

PROYECTO AVIZOR

Seguimiento y evaluación de la actividad parlamentaria española desde la óptica de la pobreza y el desarrollo internacional

Alba Gutiérrez Fraile y Javier Pérez González
Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE)

Resumen

El Proyecto Avizor da seguimiento a la actividad del Congreso de los Diputados en materia de desarrollo y pobreza internacional; evalúa y puntúa la aportación de cada acto parlamentario a una respuesta política eficaz y relevante de España a la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo internacional; y analiza el cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso en estas materias. Los resultados muestran que la respuesta del Congreso a los retos de la pobreza y el desarrollo es deficiente; que la mayoría de los diputados y grupos parlamentarios ignoran incorporar a sus propuestas un enfoque favorable al desarrollo; y que la mayor parte de la actividad parlamentaria con potencial impacto en el desarrollo de terceros países se ha desarrollado fuera la Comisión de Cooperación Internacional. También muestra que el grado de cumplimiento por el Gobierno de las iniciativas parlamentarias aprobadas es bajo y que la información pública disponible sobre este grado de cumplimiento es muy escasa.

Metodología

Delimitación del ámbito de análisis del Proyecto Avizor:

- Se da seguimiento a la actividad parlamentaria en **7 ámbitos temáticos**: Comercio Internacional; Fiscalidad; Cambio Climático y Políticas Energéticas; Comercio de Armas y Construcción de Paz; Migraciones Internacionales, Cooperación al Desarrollo y Otras Políticas (incluyendo derechos humanos, infancia, etc.).

- Se da seguimiento a la actividad del **Pleno** y **14 Comisiones parlamentarias**: Comisión de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Interior, de Defensa, de Economía y Competitividad, de Hacienda y Administraciones Públicas, de Igualdad, de Empleo y Seguridad Social, de Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Sanidad y Servicios Sociales, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Constitucional y para el Estudio del Cambio Climático).

- Se analizan los siguientes tipos de actividad parlamentaria: Proposiciones Legislativas, Proposiciones No Legislativas, Enmiendas, Interpelaciones, Mociones y Preguntas Parlamentarias. La puntuación otorgable a los diferentes actos parlamentarios es directamente proporcional a la naturaleza y trascendencia política de los mismos, como se muestra en la siguiente tabla:

TIPO DE ACTOS	PUNTUACIÓN MÍNIMA Y MÁXIMA DE CADA TIPO DE ACTO PARLAMENTARIO
Proposiciones de Ley (PL)	10-15 pto
Enmiendas a PL y a Proyectos Ley	6-8 pto
Interpelaciones y Mociones	4-5 pto
Enmiendas a Mociones	2-3 pto
Proposiciones No de Ley (PNL)	2-3 pto
Enmiendas a PNL	1-2 pto
Preguntas Orales	2 pto
Preguntas para respuesta escrita	1 pto
Otros: Opiniones (OP) petición de comparecencia de miembros del Gobierno (PC)	1-2 pto

La metodología de evaluación determina en primer lugar la relevancia para el desarrollo de cada iniciativa parlamentaria (ver punto 1 de la tabla siguiente) y cualifica después su idoneidad y valor añadido con base a tres criterios principales (ver puntos 2, 3 y 4 de la tabla siguiente):

	PUNTOS
1) RELEVANCIA PARA EL DESARROLLO	Sí/No
2) VINCULACIÓN DEL ASUNTO TRATADO CON EL DESARROLLO	Máx.6
Mención explícita al desarrollo y a países en desarrollo ("para las preguntas deducir del contexto)	0-1-2
Concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo	0-1-2
Justificación/Argumentación (medición a compromisos, normativa e informes)	0-1-2
3) RELEVANCIA PRÁCTICA	Máx.3
Concreción de la propuesta (proposiciones)	0-1-2
V.A. Respecto al status quo en esta cuestión (debate en España)	0-1
4) CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS	0-1
TOTAL PUNTUACIÓN	Máx.10 (1 al 10)

En función de la puntuación obtenida por cada acto parlamentario inicial y tras aplicarles unos criterios de ponderación, los actos son clasificados en alguna de estas dos categorías:

Actos prodesarrollo: para las iniciativas parlamentarias con impacto sobre el desarrollo que incorporan un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más equitativo y sostenible.

