

La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)

Javier PÉREZ-GONZÁLEZ
javier.perez@ciecode.es

Míriam SEGOVIA-MORENO

CIECODE
(Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo), España

The capacity of the Spanish Parliament to promote a Policy Coherence for Development approach to the policy making processes

ResumenAbstract

1. Introducción
 2. La CPD: un enfoque necesario para dar respuesta a los retos globales de la nueva Agenda post-2015
 3. Importancia de los Parlamentos nacionales ante los retos globales
 - 3.1. Pertinencia de proyectos de control ciudadano para contribuir al correcto desempeño de los Parlamentos
 4. Estudio de caso: la CPD durante la X Legislatura (2011-2016) en España
 - 4.1. El Proyecto Avizor como herramienta de seguimiento de la CPD en el Congreso de los Diputados español
 - 4.2. Metodología del Proyecto Avizor
 - 4.2.1. Metodología para determinar el contenido favorable al desarrollo y el enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias
 - 4.2.2. Metodología para evaluar el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso
 - 4.3. Exposición general de los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor y *¿Qué pasó con eso que aprobó el Congreso?*
 5. Las implicaciones de incorporar el enfoque de CPD en la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados
 - 5.1. Primera hipótesis planteada
 - 5.2. Segunda hipótesis planteada
 6. Conclusiones
 7. Bibliografía
 8. Agradecimientos
- Anexo 1. Detalles de la metodología**

La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)

Javier PÉREZ-GONZÁLEZ
javier.perez@ciecode.es

Miriam SEGOVIA-MORENO

CIECODE
(Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo), España

The capacity of the Spanish Parliament to promote a Policy Coherence for Development approach to the policy making processes

Citar como:

Pérez-González, J., Segovia-Moreno, M. (2017). La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 128-163

Resumen

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que la comunidad internacional ha establecido como hoja de ruta común para hacer frente a los retos globales de la pobreza, la desigualdad y la gestión sostenible de los recursos del planeta, hace imprescindible que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) se convierta en el principio vertebrador de los planes de Gobierno de todos los Estados en los próximos quince años. Los Parlamentos nacionales serán esenciales para que los Estados puedan adquirir el compromiso ambicioso y a largo plazo que esta agenda requiere. La iniciativa ciudadana Proyecto Avizor ha analizado la actividad del Congreso de los Diputados de España durante la X Legislatura (2011-2016) y ha evaluado la medida en la que la actividad parlamentaria ha contribuido a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional. Partiendo del análisis del Proyecto Avizor, este artículo ha querido cuestionar si, en el actual panorama político español, existen especiales trabas y dificultades para promover con éxito las iniciativas políticas que serán necesarias para que España pueda implementar con éxito los compromisos adquiridos en la nueva Agenda 2030. Los resultados obtenidos muestran que la presencia del enfoque de CPD en una iniciativa parlamentaria sí disminuye las probabilidades de que esta sea tramitada con éxito. Por el contrario, no se han hallado evidencias de que la presencia del enfoque de CPD perjudique las probabilidades de que el Gobierno cumpla con las orientaciones políticas aprobadas por el Congreso de los Diputados.

Palabras clave: Congreso de los Diputados, Coherencia, Desarrollo, Agenda 2030, ODS.

Cite as:

Pérez-González, J., Segovia-Moreno, M. (2017). La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 128-163

Abstract

The international community has approved the 2030 Agenda for Sustainable Development as a common roadmap to face the global challenges of poverty, inequity and the sustainable management of the planet's natural resources. For this Agenda to succeed, all countries must adopt the Policy Coherence for Development (PCD) approach as the guiding and crosscutting principle of all domestic and foreign policies during the next 15 years. National parliaments are going to be key players to urge Governments to make the ambitious and long-term commitments that the 2030 Agenda

requires. Proyecto Avizor —a Spanish Parliament Monitoring Organization (PMO)— has monitored the activity of the Spanish Parliament during the 2011-2016 period, analyzing the contribution that the parliamentary activity has had to promote the Government's commitment in the fight against global poverty, inequality and in favor of sustainable development and human rights. With the information provided by Proyecto Avizor, this article has aimed to find if, in the current Spanish political context, the political initiatives that will be needed to fulfill the 2030 Agenda's goals, face extra obstacles and burdens during their approval procedures compared with the rest of initiatives. The results of the analysis show that the inclusion of the PCD approach in a political initiative decreases its chances of being successfully processed at the Parliament. On the other hand, the analysis has found no evidences that a stronger presence of the PCD approach in the political mandates approved by the Parliament hampers its chances of being accomplished by the Government. Being solidarity one of the values on which the European Union is founded, the European regional framework becomes the most suitable level to increase the effectiveness of European aid, assuming responsibility for coordination and management of policy coherence.

Keywords: Parliament, coherence, development, Agenda 2030, SDG.

1 Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que la comunidad internacional ha establecido como hoja de ruta común para hacer frente a los retos globales de la pobreza, la desigualdad y la gestión sostenible de los recursos del planeta, hace imprescindible que la CPD se convierta en el principio vertebrador de los planes de Gobierno de todos los Estados en los próximos quince años. Los Parlamentos nacionales resultarán esenciales para que los Estados puedan adquirir el compromiso ambicioso y a largo plazo que esta agenda requiere. En este artículo se parte del análisis y base de datos generados por la iniciativa ciudadana Proyecto Avizor, la cual ha analizado la actividad del Congreso de los Diputados de España durante la X Legislatura (2011-2016) y ha evaluado la medida en la que la actividad parlamentaria ha contribuido a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.

Partiendo del análisis del Proyecto Avizor, en este artículo se planten dos hipótesis que intentan demostrar, en primer lugar, que la incorporación del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias influye negativamente en las posibilidades de que estas sean aprobadas y, en segundo lugar, que la presencia de este enfoque disminuye las posibilidades de ser posteriormente implementadas por el Ejecutivo, una vez son aprobadas en el Congreso de los Diputados.

La motivación que subyace tras estas dos hipótesis es comprender mejor las circunstancias en las que los decisores políticos españoles operan para cumplir las obligaciones legales y los compromisos políticos asumidos por España en materia de CPD. Este artículo se enmarca en el campo de las investigaciones académicas realizadas en los últimos años en el ámbito de la CPD, pero es novedosa en el uso de una metodología para evaluar y cuantificar la intensidad del enfoque de CPD de cada iniciativa parlamentaria. No se conocen estudios previos en los que emplee este tipo de análisis y metodologías y aporta, como principal novedad, un diagnóstico multitemático de la incorporación del enfoque de CPD durante todo un período legislativo y para la totalidad de partidos políticos con representación parlamentaria.

En los epígrafes segundo, tercero y cuarto del artículo se contextualiza la investigación y se presenta el proyecto del que el artículo toma los datos para el análisis. En el segundo epígrafe se realiza una breve presentación de la vinculación y relevancia del enfoque de CPD para dar respuesta a los retos planteados por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En el tercero se expone el papel que los Parlamentos nacionales en general y, en concreto, el Congreso de los Diputados español, pueden desempeñar a la hora de dar respuesta a los retos globales del desarrollo. En el cuarto

epígrafe se introduce brevemente el Proyecto Avizor, como fuente de datos sobre la incorporación del enfoque de CPD durante la actividad del Congreso de los Diputados durante la X Legislatura (2011-2016). En el quinto epígrafe se explica, desarrolla y analiza las dos hipótesis planteadas. Por último, en el sexto epígrafe se presentan las principales conclusiones del análisis y en él se plantean una serie de preguntas que podrían ser abordadas en el futuro para profundizar en el entendimiento del potencial de los Parlamentos nacionales en la promoción de una gestión de la Agenda 2030 basada en el enfoque de CPD.

2 **La CPD: un enfoque necesario para dar respuesta a los retos globales de la nueva Agenda post-2015**

Desde las últimas décadas del siglo xx estamos asistiendo a una importante aceleración del proceso de globalización, por el que se han intensificado y complejizado los procesos de interrelación e interdependencia en los ámbitos económico, financiero, político, social, comunicacional y militar (Alonso y Fitzgerald 2003). Este nuevo escenario global adolece de importantes asimetrías causadas, por un lado, por la mayor interrelación e integración de algunos países debido a procesos de creciente liberalización económica, comercial y financiera y, por otro, a la ausencia de capacidad suficiente para gestionar estas nuevas interdependencias y conexiones por parte de las instituciones (Mesa 2009).

En este contexto algunos Estados se han desenvuelto bien y de manera autónoma, de modo que se han beneficiado de los efectos de la era global. Sin embargo, otros, especialmente los más débiles, se han hecho más vulnerables. Esto ha desembocado en unos niveles de desigualdad global que, aunque han disminuido, continúan siendo alarmantes (Foster y Stokke 1999; Lakner y Milanovic 2013).

Los datos del informe *Riqueza: tenerlo todo y querer más* (Oxfam, 2015) indican que, en el año 2016, el 1 % más rico de la población mundial acumularía más riqueza que el 99 % restante. Por otra parte, existen 795 millones de personas en el mundo que no tienen suficientes recursos para comer, de los que 780 millones viven en países menos adelantados (FAO *et al.* 2015). De esta forma, la desnutrición contribuye a la muerte al año de 2,6 millones de niños menores de cinco años (FAO *et al.* 2015). Mientras tanto, 600 millones de personas en los países desarrollados son obesas (Organización Mundial de la Salud 2016) y en 2010 (cuando las anteriores cifras eran aún más altas) un tercio de todos los alimentos producidos en el mundo (1300 millones de toneladas) nunca llegó a consumirse (FAO 2011). Además, este mismo informe señala cómo desastres relacionados con el cambio climático (sequías, inundacio-

nes o tormentas) han aumentado en frecuencia y gravedad en las últimas tres décadas y han llegado a convertirse en una amenaza para la seguridad alimentaria. Estas catástrofes causan cada vez más daños al sector agrícola, especialmente en los países en desarrollo, lo que pone en riesgo su capacidad de producir alimentos. A esto se suma que, según datos obtenidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO₂) han aumentado casi un 50 % desde 1990 y, entre 2000 y 2010, el incremento fue mayor que en las tres décadas anteriores (IPCC 2015).

Frente a un contexto global de estas características, en septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el texto *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Naciones Unidas 2015). A través de 17 objetivos y 169 metas, con esta agenda se pretende hacer frente a retos globales como la pobreza, el hambre y las desigualdades (tanto dentro de los países como entre ellos), así como garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

A pesar de las críticas que ha recibido durante su elaboración y finalmente tras su aprobación, podemos decir que, a diferencia de los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la Agenda 2030 no solo se aborda el reto de erradicar la pobreza o el hambre, sino que también se incluyen objetivos relativos a cuestiones económicas, ambientales y sociales. Incorporando aspectos como la promoción de la sostenibilidad, la lucha contra la desigualdad, la producción y el consumo sostenible o la protección de los océanos, la nueva Agenda va más allá de los temas tradicionalmente vinculados con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y con ella se plantea un enfoque transversal e integrador que responde a una visión de la realidad global como un entramado de relaciones en el que cuestiones como el cambio climático se relacionan con la economía y la seguridad alimentaria.

