

INFORME AVIZOR 2012

UN AÑO DE SEGUIMIENTO
DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA
EN MATERIA DE DESARROLLO



GRAFICO 1

¿Qué es el PROYECTO **AVIZOR** ?

Es un proyecto de seguimiento y valoración de la actividad que los diputados españoles hacen en relación con la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo internacional.

Damos seguimiento a siete ámbitos temáticos:



¿Qué son los Actos **AVIZOR** ?

Son aquellos actos parlamentarios a los que damos seguimiento, por su relación y potencial impacto en el desarrollo (ya sea éste positivo, negativo o neutro).

¿Qué son los Actos **AVIZOR** prodesarrollo?

Son iniciativas parlamentarias que tienen un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Por el contrario, los Actos AVIZOR no prodesarrollo son aquéllos que a pesar de sus repercusiones para el desarrollo internacional, no están planteados en términos favorables para éste.

¿A qué actividad parlamentaria damos seguimiento?

Damos seguimiento a ocho tipos diferentes de actos parlamentarios, tales como Propositiones Legislativas y No Legislativas, Enmiendas o Preguntas Parlamentarias.

Para ello, seguimos todo lo que ocurre en el Pleno del Congreso y en las 14 Comisiones Parlamentarias que mayor impacto tienen sobre el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.

Para más información ver anexo A

RESUMEN EJECUTIVO

Ni la clase política ni la credibilidad del Parlamento español pasan por su mejor momento. Una parte mayoritaria de la sociedad considera que los grupos políticos equivocan sus prioridades en un sistema parlamentario rígido y opaco que carece de mecanismos creíbles de rendición de cuentas. Se percibe que la pobreza y la desigualdad –dos problemas crecientes cuyas raíces difícilmente distinguen entre países ricos y pobres- están siendo conscientemente ignoradas por una maquinaria que ahoga la iniciativa individual de los parlamentarios más comprometidos. A los ojos de una mayoría, nuestro sistema político está gravemente enfermo.

Lamentablemente, el análisis detallado de la actividad parlamentaria durante el pasado año confirma esta percepción.

Este documento presenta el primer informe anual del Proyecto Avizor, una iniciativa de control ciudadano a través del seguimiento y valoración de la actividad que el Congreso de los Diputados español realiza en relación con la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo internacional. Utilizando una metodología transparente que determina en primer lugar la relevancia para el desarrollo de cada iniciativa parlamentaria y cualifica después su idoneidad y eficiencia, el Proyecto Avizor ha revisado durante los pasados 12 meses más de 600 actos parlamentarios, la actividad de 350 diputados y de 14 de las 17 comisiones parlamentarias y el Pleno del Congreso.

Fruto de este análisis se ha llegado a una conclusión principal: **el Congreso de los Diputados responde de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional.** Múltiples áreas de la actividad parlamentaria española están relacionadas con el desarrollo (comercio internacional, fiscalidad, migraciones, política energética, cooperación al desarrollo...) y en todas ellas prevalece un enfoque poco o nada dirigido a la promoción de un sistema internacional más justo, sostenible y equilibrado. Casi tres de cada cuatro de estas iniciativas parlamentarias ignoran su repercusión sobre terceros países o directamente plantean opciones políticas cuyo impacto sería negativo.

La causa principal de esta deficiente respuesta parece estar relacionada con el escaso interés y conocimiento que la generalidad de nuestros representantes políticos tiene hacia estas materias y el escaso peso que la pobreza internacional tiene en la política de nuestro país. Sólo 79 de los 350 diputados han presentado a lo largo de 2012 algún acto parlamentario con una visión prodesarrollo.

Sin embargo, el análisis del Proyecto Avizor señala hacia otras razones de fondo, relacionadas con la estructura y funcionamiento de nuestras Cortes, con las dinámicas internas de los partidos y sus grupos parlamentarios y con la

transparencia y acceso a información por parte de la ciudadanía, que podrían jugar un papel determinante a la hora de explicar el desempeño del Congreso en esta materia y que debieran orientar líneas de trabajo e incidencia de cara al futuro.

Estas son las conclusiones principales de nuestro análisis:

1. El Congreso de los Diputados y los grupos parlamentarios no están adaptados para responder a problemas complejos como el desarrollo y la pobreza internacionales. La organización del trabajo y la división temática entre las distintas comisiones parlamentarias, así como dentro de los grupos es rígida, parcelada y denota una concepción excesivamente simplista del desarrollo por parte del Congreso, alejada de la realidad compleja y transversal de los problemas a los que se enfrentan. La ausencia de órganos y mecanismos internos de coordinación y diálogo impide detectar incoherencias, conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprensivas y coherentes. La mayoría de los asuntos relevantes para el desarrollo pertenecen a ámbitos ajenos a la política de cooperación, lo que provoca que cerca del 60 por ciento de ellos sean debatidos en comisiones donde no existe ni la tradición, ni la capacidad, ni el interés por sus posibles efectos sobre el desarrollo. El resultado es que el propio Congreso aprueba posicionamientos políticos contradictorios sobre una misma temática en distintas comisiones.

