había preparado para que el Congreso fuera puesto a su disposición. El Congreso se opuso a esta petición al aprobar la Res. Del S 396. Al presentar sus argumentos sobre esta resolución, el entonces líder de la mayoría Rober Byrd, manifestó que "el CRS, en su papel de proveedor de información y análisis al Congreso (a menudo de carácter confidencial), presta un servicio a los miembros y comités del Congreso que equivale al que efectúa el personal de los miembros y de los comités". La Res del S. 396 estipuló que el "el Senado determina que la comunicación que mantiene el Servicio de Investigaciones del Congreso con los miembros y comités del Congreso se encuentra bajo la custodia y control del Congreso, y sólo éste, sus Cámaras, sus comités y los miembros los pueden divulgar, de conformidad con el reglamento y los privilegios de cada Cámara. Conforme a la autorización contenida en la resolución, el CRS fue representado en el caso por el abogado del Senado. El fallo pronunciado por el Juez de Derecho Administrativo estipuló que debido a que el Congreso pretendía establecer "una estrecha relación entre él mismo y el CRS, en el cual el CRS desempeñaría un papel de apoyo a la función legislativa del Congreso", los documentos del CRS son confidenciales según la doctrina de la separación de poderes y de la cláusula de palabra o debate de la Constitución, y por lo tanto, la citación fue denegada. Referencias a la resolución del Senado se pueden encontrar en el Congressional Record. El fallo de la FTC se menciona como In the Matter of EXXON Co. Et al, Registro de causas No. 8934, fecha de decisión 30 de junio, 1980.
- <sup>14</sup> Véase la Ley Pública P.L. 82-148 donde se encuentra el primer ejemplo conocido.
- <sup>15</sup> Véase Robinson, *op.cit.*, pág.4
- <sup>16</sup> Véase John W. Kingdon, "Agendas, Alternatives and Public Policies". Boston: Little Brown and Company, 1984, esp. Pág. 173-204.
- <sup>17</sup> Véase por ejemplo a *Toward a Modern Senate*, Doc. Del S. 94-278, 1976 y los trabajos preparados para uso de la Comisión sobre la operación del Senado, sobre el trabajo por Allen Schick. "Complex Policymaking in the U.S. Senate", junio, 1976.
- <sup>18</sup> La separación por periodos de esta forma es una propuesta del Subdirector del CRS, John Hardt.
- <sup>19</sup> Para más información sobre el tema véase el trabajo de R. Kent Weaver, "Automatic Government. The Politics of Indexation Washington", D.C., The Brookings Institution, 1988.
- <sup>20</sup> Un impreso de comité de 1145 páginas del Comité del Senado sobre Asuntos Interiores e Insulares del 20 de enero de 1973.

- <sup>21</sup> Una serie interdisciplinaria realizada para el Comité de la Cámara sobre Asuntos Exteriores comenzado en 1970.
- <sup>22</sup> Un informe preparado para el Comité de Ciencia y Tecnología y producido periódicamente desde 1969.
- <sup>23</sup> Un impreso de comité de 634 páginas del Comité Conjunto de Economía con fecha de 1970.
- <sup>24</sup> Un impreso de comité del Comité de la Cámara sobre Asuntos Exteriores y producido periódicamente desde 1974.
- <sup>25</sup> *Effects of Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (OBRA) Weo,are Changes and the Recession on Poverty*, Comité de la Cámara sobre Ingresos y Ponencias sobre Impuestos, WMCP 98-33, 25 de julio de 1984, 64 páginas.
- <sup>26</sup> *Children in Poverty*, WMCP 99-8, 22 de mayo de 1985, 670 páginas. 21 Impreso de comité 98-5.
- <sup>27</sup> Impreso de comité 98-5.
- <sup>28</sup> Estos estudios fueron preparados para dos subcomités del Comité de la Cámara sobre Educación y Trabajo —Relaciones Obrero-Patronales y Normas de Trabajo—, el Comité Especial del Senado sobre la Edad Avanzada, el Subcomité sobre Salud y Ambiente de la Cámara sobre Energía y Comercio. Se titulan *Health Insurance and the Uninsured. Background Data Analysis*, (mayo de 1988 y 172 páginas); *Insuring the Uninsured: Issues and Options* (octubre de 1988 y 212 páginas); y *Cost and Effects of Extending Health Insurance Coverage* (octubre de 1988 y 176 páginas).
- <sup>29</sup> *The Federal Employee Health Benefits Program: Possible Strategies for Reform*, CP 101-5 del Comité de la Cámara sobre el Correo y el Servicio Civil, del 24 de mayo de 1989, 351 páginas.
- <sup>30</sup> *Desing a Refirement Systemfor Federal Workers Covered by Social Security*, impreso de comité 9817 del Comité de la Cámara sobre el Correo y el Servicio Civil, diciembre de 1984.
- <sup>31</sup> Robinson, *op.cit.*, pág. 6.
- <sup>32</sup> Véase, Shipp, P. Royal, "Anticipating Future Congressional Action: Designing a New Retirement Income System," *Journal of Policy Analysis and Management*", Tomo 8, No. 1, págs 13-17.
- <sup>33</sup> Véase a Shipp, *op., cit.*, pág. 17.