Además, podemos decir que la nueva Agenda ha superado la tradicional dicotomía donante-receptor que hizo que la responsabilidad de cumplir con la mayor parte de los ODM recayera sobre países en desarrollo. Esa visión evidenciaba una perspectiva simplista con la que, más que abordar las causas del «subdesarrollo», se pretendía paliar y contener los resultados de un sistema global asimétrico. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), si bien no abordan directamente las responsabilidades y causas estructurales del modelo de desarrollo económico que genera los problemas globales, sí que amplían el foco de atención a otras cuestiones como el modelo de producción y consumo, el crecimiento económico o el uso de la energía, que antes quedaban exentas de cuestionamiento.

El reconocimiento que la Agenda 2030 hace de la existencia de interconexiones entre políticas y entre estas y el desarrollo sosteni-

ble, junto con su planteamiento de una hoja de ruta global que desborda las temáticas tradicionalmente vinculadas con la AOD, evidencian su apuesta por la adopción de un enfoque de CPD, para dar respuesta conjunta a los retos globales durante los próximos años.

Aunque no existe una definición universalmente aceptada sobre la CPD, la formulación de que «la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales —tanto domésticas como internacionales— de los diferentes países» (Millán 2011) puede considerarse compatible con la mayoría de las aproximaciones académicas que se han realizado al concepto de CPD desde principios de los años noventa del siglo xx.¹

De la revisión bibliográfica realizada recientemente sobre la materia (Millán 2012) pueden detectarse distintas aproximaciones al concepto de CPD. Algunos autores, como Picciotto, han asimilado «coherencia» a «sinergia», al definir la CPD como «la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política hacia la consecución de los objetivos de desarrollo» (Picciotto 2004, p. 8). Un paso más, en complejidad y ambición política, ha sido dado por autores que plantean que el principio de CPD supone «transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda» (Ashoff 2005; Barry *et al.* 2010), perspectiva que ha sido denominada como «whole of government approach».

Recientemente, el principio de CPD ha sido asumido políticamente por numerosos organismos internacionales, entre los que destacan la Unión Europea, Naciones Unidas y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). En concreto, en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea (UE 2007) se establece que las políticas externas de la UE «se basarán en [...] la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional»;² que la UE definirá y ejecutará políticas comunes con el fin de «apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza»³ y, finalmente, que «la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo».⁴ Estos artículos constituyen la base jurídica a escala comunitaria de la CPD (Pérez 2015). Por su parte, la formulación legal del principio de CPD en España está contenida en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE 1998), al señalar que «los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las

1 Fueron pioneros, en el ámbito internacional, los trabajos realizados por Stokke y, en España, por Alonso.

2 Artículo 21.1 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de la Unión Europea (UE 2007).

3 Artículo 21.2 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de la Unión Europea (UE 2007).

4 Artículo 208 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE 2007).

Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo».

Frente a este contexto global y en el marco que plantea la nueva Agenda 2030, en este artículo se analiza de qué modo se está incorporando el enfoque de CPD en el debate político del Congreso de los Diputados y en la elaboración y ejecución de políticas públicas en España por parte del Gobierno. Y lo hace a través de los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor, de monitorización y evaluación de la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados español desde la perspectiva de la CPD, que el Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (Ciecode)⁵ ha ejecutado durante la X Legislatura (2011-2016).

Para el análisis desarrollado en este artículo, se ha optado por emplear el mencionado enfoque «whole of government approach» de la CPD. En primer lugar, porque consideramos que es el enfoque que mejor se adapta a la aproximación llevada a cabo por la UE y España en sus formulaciones legales del principio de CPD, en las que no se limitan a la búsqueda de sinergias y a evitar contradicciones entre políticas, sino que se comprometen a «informar» y «tener en cuenta» los objetivos de desarrollo en el diseño e implementación del resto de sus políticas; en segundo lugar, porque consideramos que la transversalización del desarrollo es, precisamente, la orientación política que plantea la Agenda 2030, verdadera hoja de ruta de la comunidad internacional para el desarrollo sostenible hasta el año 2030 y, en tercer lugar, porque es el enfoque que mejor refleja el planteamiento adoptado por el Proyecto Avizor, del que este artículo toma los datos para su análisis.

3 Importancia de los Parlamentos nacionales ante los retos globales

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 desempeñan otras instituciones del Estado (Sánchez de Dios 2002).

El protagonismo y relevancia política de los Parlamentos nacionales está siendo, sin embargo, cuestionado en el actual contexto de globalización y transnacionalización de las relaciones económicas, sociales y políticas (Gutiérrez y Pérez 2013). En relación con los grandes retos a los que trata de dar respuesta la nueva Agenda 2030

5 El Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo es el centro de investigación de la Fundación Salvador Soler. Con sede en Madrid, su especialidad es el análisis de políticas públicas y la medición del impacto de estas sobre los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Más información en www.ciecode.es.

del Desarrollo Sostenible, los Estados y sus Parlamentos nacionales tienen disminuidas sus capacidades para articular respuestas. Además, su influencia en la definición y aprobación de políticas es limitada ya que, en muchos casos, estas se encuentran establecidas de antemano por otros actores del sistema. Como se señala en (Vallés 2004), «los Parlamentos nacionales sufren una crisis como institución política en el ámbito doméstico con una pérdida de importancia en beneficio del Ejecutivo y de las Administraciones Públicas y a su vez los Estados en el ámbito internacional en la medida que dependen de otro tipo de decisiones o “poderes” supranacionales». A pesar de todo ello, en la actualidad y en ausencia de un sistema de gobernanza global capaz de complementar las deficiencias de las instituciones democráticas nacionales, los Parlamentos siguen siendo una institución insustituible para ofrecer respuesta a los retos del mundo globalizado (Martínez y Martínez 2016).

A diferencia de los ODM, la naturaleza eminentemente política de la Agenda 2030 requiere una mayor implicación y colaboración por parte de los Parlamentos nacionales. Conseguir los objetivos establecidos por la nueva agenda precisa la implantación en cada Estado firmante de políticas públicas concretas y de presupuestos específicos, que deberán ser debatidas y aprobadas en sede parlamentaria. Del mismo modo, la labor de control y orientación política de Parlamentos resulta crucial para garantizar que los Gobiernos mantienen la voluntad y ambición política necesaria para avanzar adecuadamente hacia los objetivos establecidos. Por tanto, aunque su contribución pueda parecer relativa al compararla con el complejo entramado de relaciones e intereses que se desarrollan en el ámbito global, los Parlamentos nacionales siguen ostentando un poder que resulta imprescindible para invertir los recursos, definir las prioridades políticas y articular las políticas públicas indispensables para cumplir con los ODS, así como en el establecimiento de mecanismos para que los Gobiernos rindan cuentas sobre la implementación de los compromisos que han asumido. Naciones Unidas, en su declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, alude expresamente a los Parlamentos nacionales: «Reconocemos asimismo el papel fundamental que desempeñan los parlamentos nacionales promulgando legislación y aprobando presupuestos y su función de garantizar la rendición de cuentas para el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos» (Naciones Unidas 2015). En este sentido, se puede concluir que, en la medida en que los países están obligados a trasladar estos planes a sus políticas domésticas e internacionales, los Parlamentos nacionales se encuentran entre los actores más determinantes para el éxito de la Agenda 2030.

En este artículo se presenta un diagnóstico sobre el desempeño del Congreso de los Diputados de España en cuanto a la respuesta a los retos globales del desarrollo y la pobreza internacional durante la X Legislatura (2011-2016). El análisis del Parlamento es-

pañol resulta de especial interés dado que, como ya ha sido señalado, en España la CPD ha sido recogida en una norma con rango de ley (BOE 1998). De ello se deriva que los poderes públicos quedan obligados a que todas las políticas públicas españolas queden informadas por los objetivos de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo internacional y los derechos humanos.

3.1. Pertinencia de proyectos de control ciudadano para contribuir al correcto desempeño de los Parlamentos

Durante las dos últimas décadas, los Parlamentos han ido arrastrando una crisis de legitimidad. Las formas tradicionales de rendición de cuentas política y burocrática, como los controles intragubernamentales o las elecciones, muestran tener un alcance y una efectividad cada vez más limitados y son percibidas como opacas e insuficientes por la ciudadanía. La desafección ciudadana respecto de los representantes políticos y las instituciones públicas en general ha provocado que la sociedad civil como actor colectivo haya comenzado a cuestionar el propio concepto de representación. En pleno siglo XXI la ciudadanía reclama una mayor posibilidad de influencia en las decisiones políticas que la afectan (Gutiérrez 2013a).

En este sentido, el avance de las nuevas tecnologías está posibilitando fórmulas complementarias al sistema representativo tradicional e impulsando la capacidad de incidencia y activismo de la sociedad civil como actor político colectivo. De hecho, en paralelo a los procesos de interrelación económica y política, se han generado procesos de interacción dentro de la propia sociedad civil que trascienden las fronteras territoriales tradicionales y que están conformando comunidades de intereses, valores e identidades a nivel global (Gutiérrez 2013a); es decir, una incipiente contestación del propio proceso de globalización y respuesta por parte de la sociedad civil a nivel global se configura como un actor colectivo relevante y con capacidad para proponer e influir en la agenda, tanto global como nacional o local (Mesa 2009).

Como manifestación concreta de estas nuevas formas de activismo ciudadano, las iniciativas relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil han proliferado en la última década como herramientas imprescindibles para el empoderamiento de las personas (McGee y Gaventa 2011). A nivel mundial existen más de doscientas organizaciones y movimientos que se encargan de dar seguimiento a Parlamentos nacionales. Son las llamadas Parliamentary Monitoring Organizations (PMO), un fenómeno relativamente nuevo y desconocido, que se presentan como organizaciones y redes de activismo político centradas en impulsar una mayor transparencia y rendición de cuentas de los Parlamentos y de sus procesos de toma de decisiones. En septiembre de 2012 parte de estas organizaciones aprobaron la *Declaración sobre*

transparencia parlamentaria con el objetivo de generar un mayor compromiso en favor de la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario (OpeningParliament.org 2012).

En febrero del año 2012, el Ciecode pone en marcha en España el Proyecto Avizor, una iniciativa de seguimiento y evaluación de la actividad parlamentaria española, cuyos principales rasgos distintivos son su focalización temática en los ámbitos políticos relevantes para el desarrollo sostenible y el uso del enfoque de CPD para su análisis (Gutiérrez 2013b). En este artículo se utiliza el Proyecto Avizor como estudio de caso y se emplean los datos que este proporciona para analizar el desempeño del Congreso de los Diputados como órgano impulsor de la respuesta política a los retos del desarrollo desde una perspectiva de CPD.