2. Las mayorías absolutas limitan de manera definitiva el debate y la actividad parlamentaria en este ámbito. El sistema parlamentario español permite que en mayoría absoluta el Congreso de los Diputados se vuelva irrelevante, no sólo en la aprobación sino también en la propuesta y debate de las iniciativas legislativas. Las mayorías parlamentarias pueden contribuir a la gobernabilidad del sistema pero merman la calidad del juego democrático. La hegemonía del Gobierno en la actividad legislativa en contextos de mayoría absoluta llega al punto de que más del 60 por ciento de las iniciativas legislativas debatidas durante este año hayan sido suyas. En el ámbito concreto de Avizor esta irrelevancia es aún más apreciable al no haberse aprobado ninguna iniciativa legislativa propuesta por la oposición: el cien por cien de las Propositiones de Ley y de las Enmiendas a Proyecto de Ley han sido rechazadas.

España ha pasado la mitad de su reciente historia democrática en situación de mayoría absoluta, por lo que esta relación entre concentración de poder político y calidad democrática es un asunto a tener muy en cuenta. Además, los datos muestran que el compromiso político con el desarrollo está más relacionado con el tamaño de su representación en el Congreso y menos con la orientación política del Grupo Parlamentario: el Grupo Popular y el Grupo Socialista, que tienen mayor representación y fuerza política para impulsar iniciativas en favor del desarrollo internacional, son los grupos cuyas iniciativas tienen menos en

cuenta esta dimensión. En sentido positivo destaca el Grupo Izquierda Plural, seguido del Vasco y el Catalán.

3. El Congreso no controla ni orienta la actividad del Gobierno. La limitada relevancia de la actividad parlamentaria alcanza también a las otras dos funciones del poder legislativo: orientación política y control de la actividad del Gobierno. Respecto a la primera, los mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento del Gobierno de las iniciativas aprobadas son insuficientes y no hay cultura política de reclamar su cumplimiento ni de rendir cuentas al respecto. En relación a la función de control al Gobierno, las preguntas parlamentarias tienen un enorme potencial práctico al fiscalizar la labor del Gobierno; pero ni su contenido ni su respuesta acaban trascendiendo a la ciudadanía, especialmente en temas tan poco mediáticos como la pobreza y el desarrollo, por lo que su eficacia y repercusión es muy limitada.

4. La actividad parlamentaria es poco transparente e inaccesible a la iniciativa ciudadana. El análisis del Proyecto Avizor ha desvelado la existencia de dos problemas relevantes para la relación entre representantes políticos y ciudadanía. El primero se refiere al hecho de que mucha información acerca de la actividad parlamentaria no es pública o su acceso efectivo por parte de la ciudadanía es escaso. Así, por ejemplo, la información disponible sobre la actividad de las Comisiones, donde ocurren tres de cada cuatro actos parlamentarios relevantes para el desarrollo, es sustancialmente menor que la del Pleno. Cuando la información sí es pública el problema es el acceso efectivo a la misma, ya sea por el formato o por el desfase temporal con el que se distribuye. Todo ello supone un obstáculo real para la rendición política de cuentas, la atribución de responsabilidades y la generación de un sistema que incentive las buenas prácticas políticas. En la situación actual es habitual que las conductas parlamentarias, buenas o malas, pasen desapercibidas. Resulta llamativo que, a pesar de esta inseguridad y arbitrariedad en la puesta a disposición de la información parlamentaria, la Ley de Transparencia en tramitación no vaya a ser aplicable al poder legislativo, ni se esté planteando una reforma al efecto del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El segundo de los problemas es que los mecanismos formales de participación ciudadana (la Iniciativa Legislativa Popular, la Comisión de Peticiones del Congreso o las comparecencias a petición del Congreso de representantes de la sociedad civil) son escasos, poco efectivos y de deficiente diseño. También existen mecanismos informales de participación, más prácticos y ágiles, pero son poco transparentes, su acceso no es equitativo y tampoco están exentos de problemas de efectividad.

5. El sistema anestesia la iniciativa individual de los parlamentarios. En medio de este contexto negativo, destaca positivamente un número reducido de diputados de distintos grupos parlamentarios, muy activos y comprometidos con

la problemática de la pobreza internacional, pero cuya iniciativa y liderazgo individual es desincentivado por las circunstancias bajo las que se desarrolla la actividad parlamentaria en España. La escasa repercusión mediática de su trabajo y la falta de transparencia y de acceso a la información, junto con el fuerte control que ejercen los partidos sobre los Grupos Parlamentarios y sobre el voto de los diputados, dificulta el reconocimiento de su labor y desincentiva su iniciativa individual.

