



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

El eslabón perdido de la administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional

The missing link of Spanish public Administration: the absence of a regulatory framework for public managers

Núm. 8 (2017), pp. 1-14

Ramio, Carles*

Recibido: **julio, 2016**

Aceptado: **octubre, 2016**

JEL Clasif: D73, G38, H11, M12, D20

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.16980](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16980)

* Carles Ramio. Universitat Pompeu Fabra. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3261-5267> . E-mail: carles.ramio@upf.edu

Resumen

Durante los últimos 40 años las administraciones públicas en España no han impulsado ninguna reforma institucional y administrativa profunda. Este artículo propone una reforma institucional para lograr mayor legitimidad social del sector público y para conseguir un cambio en las culturas política y administrativa para alcanzar unas instituciones públicas más robustas. Además, se trata de conseguir instituciones menos permeables a la corrupción y más preparadas para enfrentarse a un modelo de gestión de carácter relacional (distintos sistemas de colaboración público-privada). La regulación de la dirección pública profesional es, en este sentido, una estrategia esencial. El texto presenta un diagnóstico de la situación actual derivada de la no regulación de la dirección pública profesional y unas propuestas normativas para su ejecución.

Palabras clave: Administración Pública; Recursos Humanos; Dirección Pública Profesional; Regulación

Abstract

During the last forty years, Spanish public administration did not promote any deep institutional or administrative reform. In order to achieve, not only a greater social legitimacy of the public sector, but also a transformation of the political and administrative culture, this article proposes an institutional reform to built stronger public institutions. Another objective of this reform should be building public institutions less permeable to corruption and more prepared to face a network management of public services (including different types in public-private collaboration). The regulation of the public management is, in this sense, an essential strategy to fulfill these objectives. Taking this into account, this paper (1) shows a diagnosis of the public administration current situation as a result of non-regulation of public management and (2) proposes a regulatory framework to overcome this loophole.

Key Words: Public Administration; Human Resources; Public Management; Institutional Performance; Regulation

1. La gran impostura: la reforma política e institucional de la administración pública en España

La necesidad de impulsar una reforma de la Administración pública en España es un tema cíclico y recurrente. Desde el primer gran intento serio, impulsado por el ministro Almunia, pero no secundado por el presidente González, en 1988 hasta la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de Sáenz de Santamaría y Rajoy de 2012 en la Administración del Estado, pasando por la Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) del País Vasco en 1994 hasta el impulso reformista de Cataluña de 2013; todas estas iniciativas, solo por citar las más conocidas, han resultado ser una gran impostura. Repensarlo todo, querer moverlo todo para no cambiar nada. Es quizás el ejercicio institucional más evidente, en nuestro país, de marear la perdiz. No se ha modificado, durante 40 años, nada significativo del andamiaje administrativo en España (salvo el potente proceso de descentralización protagonizado por las Comunidades Autónomas) pero paradójicamente han cambiado muchos elementos de forma casi espontánea de la mano de modas e imposiciones tecnológicas exógenas: se ha impulsado la Administración electrónica, se han introducido variadas formas de colaboración público-privada, se han incentivado nuevos sistemas de participación ciudadana, se ha optado por modelos gerenciales, se han abrazado distintos sistemas de calidad, han catalizado diversas formas de reingeniería, etc. Todas estas novedades en materia de gestión han sido realmente más de continente que de contenido, más de marketing que de auténtica reforma e innovación. En definitiva, se ha impulsado una agenda innovadora de baja intensidad de la mano de los tecnócratas (funcionarios, consultores y académicos) que ha ido transformando de manera incremental el paisaje administrativo hasta lograr unas organizaciones públicas precarias en sus modelos, pero bastante eficaces y eficientes en sus iniciativas, políticas y servicios. Aunque llevamos cuatro décadas a la espera de la gran revolución administrativa hemos logrado, en cambio, modernizar parcialmente la Administración pública por la puerta de atrás.