4 Estudio de caso: la CPD durante la X Legislatura (2011-2016) en España

La X Legislatura de España comenzó el 13 de diciembre de 2011 cuando, tras la celebración de las elecciones generales el 20 de noviembre anterior, se constituyeron las Cortes Generales. El 27 de octubre de 2015 se disolvieron las Cortes y el 13 de enero de 2016 se puso fin a la X Legislatura, con la constitución de la siguiente.⁶ El Partido Popular obtuvo mayoría absoluta en las elecciones generales con 186 escaños, que se tradujo en la formación de un Gobierno presidido por Mariano Rajoy. El PSOE obtuvo 110 escaños, Convergencia i Unió (CiU), 16; Izquierda Unida (IU), 11; Amaiur, 7; Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Partido Nacionalista Vasco, 5; Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), 3; Coalición Canaria (CC) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG), 2; Coalición Compromís, Foro de Ciudadanos (FAC) y Geroa Bai, 1. En el momento de constituirse la cámara, los grupos parlamentarios fueron siete: Grupo Parlamentario Popular; Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Catalán; Grupo Parlamentario La Izquierda Plural; Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia (UPyD); Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y Grupo Mixto.

4.1. El Proyecto Avizor como herramienta de seguimiento de la CPD en el Congreso de los Diputados español

El Proyecto Avizor, iniciado en 2012, es una iniciativa de seguimiento y evaluación de la actividad del Congreso de los Diputados de España en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible⁷ (Gutiérrez 2013b).

6 A efectos oficiales, el Congreso de los Diputados considera que la X Legislatura no finalizó hasta el 13 de enero de 2016, fecha en la que se constituyeron las Cortes Generales de la XI Legislatura. En el período entre la disolución de las Cortes anteriores y la constitución de las siguientes, permanece en funcionamiento la Comisión Permanente del Congreso, cuyas actividades son consideradas como pertenecientes a la legislatura previa.

7 Puede visitarse la página web del Proyecto Avizor en www.ProyectoAvizor.org (consultado el 31 de marzo de 2016).

Este proyecto parte de la responsabilidad que tiene España en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo internacional, como imperativo legal y político que nuestro país ha ratificado en múltiples foros (tanto nacionales como internacionales). Esta responsabilidad se extiende a una serie de ámbitos políticos que van desde la cooperación al desarrollo hasta las políticas comerciales, pasando por las migratorias, climáticas, agrícolas, fiscales, de seguridad o de construcción de paz.

Como ya se ha comentado, el Congreso de los Diputados — en sus funciones legislativa, de control y orientación al Gobierno— constituye un actor clave en la construcción de la política española de desarrollo internacional. Por ello, con el Proyecto Avizor se pretende, en primer lugar, dar publicidad a las aportaciones que los diputados hagan en esta materia a través de una herramienta *online* de información parlamentaria, con el objetivo de incentivar su compromiso con la lucha contra la pobreza y de facilitar el control ciudadano y la rendición de cuentas de los representantes políticos. En segundo lugar, en el Proyecto Avizor se analizan todos los actos parlamentarios con una metodología que los evalúa en virtud de criterios de relevancia para el desarrollo, relación con compromisos internacionales adquiridos, valor añadido y grado de concreción (Pérez y Segovia 2016).

En 2014, los promotores del Proyecto Avizor vieron la necesidad de profundizar en el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de los mandatos políticos contenidos en las iniciativas parlamentarias de orientación política. Este tipo de actividad parlamentaria —desarrollada a través de proposiciones no de ley, mociones e interpelaciones—, que representa el 30 % del total de la actividad relacionada con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, sirve para que el Congreso proponga al Gobierno líneas de actuación o principios que deben tenerse en cuenta en determinadas materias, así como para instar al Gobierno a mantener determinadas posiciones (Gutiérrez y Pérez 2014).

Esta línea de trabajo se denomina ¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso? (*QPC*, en adelante).⁸ Su objetivo es analizar qué ocurre con este tipo de iniciativas una vez han sido aprobadas por el Congreso, ya que actualmente no existen mecanismos de control ni hay obligación de informar o de rendir cuentas de su cumplimiento por parte del Gobierno (Gutiérrez y Pérez 2014).

En el siguiente epígrafe expondremos la metodología que se ha seguido en el Proyecto Avizor durante los cuatro años de la X Legislatura (2011-2016), para evaluar la actividad del Congreso en relación con la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible, así como el grado de cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas de orientación política aprobadas.

8 Puede consultarse toda la información de este proyecto en www.QuePasoCon.org (consultado el 31 de marzo de 2016).

4.2. Metodología del Proyecto Avizor

4.2.1. Metodología para determinar el contenido favorable al desarrollo y el enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias

En primer lugar, el Proyecto Avizor da seguimiento a la actividad parlamentaria que tiene lugar tanto en el Pleno del Congreso como en 14 de las comisiones parlamentarias.⁹

En segundo lugar, y partiendo del enfoque de CPD, se seleccionan los actos parlamentarios¹⁰ pertenecientes a las siete áreas temáticas identificadas por el Proyecto Avizor como los ámbitos políticos con mayor potencial para afectar a los derechos de las personas y a las dinámicas globales relevantes para la sostenibilidad y equidad del desarrollo (Pérez y Segovia 2016). Estos ámbitos son: comercio internacional, fiscalidad, cambio climático y política energética, comercio de armas y construcción de paz, migraciones, cooperación al desarrollo y otras políticas (relacionadas con los derechos humanos, principalmente).¹¹ Dentro de estos ámbitos temáticos solo se incluyen en el análisis los actos o iniciativas que tengan relación o un potencial impacto en el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza. Puede ocurrir que un acto, aun perteneciendo a uno de estos ámbitos temáticos, no sea relevante para el desarrollo (por ejemplo, por afectar solamente a cuestiones domésticas españolas). Los actos que sí estén relacionados con el desarrollo son los denominados «actos Avizor», es decir, iniciativas con potencial impacto para el desarrollo.

En tercer lugar, y ya solo con los «actos Avizor» detectados, se determina si cada uno de ellos contribuye de algún modo a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.¹² Para ello, se les aplican los siguientes tres parámetros, que permiten valorar numéricamente el grado de inclusión del enfoque de CPD en cada iniciativa (Gutiérrez y Pérez 2014):

1. Construcción argumental basada en desarrollo internacional. ¿Incluye el acto menciones explícitas al desarrollo?

- ¿Se hace mención explícita a la obligación de que exista coherencia de políticas con los objetivos de desarrollo? ¿Menciona algún tratado internacional, normativa, informes, etc.? Con este primer parámetro se otorgan un máximo de seis puntos, de los 10 a los que puede aspirar cada acto parlamentario, y se descompone en:
- Mención explícita del desarrollo y a países en desarrollo: de 0 a 2 puntos.
 - Mención explícita del concepto de CPD: de 0 a 2 puntos.
 - Justificación/argumentación: de 0 a 2 puntos.

2. Relevancia política práctica del contenido de la iniciativa. La temática tratada y las propuestas planteadas ¿están vinculadas con algún proceso u oportunidad política concreta y actual? ¿Se relacionan con las agendas, tanto formales

9 Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Justicia; Comisión de Interior; Comisión de Defensa; Comisión de Economía y Competitividad; Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas; Comisión de Igualdad; Comisión de Empleo y Seguridad Social; Comisión de Industria, Energía y Turismo; Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Comisión de Sanidad y Servicios Sociales; Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Comisión para el Estudio del Cambio Climático, y Comisión Mixta para la Unión Europea.

10 Los tipos de actos parlamentarios seleccionados son 11: proyectos de ley; enmiendas a proyectos de ley; proposiciones de ley; enmiendas a proposiciones de ley; proposiciones no de ley; enmiendas a proposiciones no de ley; interpelaciones, mociones, enmiendas a mociones; propuestas de resolución; preguntas para respuesta escrita; preguntas orales, y otros.

11 Para una justificación detallada de la relevancia para el desarrollo de los siete ámbitos temáticos analizados por el Proyecto Avizor, véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/ambitospoliticos.aspx> (consultado el 31 de marzo de 2016).

12 Para más información acerca de la metodología empleada por el Proyecto Avizor, véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/faq.aspx> (consultado el 31 de marzo de 2016).

como informales, en temas de desarrollo? ¿Plantea el acto algún valor añadido respecto al *statu quo* político español en dicha cuestión? Este segundo parámetro es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación general sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional o convenios internacionales) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias (Pérez y Segovia 2016).¹³ Con este segundo parámetro se otorgan un máximo de tres puntos, que se descompone en:

- Concreción de la propuesta: de 0 a 2 puntos.
- Valor añadido al estatus del debate en España: de 0 a 1 punto.

3. Exigencia de control y rendición de cuentas. El acto ¿fomenta la rendición de cuentas y transparencia del Gobierno o del Parlamento en relación con el cumplimiento de compromisos adquiridos en materia de desarrollo o respecto al papel de España en cumbres o foros internacionales relevantes? Desde este punto de vista, son consideradas positivas las iniciativas parlamentarias que promuevan la formalización de nuevos mecanismos administrativos de control y rendición de cuentas públicas o que exijan el correcto funcionamiento de los mecanismos existentes.¹⁴ También son consideradas como positivas las iniciativas dirigidas directamente a ejercer este control o a exigir esta rendición de cuentas.¹⁵ Este tercer parámetro otorga un único punto de los 10 a los que, como máximo, puede aspirar cada acto parlamentario.

Tras asignar las correspondientes puntuaciones al acto, este tiene que pasar un nuevo filtro de ponderación con el que se asegura que solo se puntúen las iniciativas que tengan un mínimo equilibrio entre los tres parámetros aplicados (véase anexo 1). Se procede de este modo para penalizar a aquellas iniciativas que estén muy bien argumentadas pero que no tengan ninguna relevancia práctica o, al contrario, con relevancia práctica pero en las que no se haya argumentado en clave de desarrollo.

Una vez aplicados estos criterios, las iniciativas que finalmente reciben puntuación son denominadas «actos prodesarrollo». Se trata de iniciativas parlamentarias que, teniendo la capacidad potencial de generar impacto sobre el desarrollo, se rigen por un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Conforman actos que, con relación a cualquiera de los ámbitos temáticos analizados, han sido planteados de forma coherente con un desarrollo internacional justo y sostenible, es decir, desde un enfoque de CPD. Por el contrario, los actos Avizor «no prodesarrollo» son aquellos que, a pesar de contar con una potencial repercusión para el desarrollo internacional, no incorporan dicho enfoque.

13 Por ejemplo, la proposición no de ley sobre la reforma y cierre de los centros de internamiento de extranjeros (iniciativa del Grupo Parlamentario Izquierda Plural) instaba al Gobierno a proceder al desarrollo en el plazo de tiempo más breve posible del Reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), pendiente de aplicación desde la publicación de la Ley de Extranjería en 2009, para el que se había dado un plazo de seis meses.