Actos neutros o no prodesarrollo: para las iniciativas parlamentarias que, a pesar de tener repercusiones para el desarrollo, no incorporan dicho enfoque.

Conclusiones

Más allá de la mayor o menor voluntad política existente para defender propuestas políticas favorables al desarrollo, el Proyecto Avizor ha identificado unas debilidades institucionales que, aunque trascienden el ámbito específico de la lucha contra la pobreza y el desarrollo internacional, ayudan a explicar en el deficiente desempeño del Congreso en la promoción de desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza y el grado de incumplimiento por parte del Gobierno. Estas debilidades están relacionadas con la estructura orgánica y el funcionamiento del Congreso; con las dinámicas internas de trabajo y funcionamiento de los partidos y sus grupos parlamentarios; y con la transparencia y acceso a información.

- La estructura y los procesos del Congreso de los Diputados y de los grupos parlamentarios no están adaptados para responder a problemas complejos como el desarrollo y la pobreza internacionales.** La organización del trabajo es rígida y parcelada y la ausencia de órganos y mecanismos internos de coordinación y diálogo impiden detectar incoherencias, conflictos y complementariedades entre ámbitos de trabajo diferentes, así como articular políticas comprensivas y coherentes.
- Existe falta de transparencia y un deficiente acceso a información respecto de la actividad del Congreso de los Diputados.** No existe información sobre la asistencia de los diputados o el sentido del voto en Comisiones. Hay información que no es pública -como las propuestas de resolución sobre el Informe de Comercio de Armas o las actas de algunas comisiones- sin que haya ninguna justificación o razón objetiva para ello.
- La eficacia de la actividad de orientación política al Gobierno es limitada.** No existen mecanismos establecidos para dar seguimiento al cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas legislativas aprobadas ni para que el Gobierno informe y rinda cuentas al respecto. En muchas ocasiones la Administración tampoco hace accesible la información necesaria para conocer el grado o nivel de su cumplimiento de las orientaciones políticas del Congreso.

Bibliografía

- Gutiérrez Fraile, A y Pérez González, J (2013) "Informe Avizor 2012: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria con impacto en desarrollo", CIECODE, Madrid.
- Gutiérrez Fraile, A y Pérez González, J (2014) "Informe Avizor 2013: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria con impacto en desarrollo", CIECODE, Madrid.
- Kaldor (2007) Democracia y Globalización, en "Bienes Públicos globales y Opinión Mundial", Capítulo 2
- Pérez González, J y Fanjul, G (2012) "Hacia un libro Blanco de la Política Española de Desarrollo", CIECODE, Madrid.
- Sánchez de Dios, M (2002) Las Cortes: El Congreso de los Diputados y el Senado, en Román, P (Coord)(2002) "Sistema Político Español", McGraw Hill, Madrid.
- Vallés, JM (2004) "Ciencia Política: Una introducción", Ariel Ciencia política, Barcelona.

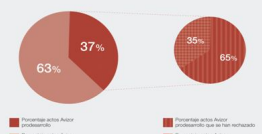
Resultados

El Proyecto Avizor, tras analizar más de 1500 iniciativas parlamentarias durante la presente legislatura, ha obtenido los siguientes resultados:

- El Congreso de los Diputados responde de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional. Desde que comenzó la legislatura, más del 60% de los actos parlamentarios con potencial impacto sobre el desarrollo han sido planteados sin incorporar ningún contenido favorable para la lucha contra la pobreza y la promoción de un mundo más equitativo y sostenible o planteando un enfoque directamente perjudicial para dichos fines. De los que sí han incorporado un enfoque pro-desarrollo, el 65% han sido rechazados.

