

## NOTA

**EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS:  
ANÁLISIS DE SU PAPEL EN LA RESPUESTA DE ESPAÑA A LOS RETOS  
Y PROBLEMAS DEL DESARROLLO INTERNACIONAL**por **Alba Gutiérrez Fraile**

Licenciada en Ciencias Políticas

Investigadora responsable del Proyecto Avizor del Centro de Investigación  
y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE)**I. INTRODUCCIÓN****I. 1. Necesidad de una respuesta política coherente y multidisciplinar  
a los retos del desarrollo.**

La intensificación de los procesos de globalización ha traído una serie de retos y desafíos a escala mundial relacionados con el cambio climático, las deficiencias del sistema alimentario global, la crisis energética, la creciente presión sobre recursos naturales escasos o la expansión de situaciones de violencia estructural. Todos estos desafíos están configurando una nueva tipología de pobreza y desigualdad, aumentando la situación de vulnerabilidad a la que se ven expuestas las personas (Pérez, 2012).

En pleno siglo XXI todavía 1.290 millones de personas viven en la pobreza más absoluta (Banco Mundial, 2012), uno de cada siete habitantes del planeta se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y el 70 por ciento de los recursos están en manos del 20 por ciento más rico (Ortiz y Cummins, 2012). Esta situación no es debida, principalmente, a catástrofes naturales ni fenómenos ajenos al control humano, sino que es consecuencia de una larga acumulación de decisiones públicas y privadas adoptadas a lo largo de las últimas décadas y que han priorizado- a la hora de regular, invertir, prohibir o incentivar- otras causas antes que o en contra del interés general. La solución a los problemas globales de pobreza y desigualdad pasa, en primer lugar, por dar respuesta desde la política a los factores estructurales que los originan y perpetúan. Respuesta que deberá combinar en diferentes grados de intensidad en función del caso concreto, elementos de políticas y gobernanza local, nacional, regional y global.

**I. 2. Relevancia del seguimiento y monitoreo de la actividad parlamentaria.**

Las respuestas que se han dado desde el ámbito político a los retos de la pobreza y del desarrollo internacional en el actual contexto de crisis económica han intensificado el debate público a nivel global en torno a la legitimidad y el deterioro del funcionamiento de las instituciones democráticas, siendo una problemática que trasciende los ámbitos y el estudio de la pobreza internacional. Este debate se agudiza en el caso de España, donde existe un latente sentimiento de desafección de la ciudadanía hacia sus representantes y se avivan las demandas de un cambio de prioridades para poner la política y los poderes públicos al servicio de las personas y el interés general.

En los sistemas democráticos contemporáneos, los parlamentos constituyen el foro público en el que se debaten y aprueban las grandes orientaciones políticas. Su existencia viene justificada principalmente por la necesidad de que el mayor número de demandas y aspiraciones sociales sean trasladadas al sistema político (Vallés, 2004). Las funciones políticas atribuidas a los parlamentos en las democracias liberales occidentales suelen ser las de mayor envergadura e importancia simbólica respecto al papel que juegan otras instituciones del Estado (Sánchez de Dios, 2002).

No obstante, en la actualidad, esta importancia simbólica viene siendo cuestionada tanto por las limitadas y difuminadas capacidades de los Estados y parlamentos nacionales para dar respuesta a los grandes retos del mundo globalizado, como por su limitada influencia en la definición y aprobación de políticas que vienen establecidas de antemano por otros actores del sistema (Vallés, 2004). Así mismo, también están siendo cuestionados los mecanismos de designación de representantes políticos como los sistemas electorales o los sistemas de partidos que hacen que la propia función de representación de las sociedades sea muy limitada (Kaldor, 2007, p.32).

Como respuesta al *déficit democrático*, han comenzado a surgir iniciativas de seguimiento y control de los parlamentos por parte de la sociedad civil. A nivel mundial existen más de 200 organizaciones que se encargan de dar seguimiento a parlamentos nacionales<sup>1</sup>. La doctrina académica entiende la Política como la gestión de los conflictos para resolver situaciones de desigualdad en una comunidad (Vallés, 2004). Mediante el seguimiento y monitoreo, la sociedad civil intenta influir y participar en la misma.