14 Ejemplos de esta actividad parlamentaria son las iniciativas para promover la creación de un protocolo de actuación para consensuar la posición española en cumbres internacionales sobre cooperación internacional o las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley del Impuesto sobre Sociedades con el que se demanda el aumento de la transparencia en torno a los mecanismos de planificación fiscal agresiva de las empresas transnacionales.

15 Ejemplos de esta actividad parlamentaria son las propuestas de resolución de los diferentes grupos parlamentarios acerca del informe anual del Gobierno sobre «Estadísticas españolas de exportación de Material de Defensa, de Otro Material y de Productos y Tecnologías de Doble Uso», de modo que se insta al Gobierno a aumentar la transparencia en esta materia o la petición de información detallada sobre las posiciones defendidas por el Ejecutivo español tras la celebración de cumbres internacionales u otros encuentros bilaterales con terceros países.

Por último, una vez determinado si un acto es «prodesarrollo» o «no prodesarrollo», se le otorga una puntuación ponderada en función del tipo de acto parlamentario del que se trate. Se procede de este modo porque no todos los tipos de actos parlamentarios poseen la misma trascendencia política ni requieren la misma inversión de tiempo y de capital político por parte de los parlamentarios. De este modo, una proposición de ley resulta susceptible de obtener mayor puntuación que, por ejemplo, una pregunta para respuesta escrita (véase anexo 1) (Gutiérrez y Pérez 2014).

4.2.2. Metodología para evaluar el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso

En la iniciativa *QPC* del Proyecto Avizor, existen tres posibles veredictos en relación con el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso:

- **Cumplido.** Un acto se considera cumplido cuando todos sus apartados o propuestas (en adelante llamados «ítems») han sido cumplidos en todos sus aspectos o cuando, habiendo un amplio predominio de ellos cumplidos, existe algún apartado parcialmente cumplido o, excepcionalmente, algún apartado no cumplido, si este es poco relevante en el conjunto de dicha iniciativa parlamentaria.
- **Parcialmente cumplido.** Un acto se considera parcialmente cumplido cuando una mayoría de los ítems han sido parcialmente cumplidos o cuando se combinen en similar proporción ítems no cumplidos y cumplidos.
- **No cumplido.** Un acto se considera no cumplido cuando ninguno de sus ítems ha sido cumplido o cuando hay una mayoría de ellos no cumplidos.

El criterio principal a la hora de dictar un veredicto en relación con el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo es cuantitativo y objetivo: el número de ítems cumplidos, incumplidos o parcialmente cumplidos. Solo, en el caso de que este criterio cuantitativo no sea suficiente (en caso de empate), se decide el veredicto en función de la concreción, especificidad y trascendencia política de los ítems cumplidos e incumplidos. A modo de ejemplo, dentro de una misma iniciativa parlamentaria, sería considerado de mayor peso el mandato del Congreso para que el Gobierno elabore un reglamento que desarrolle el régimen de organización y funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros, frente al mandato de «continuar aplicando las medidas específicas contra la violencia de género ejercida contra las mujeres inmigrantes». No es lo mismo que el Gobierno cumpla con el mandato de elaborar un reglamento, es decir, una norma jurídica nueva, que el hecho de que continúe realizando una labor que ya se estaba haciendo y que, además, no se encuentra muy claramente definida.

4.3. Exposición general de los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor y ¿Qué pasó con eso que aprobó el Congreso?

Tras aplicar la metodología anteriormente definida a todos los actos parlamentarios que han sido registrados en el Congreso durante la X Legislatura, se han obtenido los siguientes resultados. En primer lugar, de toda la actividad parlamentaria, se han detectado 2483 actos considerados relevantes para el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.¹⁶ Son los denominados «actos Avizor» y su contenido puede ser tanto «prodesarrollo» como «no prodesarrollo».

En segundo lugar, del total de los actos Avizor el 40 % fueron planteados en términos que pueden considerarse favorables al desarrollo (actos prodesarrollo) y el 60 % restante se hizo ignorando dicha perspectiva o planteando directamente posiciones contrarias a los objetivos del desarrollo sostenible (actos no prodesarrollo) (gráfico 1). En concreto, el 40 % de actos prodesarrollo se corresponde con 986 actos parlamentarios, planteados por 154 diputados y diputadas distintos, de los siete grupos parlamentarios existentes en la X Legislatura. *Sensu contrario*, el 60 % de los diputados no presentó ningún acto parlamentario prodesarrollo, es decir, orientado a incorporar el enfoque de CPD a la agenda política española.

En tercer lugar, de los 986 actos planteados en términos favorables al desarrollo, el 58 % fueron rechazados en votación o caducaron durante el proceso de tramitación parlamentaria.

En cuarto lugar, en relación con la actividad de los grupos parlamentarios, en seis de los siete grupos (Grupo Mixto, Catalán, Vasco, Socialista, UPyD y Popular) el total de actos parlamentarios prodesarrollo no alcanzó el 50 % de su actividad relacionada con el desarrollo. Solo el Grupo Izquierda Plural tuvo un balance positivo, es decir, mayor proporción de actos prodesarrollo que no prodesarrollo (gráfico 2). En términos de impacto político efectivo a favor del desarrollo, sin embargo, los grupos parlamentarios de los dos grandes partidos (PP y PSOE) fueron los que consiguieron que se aprobaran un mayor número de sus iniciativas prodesarrollo (con el 19,8 y el 27,9 % del total de actos prodesarrollo aprobados por el Congreso, respectivamente) (gráfico 3).

Temáticamente, en quinto lugar, hay una gran disparidad en cuanto a la presencia de un enfoque prodesarrollo en las iniciativas presentadas. Mientras que, en ámbitos como la cooperación al desarrollo o la construcción de paz la presencia de este enfoque, es frecuente (66 y 56 %, respectivamente), en otros ámbitos tan relevantes como el comercio internacional, el cambio climático o la fiscalidad apenas se presentaron iniciativas desde dicha perspectiva (14, 23 y 28%, respectivamente) (gráfico 4 y tabla 1).

16 Esta es la distribución por tipo de actos parlamentarios de los 2483 actos relevantes para el desarrollo internacional: el 56 % (1387 actos) son preguntas para respuesta escrita, el 19 % (469 actos) son proposiciones no de ley, el 10 % (245 actos) son enmiendas a proposiciones no de ley, el 5,6 % (140 actos) son enmiendas a proyectos de ley, el 3,5 % (89 actos) son preguntas orales y el 2,4 % (60 actos) son propuestas de resolución. El 3,5 % restante (93 actos) corresponden, por este orden, a enmiendas a mociones, interpelaciones y mociones, proposiciones de ley, enmiendas de proposiciones de ley y otros.