GRÁFICO 1
ACTOS AVIZOR PRODESARROLLO (2012 - 2013)

	Porcentaje de actos	Número de actos	Debate
Actos Avizor prodesarrollo	37%	550	65% de los rechazados, 35% de los aprobados
Actos Avizor neutros o no prodesarrollo	63%	905	
TOTAL	100%	1438	



- La mayoría de los diputados y grupos parlamentarios ignoran el enfoque favorable al desarrollo en sus iniciativas parlamentarias. Destaca, sin embargo, la actividad de dos grupos -Izquierda Plural y UPyD- que han presentado más actos prodesarrollo que no prodesarrollo a lo largo de la presente legislatura.

GRÁFICO 2
PARTICIPACIÓN DE DIPUTADOS EN AVIZOR (2013)

	Participación Avizor (2013)	Participación Avizor (2012-2013)
Debatidos (con actos Avizor presentados)	63%	38% (2012-2013)
Debatidos (sin actos Avizor presentados)	37%	62% (2012-2013)
TOTAL	100%	

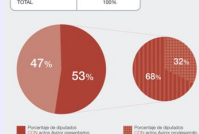


GRÁFICO 3
ACTOS AVIZOR POR GRUPO PARLAMENTARIO



- Desde la perspectiva del volumen de actividad parlamentaria, Migraciones Internacionales ha sido el ámbito temático que ha concentrado la mayoría de la actividad con potencial impacto -positivo o negativo- en el desarrollo de terceros países durante el último año.

GRÁFICO 4
ACTOS PRODESARROLLO Y NO PRODESARROLLO POR ÁMBITO TEMÁTICO (2013)

	Actos prodesarrollo	Actos no prodesarrollo
Cooperación al Desarrollo y AOD	65	35
Comercio de Armas y Construcción de Paz	57	43
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	45	55
Fiscalidad	56	64
Comercio Exterior y Política Energética	22	78
Migraciones Internacionales	14	86
Comercio Internacional e Inversión	14	86

TABLA 1
DISTINTA PRIORIDAD POLÍTICA SEGÚN EL ÁMBITO TEMÁTICO

ÁMBITO TEMÁTICO	DESARROLLO POR VOLUMEN ACTIVIDAD	DESARROLLO POR GRUPO PARLAMENTARIO
Migraciones Internacionales	1º	1º
Comercio Exterior y Política Energética	2º	2º
Comercio Internacional e Inversión	3º	3º
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo y AOD	4º	4º
Cooperación al Desarrollo y AOD	5º	5º
Comercio de Armas y Construcción de Paz	6º	6º
Fiscalidad	7º	7º

Sin embargo, desde la óptica de una mayor incorporación de la visión favorable al desarrollo, el ámbito mayoritario es el de la Cooperación Internacional y AOD.

- La mayor parte de la actividad parlamentaria con potencial de generar impacto en el desarrollo de terceros países se debate en Comisiones ajenas a la Cooperación Internacional -principalmente en Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Asuntos Exteriores; e Industria, Turismo y Comercio- en la mayoría de las cuales el enfoque pro-desarrollo es muy escaso.

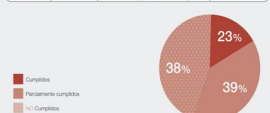
GRÁFICO 5
PORCENTAJE DE ACTOS PRODESARROLLO Y NO PRODESARROLLO DENTRO DE LAS COMISIONES DE MÁS ACTIVIDAD (2013)



- El grado de cumplimiento por parte del Gobierno de las orientaciones parlamentarias es bajo. Solamente un 23 por ciento de las iniciativas pueden considerarse cumplidas en su totalidad.

GRÁFICO 6
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE ACTOS AVIZOR APROBADOS POR EL CONGRESO 2012-2013

	CUMPLIDOS	NO CUMPLIDOS	TOTAL
Nº de actos	16	28	44
Porcentaje	36%	64%	100%



- En un 38% de los casos analizados no hay información pública para analizar el grado de cumplimiento del Gobierno.