En el trabajo por contribuir a la rendición de cuentas de nuestros representantes y promover políticas más coherentes con el desarrollo en el ámbito nacional, puede ayudar el conocer y explorar el papel que desempeñan los parlamentos y sus criterios institucionales y de funcionamiento.

En este contexto se enmarca el Proyecto Avizor, una iniciativa de control ciudadano impulsada por el CIECODE (Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo) a través del seguimiento y evaluación de la actividad política del Congreso de los Diputados en relación con la reducción de la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible. Así mismo, tiene la pretensión de contribuir a promover la iniciativa individual de los diputados y de facilitar el control ciudadano y la exigencia de responsabilidades a nuestros representantes políticos. Surge precisamente para exigir a la política respuestas efectivas a los problemas de la sociedad y para defender el papel insustituible de la misma para luchar contra la pobreza.

### **I. 3. Metodología del estudio y su aplicación.**

Se ha desarrollado una metodología que permite evaluar los actos parlamentarios en función de su contribución a la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo internacional y de la relevancia política de los mismos. Se da seguimiento a la actividad del Congreso de los Diputados en siete ámbitos políticos identificados como áreas temáticas con potencial impacto en el desarrollo internacional: Comercio Internacional; Fiscalidad; Cambio climático y Políticas Energéticas; Comercio de Armas y Construcción de Paz; Migraciones; Cooperación al Desarrollo y Otras Políticas (de Derechos Humanos, por ejemplo).

La metodología, sencilla y transparente, determina en primer lugar la relevancia para el desarrollo de cada iniciativa parlamentaria (en adelante, Actos Avizor) y

1. Entre algunas de las iniciativas por parte de la sociedad civil que han surgido pueden citarse: <http://www.agora-parl.org/es/node/3697>; <http://www.openingparliament.org/>; Especial mención merece la iniciativa chilena Ciudadano Inteligente que da publicidad y hace accesible el trabajo legislativo <http://www.ciudadanointeligente.org/> y las iniciativas españolas <http://quehacenosdiputados.net/>; <http://parlamento20.es/>; <http://www.governobert.org/>. En concreto en el ámbito de la coherencia de políticas puede señalarse la iniciativa Fair Politics que da seguimiento a la Coherencia de Políticas en el Parlamento Europeo y publica informes sobre la materia de forma periódica <http://www.fairpolitics.nl/>. Actualmente, Países Bajos, Portugal y Estonia también llevan a cabo iniciativas similares con sus respectivos parlamentos nacionales como parte de esta iniciativa.

cualifica después su idoneidad y valor añadido con base en tres criterios principales: 1) Construcción argumental basada en desarrollo internacional; 2) Relevancia política práctica del acto parlamentario; 3) Contribución del acto al control y rendición de cuentas por parte del Gobierno. Así mismo, la máxima puntuación otorgable a los diferentes actos parlamentarios es directamente proporcional a la naturaleza y trascendencia política de los mismos. De este modo, una Proposición de Ley es susceptible de obtener mayor puntuación que una Proposición No de Ley o una Pregunta para Respuesta Escrita<sup>2</sup>.

## II. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Tras un año de seguimiento de la actividad parlamentaria aplicando estos criterios metodológicos a más de 600 actos parlamentarios de 350 diputados en 14 Comisiones y el Pleno del Congreso se confirma la hipótesis de que **desde el Congreso de los Diputados no se da respuesta política a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional** (Gutiérrez Fraile y Pérez González, 2013)<sup>3</sup>. Casi tres de cada cuatro de las iniciativas parlamentarias relacionadas con el desarrollo internacional (Actos Avizor) ignoran su repercusión sobre terceros países o directamente plantean opciones políticas cuyo impacto sería negativo. Se constata que en el conjunto de la actividad parlamentaria prevalece un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Este patrón se repite prácticamente con independencia del Grupo, tema o espacio parlamentario donde se ha debatido.

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 Española. Sólo 79 de los 350 diputados han presentado a lo largo de 2012 algún acto parlamentario con una visión favorable al desarrollo (en adelante, Actos Prodesarrollo).