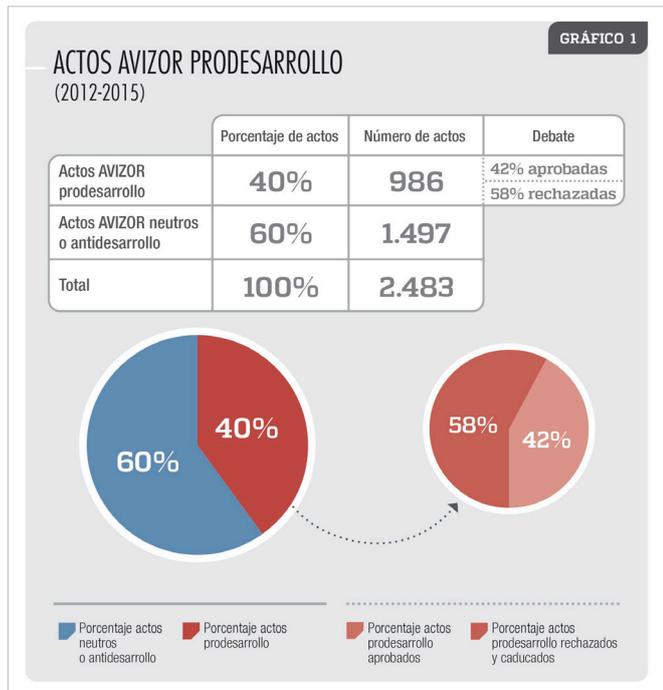


Gráfico 1

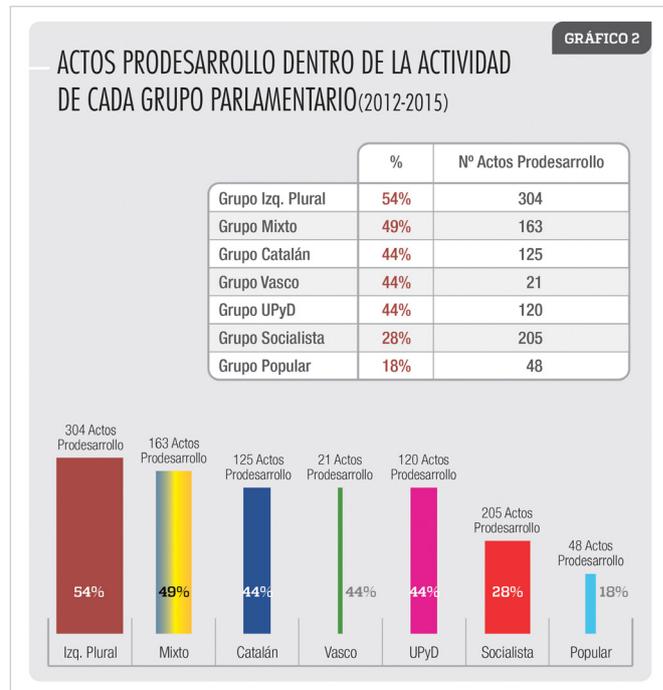


Gráfico 2

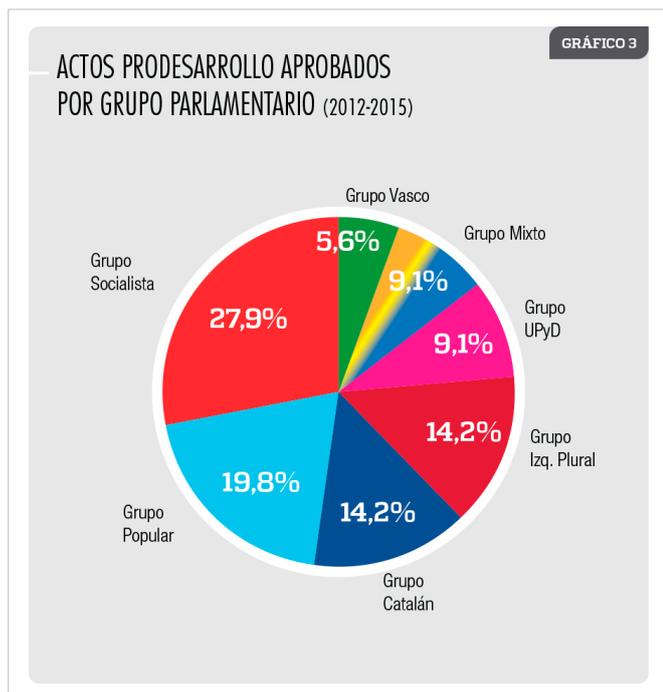


Gráfico 3

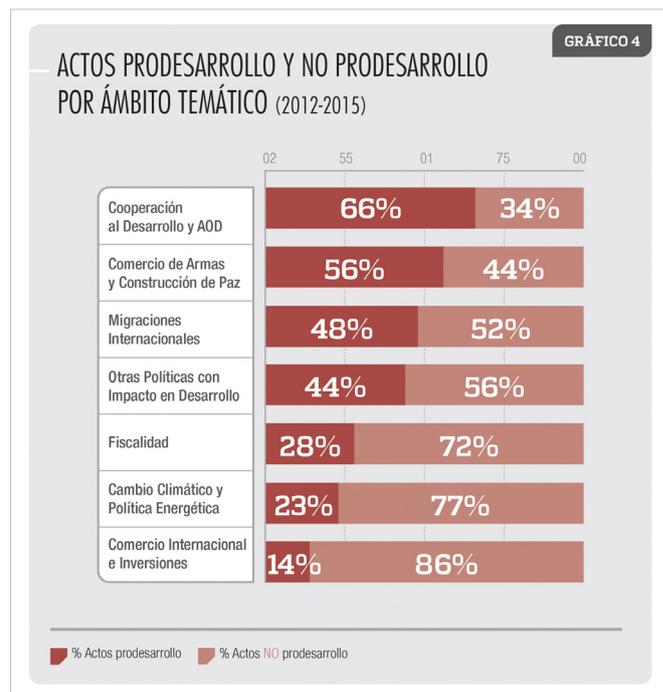


Gráfico 4



Gráfico 5

TABLA 1

DISTINTA PRIORIDAD POLÍTICA SEGÚN EL ÁMBITO TEMÁTICO (2012-2015)

ÁMBITO TEMÁTICO	ORDEN POR VOLUMEN ACTIVIDAD	ORDEN POR ENFOQUE PRODESARROLLO
Migraciones Internacionales	1 ^a	3 ^o
Comercio Internacional e Inversiones	2 ^a	7 ^o
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	3 ^a	4 ^o
Cambio Climático y Política Energética	4 ^a	6 ^o
Cooperación al Desarrollo y AOD	5 ^a	1 ^o
Comercio de Armas y Construcción de Paz	6 ^a	2 ^o
Fiscalidad	7 ^a	5 ^o

Tabla 1

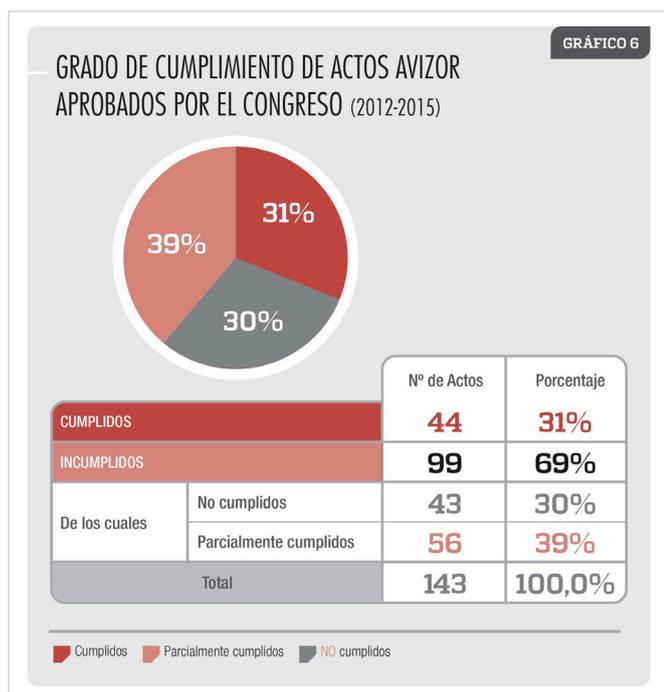


Gráfico 6

En sexto lugar, en cuanto al lugar en el que se debaten las iniciativas, los datos muestran que la mayor parte de los actos Avizor se debatieron en el Pleno y en tres comisiones parlamentarias: las de cooperación internacional al desarrollo, asuntos exteriores y agricultura, alimentación y medio ambiente. De ellas, en las que mayor enfoque prodesarrollo hubo, fue en las comisiones de cooperación y de asuntos exteriores (con el 67 y el 50 % de actos prodesarrollo, respectivamente). En la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el otro extremo, solo una de cada 10 iniciativas se hizo desde dicha perspectiva (gráfico 5). Otro hallazgo interesante respecto al lugar de debate de las iniciativas relevantes para el desarrollo sostenible es que siete de cada 10 iniciativas parlamentarias (el 69 %) que tratan sobre temas relevantes para el desarrollo internacional no son debatidas en la Comisión de Cooperación ni en la de Asuntos Exteriores. Sin embargo, son estas dos comisiones las que tradicionalmente se han vinculado con el trabajo relacionado con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza (Pérez y Segovia 2016).

En séptimo lugar, en cuanto al reparto de la actividad parlamentaria por funciones, durante la pasada Legislatura, solo el 7 % de la actividad parlamentaria que abordó temas relevantes para el desarrollo se hizo a través de actos propios de la función legislativa. El 93 % restante de la actividad parlamentaria corresponde a las funciones de control y orientación política. Dentro de esta actividad legislativa, la capacidad que la oposición ha tenido para proponer y aprobar leyes durante los cuatro años de la X Legislatura ha sido mínima, hasta el punto de no haberse aprobado ninguna de las 21 proposiciones de ley relacionadas con el desarrollo presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición. Aun en contextos de mayoría absoluta, como la lograda en la X Legislatura por el Partido Popular (PP), esto es sintomático de las dificultades de la clase política española a la hora de dialogar y alcanzar acuerdos en materias de gran relevancia social y pone de manifiesto la debilidad del Congreso como foro de construcción de consensos políticos amplios.

Las funciones parlamentarias de control y orientación política, aunque relevantes dentro de la dinámica parlamentaria, tienen mucha menor capacidad de generar efectos reales, directos y concretos que la actividad legislativa (Pérez y Segovia 2016). La función de orientación política —llevada a cabo a través de proposiciones no de ley, mociones e interpelaciones— supuso el 30 % del total de la actividad parlamentaria analizada por Avizor. A lo largo de la X Legislatura el Congreso ha aprobado más de 143 iniciativas de estas características vinculadas con el desarrollo, sobre temas de tanta relevancia política y social como la elaboración del II Plan Nacional de Derechos Humanos, la aprobación de una Ley Integral contra el Cambio Climático o el desarrollo reglamentario para la Ley de Asilo y para los Centros de Internamiento de Extranjeros. Según los resultados que arrojó el análisis de QPC, el Gobierno solo ha

cumplido íntegramente el 31 % de estos mandatos parlamentarios (gráfico 6).

La principal conclusión que se obtiene de estos datos es que el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y 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 (Pérez y Segovia 2016).

5 Las implicaciones de incorporar el enfoque de CPD en la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados

Partiendo del análisis del Proyecto Avizor y de la base de datos que de este se deriva, en este artículo hemos querido plantear dos hipótesis, relacionadas ambas con el interés por conocer si existe relación entre la incorporación del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias y la probabilidad de que dichas iniciativas sean tramitadas con éxito en el Congreso de los Diputados y de que su mandato sea cumplido por el Ejecutivo. Las dos hipótesis planteadas son:

- La incorporación del enfoque de CPD en un determinado acto parlamentario ha influido en las posibilidades de que dicho acto haya sido tramitado con éxito en el Congreso de los Diputados durante la pasada Legislatura en España.
- En el caso de las iniciativas parlamentarias de orientación política al Gobierno y que fueron finalmente aprobadas por el Congreso, la probabilidad de que el Ejecutivo cumpla el mandato parlamentario que contienen disminuye a medida que aumenta la presencia del enfoque de CPD.

El interés y relevancia de estas dos hipótesis parten del hecho, ya expuesto en los epígrafes anteriores, de que los poderes públicos españoles están legalmente obligados a incorporar el enfoque de CPD en el diseño e implementación de todas las políticas, en virtud de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo y del Tratado de Lisboa. Sin embargo, en ocasiones, la incorporación de este enfoque puede implicar priorizar objetivos como el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos o la gestión sostenible de los recursos naturales, frente a otros objetivos que pueden estar más vinculados con intereses domésticos o cortoplacistas y que pueden llegar a ser incompatibles con los primeros. Así ocurre, por ejemplo, cuando anualmente en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que decidir qué cantidad destinar a la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo y cumplir o no

con el objetivo de alcanzar el 0,7 % del PIB nacional o, en materia comercial, cuando España tiene que fijar su posición en, por ejemplo, las negociaciones pesqueras de la UE con los países de África Occidental, con el fin de decidir qué peso dar en ella a objetivos comerciales ofensivos desde la perspectiva de la flota española, a consideraciones medioambientales o a la protección de los medios de vida tradicionales de las poblaciones locales africanas.

Por esta potencial tensión entre la perspectiva de CPD y otros intereses en conflicto, los decisores políticos españoles pueden tener incentivos y recibir presiones más o menos directas por parte de sus electores y otros grupos de presión para no cumplir sus obligaciones legales y políticas en materia de CPD. De ser esto cierto, en el supuesto de la primera hipótesis, los actos parlamentarios con mayor contenido de CPD tendrían menos probabilidades de tener una tramitación parlamentaria exitosa que los que presenten menor contenido, una vez aislado el efecto del grupo político que lo promovió y del ámbito temático al que pertenece. En el caso de la segunda hipótesis, los mandatos políticos al Gobierno aprobados por el Congreso y que contengan un mayor enfoque de CPD deberían tener menos probabilidades de ser cumplidos por el Ejecutivo que aquellos con menor contenido, una vez aislado el efecto del grupo político que lo promovió y del ámbito temático al que pertenece.

5.1. Primera hipótesis planteada: la incorporación del enfoque de CPD influye negativamente en las posibilidades de que un acto parlamentario sea tramitado con éxito en el Congreso de los Diputados. Presentación del análisis y exposición de los datos

Para realizar este primer análisis, nos centramos en qué factores son relevantes para que una iniciativa parlamentaria sea tramitada con éxito; para ello se toman los datos de los 2483 actos parlamentarios evaluados por el Proyecto Avizor,¹⁷ pertenecientes a 11 tipos de actos parlamentarios distintos.¹⁸

A cada uno de los 2483 actos se les ha asignado el valor de «éxito» o «fracaso» en función de su grado de éxito en la tramitación parlamentaria. Para todas las tipologías de actos, «éxito» es sinónimo de haber sido aprobado, salvo en el caso de las «preguntas para respuesta escrita» y de las «preguntas orales», en las que «éxito» implica haber sido respondidas. Para las preguntas, «fracaso» es sinónimo de no haber sido respondidas; para el resto de actos, «fracaso» corresponde al supuesto de haber sido rechazadas, de haber caducado o de haber sido retiradas por su promotor durante la tramitación parlamentaria.