Junto con las evidencias que ha señalado este informe, el Proyecto Avizor ha identificado algunas líneas de trabajo que podrían contribuir a integrar la perspectiva de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo en los procesos de debate y decisión política que se dan en el Congreso de los Diputados:

1. Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso. En ausencia de la deseable arquitectura institucional que favoreciera la capacidad transversal de análisis y de decisión, la Comisión de Cooperación podría evaluar y dictaminar sobre las repercusiones para el desarrollo de las diferentes políticas e iniciativas del Gobierno y del resto de Comisiones.

2. Impulsar la creación de un inter-grupo parlamentario sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Estos espacios de trabajo pueden facilitar el consenso y dar lugar a posicionamientos comunes o iniciativas conjuntas de diferentes Grupos Parlamentarios en torno a políticas prodesarrollo.

3. Mejorar la transparencia del Congreso de los Diputados. Debe mejorarse el acceso a la información y la comunicación del Congreso en varios aspectos: reducir los plazos entre registro y publicación; incorporar la publicación de las enmiendas a las diferentes iniciativas no legislativas antes de que sean debatidas y publicar las diferentes iniciativas en un formato comprensible, reutilizable y que permita la búsqueda individualizada de todos los actos parlamentarios.

4. Crear un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las iniciativas aprobadas por el Congreso y regular la rendición de cuentas del Gobierno ante el Parlamento al respecto.

5. Regular y mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil en la actividad parlamentaria. Es necesario desarrollar instrumentos que garanticen una participación efectiva de la sociedad civil e incluir el uso de fórmulas de gobierno abierto, adecuadas a las tecnologías disponibles.

6. Aumentar la presencia y relevancia en los partidos y grupos parlamentarios de los temas de desarrollo. Dada la interdependencia e interconexión de los retos del desarrollo y la cantidad de políticas domésticas que influyen en los

mismos, es necesario que estos actores inicien un proceso de reflexión sobre su posicionamiento en estas materias para incorporarlo de forma integral en sus procesos de toma de decisiones.

7. Modificar el sistema electoral para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de los diputados hacia los electores. Un sistema de listas desbloqueadas aumentaría la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la elección del diputado y crearía incentivos en los diputados para proponer iniciativas individuales. La aplicación de fórmulas electorales más proporcionales enriquecería el juego parlamentario, fomentaría la necesidad de consensos y podría contribuir a reducir la cantidad de iniciativas prodesarrollo que se quedan por el camino a lo largo del trámite parlamentario.

8. Promover el papel responsable y comprometido de los medios de comunicación. El rol de los medios es esencial para la rendición política de cuentas y para promover el reconocimiento público de aquellos diputados activos y comprometidos con la lucha contra la pobreza en un sistema como el nuestro, que ahoga las iniciativas individuales.

9. Promover y apoyar el trabajo de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil. Las ONGDS se desenvuelven en un contexto en el que el trato de favor y los recursos de los que disfrutaban otros grupos de intereses más cercanos a la ortodoxia política y económica española, suponen un obstáculo añadido para la introducción en la agenda pública de temas críticos y cruciales para el trabajo por el desarrollo. Apoyar su trabajo de incidencia política y exigir unas reglas del juego que permitan la correcta entrada de aspiraciones y demandas por parte de la sociedad civil, es también trabajar por el desarrollo.

CIECODE febrero de 2013.

Este informe ha sido dirigido y escrito por Alba Gutiérrez Fraile y Javier Pérez González, con la asistencia investigadora de Alejandra Machín Álvarez y Celia Muñoz Ortega.

Los autores quieren agradecer a Montaña Vázquez, Ramiro Viñuales y Gonzalo Fanjul su colaboración en la elaboración del informe.

Así mismo quieren agradecer a Jesús A. Nuñez Villaverde (IECAH), Adela Conchado, Alessandro Danesin, Óscar Lago, Álvaro López-Peña, Renato Rodríguez, Óscar Unzué Belmonte, Ana María Pérez Mena, Carlos Ramón Ferrer Mosteiro y Valeria Benavides Zarama por su asistencia y colaboración en el marco del Proyecto Avizor.

Diseño gráfico: Roberto Juárez Onaindia.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa: "Gutiérrez Fraile, A, y Pérez González, J (2013), Informe Avizor 2012: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo. CIECODE. Febrero 2013. Madrid".

Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones con fines comerciales, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: coordinación@unmundosalvadorsoler.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a proyectoavizor@ciecode.es