Sin embargo, el análisis realizado señala hacia otras razones de fondo, relacionadas con la estructura y funcionamiento de nuestro parlamento, 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 son sobre las que profundizaremos en el presente análisis<sup>4</sup>.

### II. 1. La actividad parlamentaria inconexa y su estructura parcelada obstaculizan el trabajo en favor del desarrollo.

**II. 1. A) La mayoría de los actos parlamentarios relevantes para el desarrollo pertenecen a ámbitos temáticos ajenos a la política de Cooperación al Desarrollo y muchos son debatidos en Comisiones donde no existe ni tradición, ni capacidad ni interés por su relación e impacto en el desarrollo y la pobreza.**

2. Para mayor información sobre la metodología del estudio véase [http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/files/avizor/ANEXOS\\_Informe\\_Avizor\\_2012.pdf](http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/files/avizor/ANEXOS_Informe_Avizor_2012.pdf) (último acceso 25 abril 2013)

3. Los datos en bruto del presente estudio están disponibles en formato reutilizable en [www.proyectoavizor.es](http://www.proyectoavizor.es)

4. Para un análisis más detallado de los resultados del estudio relacionados con el desarrollo internacional véase [http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/files/avizor/Informe%20Avizor\\_completo.pdf](http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/files/avizor/Informe%20Avizor_completo.pdf) (último acceso 25 abril 2013)

Los Actos Avizor, es decir, la actividad parlamentaria con potencial impacto en los países en desarrollo abarca un amplio abanico de temáticas. E hecho, los dos ámbitos que han concentrado mayor número de Actos Avizor durante el 2012 son Comercio Internacional y Cambio Climático y Política Energética (con el 22 y el 18 por ciento de actos registrados, respectivamente). El ámbito tradicionalmente vinculado con el desarrollo y la lucha contra la pobreza -la Cooperación al Desarrollo- se encuentra en cuarto lugar (con sólo el 13 por ciento de los Actos Avizor registrados).

El análisis de la actividad del Congreso nos muestra una concepción inconexa de entender la respuesta política al desarrollo, con iniciativas que ignoran la complejidad e interrelación entre ámbitos temáticos y la necesidad de abordarlos desde una perspectiva transversal y coherente. Cuando se presentan iniciativas con una visión prodesarrollo, la mayoría de ellas pertenecen al ámbito de la Cooperación Internacional. En cambio, en los ámbitos de mayor actividad, como Comercio Internacional e Inversiones, el 83,4 por ciento de los Actos Avizor presentados obvian esta vinculación o directamente plantean cuestiones que serían negativas para el desarrollo de terceros países. En el caso de Fiscalidad este tipo de iniciativas suponen el 79,2 por ciento y en Cambio Climático y Política Energética el 71,7 por ciento.

En el Pleno del Congreso y en la mayoría de las Comisiones, con excepción de las Comisiones de Cooperación y de Asuntos Exteriores, los asuntos relevantes para el desarrollo se abordan predominantemente desde una perspectiva de defensa de los intereses españoles, lo que a menudo se concibe como incompatible con un planteamiento prodesarrollo. Cerca del 60 por ciento de los Actos Avizor son debatidos en dichos espacios. Este aspecto resulta preocupante dada la falta de costumbre, capacidad o interés de la mayoría de los miembros de estas Comisiones por la relación e impacto de su actividad parlamentaria en el desarrollo y la pobreza.

## **II. 1. B) Existe falta de coherencia interna entre las iniciativas tratadas por diferentes Comisiones sobre una misma temática.**

Desde el punto de vista de la credibilidad y la dinámica de funcionamiento del Congreso, muchos de los actos debatidos por distintas Comisiones abordan asuntos estrechamente relacionados entre sí. Sin embargo no hay mecanismos para garantizar su consistencia y coherencia, como pone de relieve el siguiente ejemplo seleccionado en el que una misma institución del Estado defiende y aprueba posicionamientos políticos contradictorios.