También hemos determinado para cada acto parlamentario la existencia o no de contenido CPD. Esta información la hemos obtenido del análisis llevado a cabo previamente por el Proyecto

17 Se puede acceder a la base de datos del Proyecto Avizor en <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/publicaciones.aspx>

18 Véanse tipos de actos en el epígrafe 4.2.1 «Metodología del Proyecto Avizor».

Avizor, cuya metodología y resultados han sido presentados en el epígrafe anterior. Hemos considerado que un acto parlamentario contiene suficiente enfoque de CPD si, tras aplicarle el análisis del Proyecto Avizor, ha resultado ser un acto «prodesarrollo». Por el contrario, hemos considerado que no contiene suficiente enfoque de CPD si, según el Proyecto Avizor, ha resultado ser un acto «no prodesarrollo».

Los siete ámbitos temáticos a los que pertenecen los actos parlamentarios analizados son los mismos campos temáticos del Proyecto Avizor: cambio climático y política energética, comercio de armas y construcción de paz, comercio internacional e inversiones, cooperación al desarrollo y AOD, fiscalidad, migraciones internacionales y otras políticas con impacto en desarrollo. Hemos tomado el ámbito «cambio climático y política energética» como categoría de referencia.

Por último, los siete grupos parlamentarios de la X Legislatura, que son autores de los actos parlamentarios considerados, son los siguientes: Grupo Popular, Grupo Socialista, Grupo Catalán, Grupo Izquierda Plural, Grupo UPyD, Grupo Vasco y Grupo Mixto; se escogió al «Grupo Popular» como categoría de referencia.

Con estos datos, realizamos una regresión logística, donde la variable dependiente es el éxito de las iniciativas parlamentarias (codificada como 1, cuando la iniciativa es exitosa y 0 cuando no lo es).¹⁹ Los resultados se recogen en la tabla 2. Mostramos los resultados como *odds ratios*, es decir, como probabilidades relativas. Aquellos coeficientes por encima de 1 implican un aumento de la probabilidad de éxito, mientras que los coeficientes por debajo de 1 implican una reducción de la probabilidad de éxito (tabla 2).

Como se puede comprobar, nuestra variable de interés —el contenido prodesarrollo— es altamente significativa. El efecto es robusto y estable, dado que se mantiene al incluir el resto de variables de control en los modelos X.2 y X.3. La magnitud del efecto, además, es relevante. Un acto parlamentario que incorpora el enfoque de CPD tiene unas probabilidades de ser tramitado con éxito que son, al menos, un 20 % menor que aquellos que no incorporan dicho enfoque (modelo X.1). Este efecto parece de mayor magnitud si se incluyen las variables de control de «ámbito temático» y «grupo parlamentario» respectivamente, al descender el *odds ratio* hasta un 36,5 % y a un 31,5 % de menor probabilidad de éxito. Estos resultados permiten confirmar la primera hipótesis planteada.

Un análisis más en detalle del resto de variables también arroja algunas claves interesantes. Desde la perspectiva de los grupos parlamentarios, estas son las más destacadas:

- Como era de esperar, dado el contexto de mayoría absoluta, todos los grupos tienen una menor probabilidad de éxito en sus iniciativas parlamentarias que el Grupo Popular (que es

19 Los resultados son robustos a la clusterización de los errores estándar por grupo y ámbito temático.

Variables	(X.1) Probabilidad de éxito (odds ratios)	(X.2) Probabilidad de éxito (odds ratios)	(X.3) Probabilidad de éxito (odds ratios)
Prodesarrollo	0,801** (0,0726)	0,634*** (0,0631)	0,684*** (0,0704)
Comercio de armas y construcción de paz		2,217*** (0,435)	2,247*** (0,445)
Comercio internacional e inversiones		1,691*** (0,259)	1,692*** (0,262)
Cooperación al desarrollo y AOD		3,420*** (0,657)	3,055*** (0,596)
Fiscalidad		0,798 (0,168)	0,785 (0,167)
Migraciones		2,833*** (0,412)	2,839*** (0,417)
Otras políticas		1,532*** (0,236)	1,465** (0,229)
Grupo Socialista			0,637** (0,117)
Grupo Catalán			0,747 (0,162)
Grupo Izquierda Plural			0,575*** (0,110)
Grupo UPyD			0,791 (0,172)
Grupo Vasco			0,382*** (0,130)
Grupo Mixto			0,455*** (0,0929)
Constante	2,799*** (0,164)	1,682*** (0,185)	2,608*** (0,500)
Observaciones	2,483	2,483	2,483

Errores estándar entre paréntesis

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tabla 2

Efecto del enfoque prodesarrollo de las iniciativas políticas en el éxito de la tramitación parlamentaria
Regresión logística

la categoría de referencia). El peso político dentro de la Cámara parece explicar esta diferencia entre el Grupo Popular y el resto de grupos, dado que esta menor probabilidad es significativa para cuatro de los seis grupos parlamentarios que incluimos (y muy cercano a la significatividad para los otros dos grupos). Sin embargo, la autoría, más allá del peso parlamentario, parece ser también una variable significativa a la hora de que se tramite con éxito una iniciativa parlamentaria dado que el Grupo Socialista (segunda fuerza parlamentaria) presenta menor probabilidad que el Grupo UPyD y que el Grupo Catalán, con mucha menos presencia en el Congreso.

- Una posible explicación de por qué la probabilidad de éxito es especialmente baja para el Grupo Mixto y la Izquierda Plural es la distancia ideológica existente entre el grupo mayoritario en el Congreso durante la Legislatura (Grupo Popular) y gran parte de los partidos políticos que componen esos dos grupos parlamentarios (Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya-Les Verds, Esquerra Republicana o la Chunta Aragonesista), lo que podría llevar al Grupo Popular a coincidir con las propuestas de estos grupos en menor medida que con el resto y, por tanto, estar menos dispuestos a aprobarlas o a responder a sus preguntas. De hecho, el Grupo Izquierda Plural y el Grupo Mixto son los dos grupos que presentan un mayor porcentaje de actividad prodesarrollo frente al conjunto de su actividad (un 53 y un 49 %, respectivamente). Para el caso del Grupo Vasco, en el que esta polaridad ideológica es menos evidente, la explicación parece estar en la muy baja proporción de preguntas parlamentarias que este grupo presenta en el conjunto de su actividad (19 % frente a una media del 59,5 % para el conjunto de los grupos). Dado que este tipo de actos parlamentarios son los que con más probabilidad se tramitan exitosamente (un 93,5 % frente a un 71,9 % para el conjunto de actividad parlamentaria), este menor uso de la función de control parlamentario podría estar detrás de la menor probabilidad de éxito del Grupo Vasco.

Para el análisis de los ámbitos temáticos utilizamos el campo «política energética y cambio climático» como categoría de referencia. La clave más destacada que arroja el análisis es que todos los ámbitos temáticos, excepto «fiscalidad», tienen una probabilidad relativa mayor y estadísticamente significativa de ser tramitados con éxito en comparación con «política energética y cambio climático». «Fiscalidad» presenta una probabilidad relativa menor de tramitación exitosa, aunque el coeficiente no es significativo.

Los datos del Proyecto Avizor muestran que el Partido Popular no se ha caracterizado durante la Legistatura 2011-2016 por su sensibilidad hacia las políticas de lucha contra el cambio climático

y fomento de las energías renovables ni por su predisposición a impulsar una mayor regulación fiscal internacional o nuevas medidas impositivas, como la tasa a las transacciones financieras internacionales. El Grupo Popular, junto al Grupo Catalán y el Grupo Vasco, son los únicos grupos que no impulsaron ninguna iniciativa prodesarrollo en el ámbito climático-energético y es, junto al Grupo UPyD, el grupo con más bajo porcentaje de iniciativas prodesarrollo sobre fiscalidad del Congreso. Por todo ello, el resultado obtenido parece razonable: el Grupo Popular, con mayoría absoluta en el Congreso durante estos cuatro últimos años, habría estado menos dispuesto a aprobar medidas propuestas por el resto de grupos en estas dos temáticas que sobre el resto de ámbitos analizados. Además, al no ser ámbitos temáticos prioritarios para el Grupo Popular, este ha registrado poca actividad al respecto (por debajo del 15 % del total de la actividad parlamentaria popular entre ambos ámbitos), lo cual también contribuye a disminuir la probabilidad de que sean aprobados.

5.2. Segunda hipótesis planteada: la presencia del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias de orientación política disminuye la probabilidad de que el Ejecutivo cumpla su mandato parlamentario. Presentación del análisis y exposición de los datos

En esta segunda parte del análisis nos centramos en qué factores son relevantes para el cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas de orientación política del Congreso de los Diputados. Para realizar este análisis, hemos analizado las 143 proposiciones no de ley que, habiendo sido registradas y aprobadas por el Congreso de los Diputados durante la X Legislatura (2011-2016) en España, tratan sobre materias relacionadas con el desarrollo internacional y los derechos humanos. Para cada uno de estos actos parlamentarios hemos determinado el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo, asignándoles el valor «cumplido», «no cumplido» o «parcialmente cumplido», en virtud de la información suministrada por el análisis del Proyecto Avizor a través de su iniciativa *¿Qué Pasó con Eso que Aprobó el Congreso?*

Para analizar qué afecta al grado de cumplimiento, utilizamos las mismas variables de los análisis anteriores. Incluimos unas variables que tienen valor 1 si el acto tiene contenido prodesarrollo y 0 si no es así. También analizamos los ámbitos temáticos a los que pertenecen los actos parlamentarios, que son los mismos siete ámbitos ya presentados en la hipótesis anterior. De nuevo se ha escogido «cambio climático y política energética» como categoría de referencia. Lo mismo ocurre con los siete grupos parlamentarios cuyos actos parlamentarios son incluidos en el análisis. El «Grupo Popular» es, de nuevo, la categoría de referencia.

Con estos datos, realizamos un «análisis *logit*», donde la variable dependiente es el cumplimiento por el Ejecutivo de los mandatos parlamentarios (codificados como 1, cuando el mandato ha sido cumplido y 0 cuando no lo ha sido o solo lo ha sido parcialmente).²⁰ Los resultados se recogen en la tabla 3. Mostramos los resultados con los coeficientes brutos; es decir, aquellos coeficientes positivos implican un aumento de la probabilidad de cumplimiento, mientras que los coeficientes negativos implican una reducción de la probabilidad de cumplimiento.

En este segundo análisis, un grupo parlamentario (Grupo UPyD) y un ámbito temático (fiscalidad) con menor actividad parlamentaria quedan eliminados del modelo por problemas de multicolinealidad y su baja variación en cuanto al cumplimiento. Los resultados no se ven afectados y son robustos a su agrupación en categorías que comprenden varios grupos. Dado el bajo número de observaciones de este segundo análisis (una muestra de 143 datos), la eliminación de categorías era un resultado previsible.

En cuanto a los resultados, en este segundo análisis el efecto de nuestra variable de interés —el contenido prodesarrollo— solo es significativa en el primer modelo. Como esperábamos, el contenido prodesarrollo reduce la probabilidad de que el Gobierno cumpla el mandato parlamentario. No obstante, al incluir el resto de variables de control, el efecto pierde significatividad (modelos X.2 y X.3 que incluyen las variables «partido político» y «ámbito temático»). Lo que este resultado parece indicar es que, basándose en los datos disponibles, ni el contenido prodesarrollo ni la autoría ni el ámbito temático tratado en las iniciativas parlamentarias de orientación política al Gobierno aprobadas por el Congreso de los Diputados influyen significativamente en la probabilidad de que dicho mandato sea cumplido por el Gobierno.

Estos resultados, no significativos en lo estadístico, sí tienen, sin embargo, una interesante lectura desde el punto de vista institucional en relación con el funcionamiento interno del Congreso de los Diputados y su relación con el Ejecutivo. El muy bajo nivel de cumplimiento del Ejecutivo de las orientaciones políticas aprobadas por el Congreso, con independencia de su contenido y de su autoría (un 31 % de cumplimiento íntegro tras finalizar la X Legislatura), refleja el escaso valor que el Ejecutivo otorga a los acuerdos alcanzados por el Congreso de los Diputados y pone en tela de juicio la propia utilidad práctica de la función parlamentaria de orientación política.

Según el diagnóstico realizado por el Proyecto Avizor (Gutiérrez 2013b), los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los ministerios no funcionan adecuadamente. La comunicación de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia —a quien le corresponde informar a los organismos públicos correspondientes de la aprobación de iniciativas parlamentarias de cuyo cumplimiento son responsables—

20 Los resultados son robustos a la clusterización de los errores estándar por grupo y ámbito temático.

	(X.1)	(X.2)	(X.3)
Variables	Probabilidad de cumplimiento	Probabilidad de cumplimiento	Probabilidad de cumplimiento
Prodesarrollo	-0,840** (0,375)	-0,323 (0,418)	-0,00412 (0,609)
Grupo Socialista		-1,145* (0,598)	-1,149* (0,633)
Grupo Catalán		-0,282 (0,532)	0,161 (0,574)
Grupo Izquierda Plural		-1,822 (1,116)	-1,672 (1,148)
Grupo Vasco		-0,809 (1,197)	-0,979 (1,326)
Grupo Mixto		-1,744 (1,112)	-1,875* (1,137)
Varios autores		-0,308 (0,635)	-0,997 (0,828)
Comercio de armas y construcción de paz			0,910 (1,033)
Comercio internacional e inversiones			0,555 (0,848)
Cooperación al desarrollo y AOD			-0,332 (0,967)
Migraciones internacionales			-1,620 (1,318)
Otras políticas			-0,156 (0,889)
<i>Constant</i>	-0,288 (0,289)	-0,0524 (0,338)	-0,388 (0,792)
<i>Observations</i>	143	136	134

Standard errors in parentheses

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tabla 3

Efecto del enfoque prodesarrollo de los mandatos parlamentarios en su cumplimiento por parte del Ejecutivo

Regresión *logit*

no siempre llega a producirse, por lo que, en ocasiones, los responsables políticos afectados no han llegado siquiera a tener conocimiento de la existencia de los mandatos parlamentarios. Además, al no ser públicas estas comunicaciones ni existir un registro público de ellas, se ven obstaculizados el seguimiento externo y la posterior rendición de cuentas.

6 Conclusiones

En este artículo se ha partido de cinco supuestos básicos: en primer lugar, que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible — que la comunidad internacional ha aprobado como hoja de ruta común para hacer frente a los retos globales de pobreza, desigualdad y gestión sostenible de los recursos del planeta— hace imprescindible que la CPD sea el principio vertebrador de los planes de Gobierno de todos los Estados en los próximos quince años; en segundo lugar, que la naturaleza eminentemente política de esta nueva agenda y la necesidad de que los Estados adquieran con esta un compromiso ambicioso, estable y a largo plazo, convierte a los Parlamentos nacionales en actores de mucha relevancia y con un rol estratégico; en tercer lugar, que los poderes públicos españoles están legalmente obligados a incorporar la perspectiva de CPD en el diseño e implementación del conjunto de políticas públicas, de modo que sean coherentes con los objetivos de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo internacional y los derechos humanos; en cuarto lugar, que —según el diagnóstico realizado por el Proyecto Avizor— el Congreso de los Diputados español durante la X Legislatura respondió de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y que, en el conjunto de su actividad parlamentaria, no prevaleció la perspectiva de CPD ni un enfoque orientado a la promoción de un sistema internacional más equitativo y sostenible y, en quinto lugar, que el Gobierno de España ha presentado durante los últimos cuatro años un muy bajo nivel de cumplimiento de las orientaciones políticas aprobadas por el Congreso en aquellas materias relacionadas con el desarrollo internacional sostenible y los derechos humanos.

Desde el escenario planteado por estos cinco supuestos, en este artículo se ha querido ir un paso más allá para conocer si, durante la X Legislatura, la incorporación del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias fue un factor determinante para las posibilidades de que dichas iniciativas fueran tramitadas con éxito en el Congreso de los Diputados y para que, en el caso de las iniciativas de orientación política, su mandato fuera cumplido por el Ejecutivo. La motivación última de esta investigación es conocer si, en el panorama político español, existen especiales trabas y dificultades para promover con éxito las iniciativas necesarias para que Espa-

ña pueda implementar con éxito los compromisos adquiridos en la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Según los análisis realizados, sí parecen existir indicios de que una mayor presencia del enfoque de CPD en una iniciativa parlamentaria disminuye —hasta en un 36,5 %— las probabilidades de que esta sea tramitada con éxito. Por el contrario, no se han hallado evidencias de que la presencia del enfoque de CPD sea significativa en relación con las probabilidades de que el Gobierno cumpla con el mandato político del Congreso de los Diputados, a pesar de la baja proporción —el 31 %— de dichos mandatos a los que el Ejecutivo ha dado cumplimiento.

De estos resultados se derivan, al menos, dos conclusiones relevantes:

- En primer lugar, parece obvio que existe en España un déficit de voluntad política y de sensibilización en cuanto a la existencia de una obligación legal con la CPD y de un compromiso internacional de cumplir en los próximos quince años con la ambiciosa Agenda 2030. El Congreso de los Diputados español no parece estar preparado para desempeñar el papel de foro de debate, discusión y consenso que de él se espera ni ha ejercido, por el momento, el liderazgo político que todo país necesita para cumplir con los objetivos asumidos. Más allá de la falta de la suficiente voluntad política, la estructura y funcionamiento actual del Congreso de los Diputados no está adaptada para promover y facilitar la integración del enfoque de CPD en la actividad parlamentaria (Pérez y Segovia 2016). Así, por ejemplo, la rígida asignación de materias a las comisiones parlamentarias está lejos de reflejar la complejidad y transversalidad de las problemáticas que deben tratar, o la actual concentración de los parlamentarios más expertos y sensibilizados en materias de desarrollo en las Comisiones de Cooperación y Asuntos Exteriores ignora el hecho de que cerca del 70 % de la actividad parlamentaria relevante para los objetivos del desarrollo ocurre fuera de ellas. Estas cuestiones interpelan a la sociedad civil —en lo relativo a la sensibilización y presión ciudadana para conseguir una mayor voluntad política— y a los partidos políticos —en lo relativo a la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados— a intervenir urgentemente.
- En segundo lugar, el bajo nivel de cumplimiento por parte del Gobierno de los mandatos políticos aprobados por el Congreso de los Diputados y la ausencia de rendición de cuentas al respecto debería ser una cuestión prioritaria en la agenda de reformas por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo en España. En este sentido, la ausencia de evidencias de que un mayor enfoque de CPD perjudique las probabilidades de cumplimiento gubernamental no le resta

relevancia política y democrática a esta cuestión. Cualquier estrategia que pretenda abordar la solución de esta problemática deberá incluir, necesariamente, la creación de un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las diferentes iniciativas aprobadas por el Congreso, la elaboración periódica de un informe por parte del Gobierno al respecto y la mejora de los mecanismos de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los organismos públicos interpelados por las iniciativas parlamentarias aprobadas, lo que permitiría el acceso público a dichas comunicaciones, para facilitar el escrutinio y control externo.

A partir de las conclusiones de este trabajo, se abren dos futuras vías de desarrollo:

- La primera está relacionada con investigar si esta relación significativa y negativa entre la mayor presencia del enfoque de CPD y la probabilidad de éxito en la tramitación parlamentaria existe para todos los tipos de actividad parlamentaria o si solo es cierta analizando la actividad parlamentaria de forma agregada. Esta inquietud ha surgido al analizar los datos del Proyecto Avizor y ver que, mientras que la probabilidad media de éxito para el conjunto de los actos parlamentarios es menor en aquellos actos prodesarrollo que en los no prodesarrollo (un 69,2 % frente a un 73,7 %, respectivamente), esta relación se invierte si excluimos del análisis los actos relacionados con la función de control al Gobierno (preguntas y peticiones de comparecencia, básicamente), en cuyo caso la probabilidad de éxito de las prodesarrollo es del 42,5 % y la de las no prodesarrollo, de un 38,3 %. Dado que en las funciones legislativa y de orientación política al Gobierno es donde se concentran la mayor parte del debate y de las propuesta de contenido, sería interesante analizar con más detenimiento dichos resultados.
- La segunda está relacionada con la metodología del Proyecto Avizor y supone una sugerencia que podría mejorar la calidad del análisis realizado. Los datos empleados en este artículo se basan en el análisis realizado por el Proyecto Avizor a los textos de los actos registrados por los parlamentarios que los impulsan. Sin embargo, estos actos, en ocasiones, sufren modificaciones durante la tramitación parlamentaria fruto, por ejemplo, de enmiendas presentadas por otros grupos parlamentarios. Sin embargo, el análisis del Proyecto Avizor no recoge dichas variaciones. Como consecuencia, la búsqueda de relación entre el enfoque de CPD de las iniciativas y las probabilidades de éxito parlamentario y cumplimiento gubernamental ha podido incluir algún error en el supuesto de que la aprobación del mandato parlamentario al

Gobierno fuera sobre un texto distinto al inicialmente registrado y analizado. Esta mejora supondría comparar el texto final de las iniciativas aprobadas con el texto inicialmente registrado en el Congreso para determinar, si fuera pertinente, un cambio en el diagnóstico de «prodesarrollo»/«no prodesarrollo» emitido.

7 Agradecimientos

Los autores agradecen a don Ignacio Jurado Nebreda por su asistencia técnica en la elaboración del análisis econométrico presentado en este artículo y a doña Alba Gutiérrez Fraile por el trabajo de seguimiento y registro de la actividad parlamentaria española durante los años 2012 y 2015, necesario para la construcción de la base de datos del Proyecto Avizor, en la que este artículo basa sus análisis.