***Ejemplo seguridad alimentaria.** Varios de los Actos Avizor de ámbito comercial tratados en la Comisión de Cooperación están relacionados con el fomento de la seguridad alimentaria y se han planteado en términos más o menos favorables para el desarrollo. Por otro lado, en la Comisión de Agricultura se ha debatido sobre la Política Agraria Común, la Política Europea de Pesca y los Acuerdos Bilaterales de Pesca con terceros países, todos ellos asuntos comerciales considerados estratégicos para una respuesta integral y coherente a la problemática de la seguridad alimentaria. A pesar de la vinculación existente, resaltada por algunos diputados, en la Comisión de Agricultura no se ha aprobado ninguna iniciativa que planteara a España defender una posición en términos más beneficiosos para el desarrollo de terceros países ante la política comercial de la UE.*

**II. 1. C) El Congreso de los Diputados no está adaptado a la realidad compleja y transversal de los temas de desarrollo que maneja. La división rígida y compartimentarizada del trabajo parlamentario y la ausencia de mecanismos internos de coordinación y diálogo ahondan en estas deficiencias.**

El trabajo parlamentario se divide principalmente entre el Pleno y las Comisiones. La especialización funcional de éstas, la cantidad de ellas que tienen competencia legislativa plena (un total de 17) y la intensa actividad que desarrollan, son obstáculos para la elaboración de posicionamientos políticos complejos y para la detección de posibles incoherencias entre las diferentes iniciativas que se dan en el Congreso.

Debe resaltarse que, más allá de la distribución del trabajo compartimentarizada, en ocasiones la fragmentación de la actividad depende de factores políticos: la arquitectura institucional de las Comisiones se sustenta, en parte, en la voluntad del Gobierno de asemejarla lo máximo posible a su estructura ministerial, lo cual es hasta cierto punto comprensible. Mayor importancia tiene el componente de voluntad política existente en la distribución por Comisiones de las temáticas a tratar, que depende de los acuerdos alcanzados en la Junta de Portavoces y en las diferentes Mesas de Comisión. El hecho de que una iniciativa sobre la posición española en el Tratado de Libre Comercio UE-India y sus efectos sobre la producción y acceso a medicamentos genéricos se debata en la Comisión de Cooperación y no en la de Economía, o viceversa, depende de estos órganos de decisión sin que existan órganos de coordinación entre ambas.

## **II. 2. Existe un limitado impacto de la actividad parlamentaria en favor del desarrollo.**

### **II. 2. A) El Congreso de los Diputados tiene escasa influencia en la elaboración y aprobación de políticas, a pesar de ser la legislativa su función institucional genuina. En un contexto de mayoría absoluta, la actividad legislativa se vuelve prácticamente irrelevante.**

La práctica totalidad de los Actos Avizor están relacionados con las funciones de control y de orientación política al Gobierno que, siendo iniciativas de gran relevancia dentro de la dinámica parlamentaria, rara vez tienen efectos reales, directos y concretos. Solamente el 3,7 por ciento de los Actos Avizor pertenecen a la función legislativa. Esta escasa influencia normativa y reguladora del poder legislativo trasciende los ámbitos de estudio Avizor y está presente en el resto de las temáticas<sup>5</sup>.

Parte de la explicación a esta realidad está relacionada con nuestro sistema electoral y de representación parlamentaria. Las mayorías parlamentarias aumentan la gobernabilidad y estabilidad pero tienen costes en términos de calidad del juego democrático. Estos costes se acentúan en un contexto de mayoría absoluta: la influencia legislativa del Congreso de los Diputados se vuelve irrelevante frente a la hegemonía del Gobierno.

El predominio del Gobierno en la actividad legislativa del Congreso hace que en la práctica el 61 por ciento de las iniciativas legislativas debatidas durante este año hayan sido iniciativa de éste. El Congreso de los Diputados ha convalidado 18 Decretos Ley, ha aprobado 23 Propositiones de Ley y no ha aprobado ninguna de las 26 Propositiones de Ley de los diferentes grupos parlamentarios debatidas<sup>6</sup>. Aunque los datos actuales se corresponden con el papel que normalmente juega el

5. Las iniciativas de Control al Gobierno suponen el 88 por ciento de la actividad del mismo, las iniciativas de orientación política el 10 por ciento y las legislativas el 0,6 por ciento. Debe tenerse en cuenta que estas cifras están basadas en el cálculo de aquellas iniciativas que están disponibles, es decir: no se están incluyendo las enmiendas a diversas iniciativas puesto que no existe la posibilidad de acotar la búsqueda de estos actos. Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

6. El periodo de análisis de este informe comprende desde diciembre 2011 hasta noviembre 2012. Así mismo, estos porcentajes no incluyen la actividad legislativa que no sea iniciativa de los grupos parlamentarios. Fuente [www.congreso.es](http://www.congreso.es)



Congreso en contextos de mayorías absolutas, estas cifras resultan preocupantes si tenemos en cuenta que la mitad de los años de democracia en nuestro país se han dado bajo esta circunstancia<sup>7</sup>. Este aspecto cuestiona la separación de poderes y la independencia del Poder Legislativo, y limita la participación del Parlamento, foro de representación de intereses diversos, en las respuestas a las demandas y aspiraciones de la sociedad.

En el ámbito concreto de Avizor la irrelevancia legislativa es aún más apreciable: no se ha aprobado ninguna iniciativa legislativa a propuesta del Congreso.

A consecuencia de la mencionada diferencia de volumen de actividad de las tres funciones parlamentarias, el tipo de acto mayoritario en el Congreso son las Preguntas al Gobierno para Respuesta Escrita, que suponen el 43 por ciento de los Actos Avizor, seguido de las Proposiciones No de Ley (PNL) con el 25,6 por ciento. Las Proposiciones de Ley y las Solicitudes de Creación de Subcomisiones son, en el otro extremo, los tipos de iniciativas minoritarias, con un 0,81 por ciento de los Actos Avizor cada una.

## **II. 2. B) El procedimiento parlamentario diluye la eficacia de la respuesta política a los retos del desarrollo. La práctica totalidad de las iniciativas se quedan por el camino: o no se debaten o se rechazan.**

El 62 por ciento de las iniciativas prodesarrollo registradas en el Congreso o no se han aprobado o ni siquiera se han debatido. Existe una importante “pérdida” de Actos Avizor en el proceso que va del registro al debate y de éste a la aprobación. Solamente el 23 por ciento de estos actos aprobados tenían una clara visión prodesarrollo. Es decir, al final del proceso parlamentario, de cada siete Actos Avizor que son registrados en el Congreso, sólo uno se aprueba en términos prodesarrollo.

## **II.2.C) Los mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de las iniciativas aprobadas son insuficientes; tampoco parece existir una cultura de reclamar su cumplimiento por parte de los Grupos parlamentarios ni de rendir cuentas al respecto por parte del Gobierno.**

El potencial impacto de la función de control y de orientación política, que supone la práctica totalidad de la actividad parlamentaria, es también muy limitado. El tipo de acto mayoritario en el Congreso son las Preguntas al Gobierno para Respuesta Escrita, que tienen una gran utilidad práctica al fiscalizar la labor del Gobierno, pero ni su contenido ni su respuesta acaban llegando a la ciudadanía, por lo que su eficacia y repercusión se ve degradada.

Este hecho se acentúa si se tiene en cuenta que no hay mecanismos para dar seguimiento del cumplimiento de las iniciativas que se aprueban. No parece haber “cultura” de reclamar dicho cumplimiento por parte del resto de Grupos parlamentarios ni de rendir cuentas por parte del Gobierno. Así, no existen mecanismos para velar por el cumplimiento de las Proposiciones No de Ley (PNL) o las Mociones aprobadas, que representan el 40 por ciento de las iniciativas con impacto en desarrollo aprobadas en el Congreso.

7. Los años de mayorías absolutas han sido: de 1982 a 1986, del 2000 al 2004 y desde el año 2011 hasta la actualidad. Aunque, entre los años 1989 y 1993 no se produjo mayoría absoluta, la ausencia de los diputados de Herri Batasuna durante toda la legislatura hizo que en la práctica se cumpliera esta característica.