8 Bibliografía

- ALONSO JA, FITZGERALD V (eds.) (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Catarata.
- ASHOFF G (2005). Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU. En: Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World. Bonn: German Development Institute.
- BARRY F, KING M, MATTHEWS A (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges. *Irish Studies in International Affairs* 21:207-223.
- BOCG (2011). Proposición no de Ley sobre la reforma y cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros del Grupo Izquierda Plural. Congreso de los Diputados núm. D-17 de 17 de enero de 2012, p. 9. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28162%2F000065%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- BOCG (2012). Proposición no de Ley sobre el apoyo a las energías renovables del Grupo Izquierda Plural. Congreso de los Diputados núm. D-59 de 21 de marzo de 2012, p. 32. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28161%2F000411%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- BOCG (2013). Enmienda del Grupo Popular a la Proposición no de Ley sobre el control de los proyectos de cooperación con participación de las empresas privadas del Grupo Mixto. Congreso de los Diputados núm. D-248 de 2 de abril de 2013, p. 25. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28161%2F001455%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).

- BOCG (2014). Proposición no de Ley relativa a la necesidad de mantener las primas a las energías renovables del Grupo Mixto. Congreso de los Diputados núm. D-405 de 17 de febrero de 2014, p. 20. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28161%2F002396%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- BOE (1998). Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Boletín Oficial del Estado 162, de 8 de julio, pp. 22755-22765. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- CIECODE (2016). «Ámbitos temáticos» en Proyecto Avizor [en línea]. <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/ambitospoliticos.aspx>. Madrid.
- CIECODE (2016). «Base de datos de Proyecto Avizor años 2011-2015» en Proyecto Avizor [en línea]. <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/publicaciones.aspx>. Madrid.
- CIECODE (2016). «Metodología» en Proyecto Avizor [en línea]. <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/faq.aspx>. Madrid.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO) (2011). Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention. <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016). Roma: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO), INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD) Y PROGRAMA MUNDIAL DE LOS ALIMENTOS (PMA) (2015). The State of Food Insecurity in the World 2015, Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016). Roma: FAO.
- FORSTER J, STOKKE O (1999). Policy coherence in development co-operation. EADI Book Series 22. Londres: Frank Cass Publishers.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC) (2015). Cambio climático 2014: Informe de síntesis. IPCC, Ginebra. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf (consultado el 31 de marzo de 2016).
- GUTIÉRREZ A (2013a). Impacto de la actividad parlamentaria en la lucha contra la pobreza. En: Ramos I, Gonzalo MA, Campos E (coords.). Parlamentos abiertos a la sociedad, participación y monitorización. Madrid: Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Ideas, pp. 75-82. <http://www.unmundosalvadorsoler.org/avizor/publicacion.aspx?pubid=2> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- GUTIÉRREZ A (2013b). El Congreso de los Diputados: análisis de su papel en la respuesta de España a los retos y problemas del desarrollo internacional. Cuadernos Manuel Giménez Abad 5:99-107. http://www.unmundosalvadorsoler.org/_Files/cie/5_cuadernos_junio2013.PDF (consultado el 31 de marzo de 2016).
- GUTIÉRREZ A, PÉREZ J (2013). Comunicación en Segundas Jornadas sobre ciberpolítica de la UNED. Herramientas de transparencia y accountability para la ciberpolítica: el caso del Proyecto Avizor.
- GUTIÉRREZ A, PÉREZ J (2014). Informe Avizor 2013: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo. http://unmundosalvadorsoler.org/_Files/avi/Informe_Avizor_2013.PDF (consultado el 31 de marzo de 2016).
- LAKNER C Y MILANOVIC B (2013). La distribución global del ingreso desde la caída del muro de Berlín a la gran recesión. Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (núm. 6719). Washington: Banco Mundial.
- MARTÍNEZ I Y MARTÍNEZ P (2016). La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales. Temas para el Debate 254-255 (enero-febrero):19-21.
- MCGEE R Y GAVENTA J (2011). Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives. IDS Working paper 383 1-39. <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp383.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016).

- MESA M (coord.) (2009). Crisis y Cambio en la Sociedad Global, anuario 2009-2010, Ceipaz. Barcelona: Icaria. http://www.ceipaz.org/images/contenido/AnuarioCEIPAZ_2009-2010.pdf (consultado el 31 de marzo de 2016).
- MILLAN N (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Revista Sistema* 220:139-161.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia. Tesis doctoral. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- NACIONES UNIDAS (2015). Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1. Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- OPENINGPARLIAMENT.ORG (2012). Declaración sobre la transparencia parlamentaria. <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2016). Obesidad y sobrepeso. Nota descriptiva núm. 311 (junio). <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/> (consultado el 28 de junio de 2016).
- OXFAM (2015). Riqueza: tenerlo todo y querer más. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf (consultado el 31 de marzo de 2016).
- PÉREZ J (2015). La política española de internacionalización de la empresa. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo. *Revista 2015 y más* 7. <http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/publicacion.aspx?pubid=6> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- PÉREZ J, SEGOVIA M (2016). El papel de un Parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X Legislatura en España. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari26-2016-perez-segovia-papel-parlamento-nacional-desarrollo-internacional-analisis-10-Legislatura-espana (consultado el 31 de marzo de 2016).
- PICCIOTO R (2004). Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches. París: OECD Policy Workshop.
- SÁNCHEZ DE DIOS M (2002). Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado. En: Román P (coord.). *Sistema Político Español*. Madrid McGraw Hill.
- UNIÓN EUROPEA (2007). Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 [2007/C 306/01]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de La Unión Europea.
- VALLÉS JM (2004). *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Anexo 1

Detalles de la metodología

Los actos Avizor prodesarrollo son iniciativas parlamentarias que, teniendo la capacidad potencial de generar impacto sobre el desarrollo, poseen un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

1. Criterios de puntuación del Proyecto Avizor

Para evaluar y distinguir los actos prodesarrollo, hemos establecido una metodología basada en los siguientes criterios:

0. Previo: relevancia para la lucha contra la pobreza y para el desarrollo internacional de la iniciativa o del acto parlamentario.
1. Construcción argumental basada en desarrollo internacional.
2. Relevancia política práctica del contenido de la iniciativa acto.
3. Exigencia de control y rendición de cuentas.

Esta metodología se aplica cuantitativamente de la siguiente manera:

Criterios de puntuación	Puntos
1. Relevancia para el desarrollo	Sí/no
2. Construcción argumental basada en el desarrollo internacional	Máx. 6 ptos.
2.1. Mención explícita al desarrollo y a países en desarrollo	0, 1 o 2
2.2. Concepto de CPD	0, 1 o 2
2.3. Justificación/argumentación (mención a compromisos, normativa e informes)	0, 1 o 2
3. Relevancia política práctica	Máx. 3 ptos.
3.1. Concreción de la propuesta (proposiciones)	0, 1 o 2
3.2. Valor añadido respecto al statu quo en esta cuestión (debate en España)	0 o 1
4. Exigencia de control y rendición de cuentas	0 o 1
Total puntuación	Máx. 10 ptos.

2. Filtro de ponderación para asegurar que las iniciativas prodesarrollo tengan un mínimo equilibrio entre los tres parámetros aplicados

Un acto Avizor, para ser considerado «prodesarrollo», tiene que cumplir una de las siguientes condiciones:

- Mínimo de cuatro puntos en la categoría «vinculación con el desarrollo» más un punto en la categoría «concreción».
- Seis puntos en la categoría «vinculación con el desarrollo».
- Tres puntos en la categoría «relevancia práctica» más un punto en la categoría «vinculación con el desarrollo».

3. Iniciativas parlamentarias incluidas en esta investigación y su puntuación correspondiente²¹

- Propositiones de ley: de 10 a 15 puntos.
- Enmiendas a proposiciones de ley y a proyectos de ley: de 6 a 8 puntos.
- Interpelaciones y mociones: de 4 a 5 puntos.
- Enmiendas a mociones: de 2 a 3 puntos.
- Propositiones no de ley: de 2 a 3 puntos.
- Enmiendas a proposiciones no de ley: de 1 a 2 puntos.
- Preguntas orales: 2 puntos.
- Preguntas para respuesta escrita: 1 punto.
- Otros: opiniones, petición de comparecencia de miembros del Gobierno: de 1 a 2 puntos.

4. Ejemplos prácticos de aplicación de la metodología a iniciativas parlamentarios

4.1. Ejemplo de aplicación del criterio «construcción argumental basada en desarrollo internacional»

Cualquier iniciativa parlamentaria relacionada con el fomento de las energías renovables en España obtendría un «sí» al criterio de «relevancia para el desarrollo», por la relación existente entre las energías renovables y el cambio climático y entre este y el desarrollo sostenible. Ahora bien, una iniciativa que justifique el mantenimiento de las ayudas a las energías renovables empleando como argumentos la creación de empleo, la dependencia energética o la contaminación no cumpliría con el requisito de «mención explícita al desarrollo»,²² mientras que sí lo haría una iniciativa que defiende las ayudas a las renovables como medida necesaria para que España pueda cumplir con sus compromisos internacionales adquiridos en materia de reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático.²³

4.2. Ejemplo de aplicación del criterio «relevancia política práctica»

Con este criterio se valora la capacidad e idoneidad de cada iniciativa para realizar una aportación política práctica, en virtud de su grado de concreción, su vinculación con algún proceso político determinado y su valor añadido respecto al statu quo político existente sobre esta temática. Este tercer punto es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación universal sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional o convenios internacionales) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias. A modo de ejemplo, se valoró negativamente en este epígrafe una iniciativa sobre el papel del sector privado en la cooperación al desarrollo española que, además de estar planteada en términos muy genéricos y vagos, no es-

21 La distinta puntuación correspondiente a cada tipo de iniciativa parlamentaria responde a su distinta relevancia política y a la distinta carga de trabajo que cada una de ellas supone para el diputado individualmente o para el conjunto del grupo parlamentario. La

determinación de la puntuación concreta para cada tipo de iniciativa parlamentaria fue sugerida por los promotores del Proyecto Avizor y consensuada con representantes de todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso de los Diputados durante la X Legislatura.

22 Véase, por ejemplo, la proposición no de ley relativa a la necesidad de mantener las primas a las energías renovables (acto parlamentario núm. 161/002396) del Grupo Mixto durante la X Legislatura.

23 Véase, por ejemplo, la proposición no de ley sobre el apoyo a las energías renovables (acto parlamentario núm. 161/000411) del Grupo Izquierda Plural durante la X Legislatura.

taba bien sincronizada con el proceso político relevante para dicha materia (fue registrada al mismo tiempo que el Gobierno aprobaba el IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, al que no hace mención).²⁴

24 Véase la enmienda del Grupo Popular a la proposición no de ley sobre el control de los proyectos de cooperación con participación de las empresas privadas (acto parlamentario núm. 161/001455) del Grupo Mixto durante la X Legislatura.