**II. 3. El control y la participación ciudadana se ven limitados ante la falta de transparencia e inaccesibilidad a la actividad parlamentaria.****II. 3. A) Hay un escaso acceso efectivo por parte de la sociedad civil a la información, lo cual es un obstáculo para la rendición de cuentas política, la atribución de responsabilidades y la generación de incentivos políticos.**

Tres de cada cuatro Actos Avizor tienen lugar en Comisiones Parlamentarias. En el Pleno del Congreso sólo se han registrado para debate el 26 por ciento de los Actos Avizor. Siguiendo la tendencia general del Congreso, la mayoría de las iniciativas parlamentarias se debaten exclusivamente en Comisiones y aquellas que llegan al Pleno lo hacen con gran parte del debate superado.

Esta evidencia contrasta con el acceso desigual a la información por parte de la ciudadanía. El trabajo de las Comisiones goza de menor cobertura mediática<sup>8</sup>, no existe información sobre asistencia de los diputados ni sobre las negociaciones de enmiendas transaccionales y, aunque no sea secreto ni anónimo, el sentido del voto de los diputados es inaccesible de puertas afuera. Todas estas características se acentúan aún más en temas relevantes para el desarrollo, que gozan de por sí de menor cobertura mediática.

Uno de los principales problemas que se han identificado es el acceso efectivo por parte de la sociedad civil a la información, tanto por el formato en el que se publica (generalmente en PDF, que limita la reutilización y posterior análisis de la información) como por los plazos de publicación. Aunque ha habido ciertos avances, existe un desfase significativo entre el registro de iniciativas por parte de los Grupos parlamentarios y su publicación en los Boletines de las Cortes.

Sin un principio de publicidad de la información establecido y definido de antemano, es complicado superar tanto los obstáculos que estos factores presentan para la rendición de cuentas de nuestros representantes, como la limitada capacidad de exigir responsabilidades por parte de los ciudadanos.

**II. 3. B) Los mecanismos formales de participación ciudadana son escasos y tienen un diseño deficiente, lo que limita el espacio para la participación de la sociedad civil.**

La participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones del Congreso es muy limitada. Los requisitos que se establecen a mecanismos de participación, como la Iniciativa Legislativa Popular o el canal de comunicación unidireccional en la Comisión de Peticiones del Congreso, hacen que el ejercicio de participación sea prácticamente inviable. Igualmente, las participaciones de la sociedad civil a través de las comparecencias ante el Congreso dependen de la propia voluntad de este último. Así por ejemplo, en esta legislatura por decisión del Presidente de la Mesa de la Comisión de Cooperación al Desarrollo no se celebran en dicha Comisión comparecencias de organizaciones de la sociedad civil.

En la práctica, la participación de la sociedad civil suele hacerse a través de mecanismos internos no concebidos en origen como tal. Este es el caso de las enmiendas a las diferentes iniciativas parlamentarias, las preguntas o las Proposiciones No de Ley, que

8. Al respecto sí existe el *Canal Parlamento* que emite a través de las principales plataformas de cable y satélite, así como por internet. No obstante, su conocimiento por parte de la sociedad civil es limitado y parecen escasos los análisis de dicha actividad y su repercusión mediática.

en la actualidad son un canal informal mediante el que actores extraparlamentarios proponen cambios o iniciativas a los diferentes diputados o Grupos parlamentarios para que las presenten oficialmente. Esta posibilidad de participación depende principalmente de la voluntad de los propios diputados y constituyen un mecanismo nada transparente. La falta de regulación y transparencia dificulta el escrutinio público sobre la incidencia de los diferentes grupos de interés y la legitimidad de intereses particulares que pueden estar detrás de diversas políticas y acciones públicas.

### III. RECOMENDACIONES

Ante estas conclusiones, se han identificado posibles líneas de trabajo para contribuir a integrar la perspectiva de la promoción del desarrollo en los procesos de debate y adopción de decisiones públicas del Congreso de los Diputados:

**III. 1. Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso** para evaluar y dictaminar sobre las diferentes políticas e iniciativas que se dan tanto por parte del Gobierno como por parte del Congreso y sobre sus repercusiones para el desarrollo. Los principales obstáculos para este fortalecimiento parecen tener un marcado carácter político más que normativo. Potencialmente esta Comisión está facultada para realizar peticiones de comparecencia a los diferentes miembros del Gobierno sobre el cumplimiento de la Coherencia de Políticas establecido en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional. Ante la falta de una arquitectura institucional que favorezca la necesaria capacidad de análisis y decisión transversal, aspecto deseable pero que trasciende este informe, el fortalecimiento de la Comisión de Cooperación podría ayudar a superar estas limitaciones y a detectar incoherencias.

**III. 2. Impulsar la creación de un intergrupo parlamentario sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo.** Aunque desde la pasada legislatura existe la pretensión de crear un grupo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo, todavía no se ha llevado a la práctica. Estos espacios de trabajo informal pueden contribuir a facilitar el consenso y dar lugar a agendas de trabajo o iniciativas conjuntas de los diferentes Grupos parlamentarios. Dentro de la agenda de trabajo de este grupo debería incluirse el estudio de mecanismos de coordinación, interacción y diálogo en el seno del Congreso para el fomento de políticas prodesarrollo.

**III. 3. Mejorar la transparencia del Congreso de los Diputados**, bien incluyendo al poder legislativo en la Ley de Transparencia en tramitación o mediante una reforma al efecto del Reglamento del Congreso de los Diputados. Debe mejorarse el acceso a la información y la comunicación del Congreso en varios aspectos como la reducción de los plazos entre registro y publicación o la publicación de las diferentes iniciativas en un formato comprensible y reutilizable para la ciudadanía. Entre la información publicada deberían incluirse aspectos tan fundamentales como la asistencia a las sesiones o el voto de los diputados en las Comisiones.

**III. 4. Crear un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las diferentes iniciativas aprobadas por el Congreso y remisión de un informe por parte del Gobierno al respecto.** El órgano encargado de esta actividad sería la Secretaría General de Relación con las Cortes, dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno, que en la actualidad ya dispone de esta información sistematizada pero que no se publica. Este mecanismo de control y escrutinio público debería incluir tanto las iniciativas aprobadas en Pleno como en Comisión y es necesario que los propios Grupos parlamentarios reclamen su cumplimiento.



**III. 5. Mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil y su transparencia.** Es necesario comenzar un proceso de diálogo sobre la modificación y diseño de instrumentos que permitan y garanticen una participación efectiva de la sociedad civil. Este debate y estudio podría realizarse a través de la creación de un intergrupo parlamentario, de una Comisión sobre participación ciudadana o transformando el mandato de la actual Comisión de Peticiones. Cualquiera que fuese la opción preferida, necesariamente debería incluir en su agenda de trabajo la posibilidad de utilizar fórmulas de gobierno abierto adecuadas a la tecnología existente. La regulación con criterios éticos de la actividad de lobby contribuiría a fomentar una participación política más igualitaria y a conocer los diferentes intereses que influyen en la toma de decisiones del Congreso y su impacto en el desarrollo.

**III. 6. 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 podría contribuir a impulsar la rendición de cuentas de los diputados, que ahora se hace más ante el Partido Político al que pertenece que ante los electores. Este aspecto aumentaría el margen de maniobra y los incentivos de los diputados comprometidos para proponer iniciativas prodesarrollo. Así mismo, la aplicación de fórmulas electorales que incrementen la proporcionalidad, sin aumentar per se el impacto positivo del Parlamento sobre el desarrollo, sí enriquecería el debate, reduciría las mayorías absolutas, fomentaría la necesidad de consensos y podría contribuir a reducir la cantidad de iniciativas prodesarrollo que se quedan por el camino.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA:

- Banco Mundial (2012) Informe Sobre Desarrollo Mundial 2011, Washington.
- 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.
- Kaldor (2007) *Democracia y Globalización*, en “Bienes Públicos globales y Opinión Mundial”, Capítulo 2
- Ortíz, I y Cummins, M (2012) *Desigualdad Global: la distribución de ingresos en 140 países*, United Nations Children’s Fund (UNICEF), Nueva York, Abril 2012.
- Pérez, 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”, Mc Graw Hill, Madrid
- Vallés, JM (2004) “Ciencia Política: Una introducción”, Ariel Ciencia política, Barcelona. ■