Y ahora, ¿qué deberíamos hacer? ¿Incentivar o provocar una vez más la llegada del mesías con la vieja etiqueta de reforma administrativa? No lo creo ni lo considero necesario. Ya se ha demostrado que las grandes reformas no funcionan en la práctica. Querer transformarlo todo es el mecanismo más seguro para no cambiar nada. En el futuro hay que elegir muy bien unos pocos parámetros que se desean modificar y que estos sean substantivos y puedan ejercer un efecto catalizador y multiplicador de otros cambios menores pero también relevantes. Mi propuesta consiste en diseñar una reforma institucional y no una reforma administrativa. Una reforma institucional consiste en cambiar las reglas del juego y la cultura institucional y dejar tranquilos, de momento, a los actores concretos y a sus maquinarias (dimensión organizativa) que van a mudarse sí o sí se transforman las reglas del juego y la cultura política y administrativa. Se trata de cambios institucionales que han impulsado los países más avanzados de nuestro entorno y que, en España o bien se han ignorado o bien se han maltratado. Las propuestas son las siguientes:

1) *Diseñar unas instituciones más atractivas para la ciudadanía por la vía de la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de las políticas.* A mi entender la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si son transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestan servicios de calidad y de forma eficiente. La actual moda de las leyes de transparencia son un buen primer paso necesario pero en absoluto suficiente. La estrategia no consiste en limitarse a impulsar portales de transparencia sino que se trata sencillamente de ser totalmente nítidos con cada uno de los euros gastados, con la forma de tomar las decisiones (agendas reales de los cargos políticos) e informando sobre el impacto real de las políticas públicas.

2) *Definir un modelo de inteligencia institucional.* En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados), falta información sobre los impactos de las políticas, falta información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios, falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el *data warehouse*, y el *big data*.

3) *Recuperar la meritocracia en la selección de los nuevos empleados públicos.* Durante los últimos 40 años se ha precarizado el sistema meritocrático de acceso de los empleados públicos (funcionarios pero especialmente por la vía de laborales e interinos). Es un problema vinculado a las administraciones subestatales (la Administración General del Estado ha mantenido el sistema meritocrático aunque de una manera excesivamente arcaica): especialmente afecta a los gobiernos locales locales y, en menor medida, a las comunidades autónomas. Es importante destacar que ambos niveles de Administración agrupan aproximadamente el 80 % de los empleados públicos del país. Una parte importante de estos efectivos no han sido reclutados de forma estricta bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Para escapar de los mecanismos formales excesivamente farragosos y lentos de selección se ha optado por sistemas más rápidos y dinámicos similares a los procesos de selección privada. Aunque no ha sido un objetivo buscado de inicio estos modelos alternativos han generado de facto un clientelismo de carácter social y político que han empobrecido de manera notable la fortaleza institucional de las administraciones públicas del país. Es, por tanto, imprescindible recuperar unos nuevos sistemas de selección mucho más fluidos pero basados exclusivamente en el mérito que es lo que nos permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional.

4) *Diseñar un nuevo modelo de recursos humanos.* Se trata de la única iniciativa que puede considerarse que posee un carácter organizativo. El objetivo del nuevo modelo es, por un lado, definir de manera restrictiva los ámbitos de

gestión funcionarizados: únicamente aquellos que ejercen funciones de autoridad y los que están en contacto directo con la dimensión política y que deben estar blindados de la discrecionalidad y de potenciales prácticas clientelares. El resto de los ámbitos de gestión deben ser laboralizados y mucho más flexibles salvo en su acceso que debe ser también meritocrático. Por otro lado, se trata de aligerar las prácticas barrocas en gestión de recursos humanos restringiendo los derechos corporativos, organizando los efectivos en unos pocos ámbitos funcionales, regulando solo unos mínimos vinculados a la carrera administrativa (básicamente horizontal mediante niveles de competencias) y a la evaluación del desempeño.

Y estas cuatro estrategias de cambio difícilmente (y en especial las dos primeras) se pueden lograr si no se incluye una quinta que haga referencia a la dirección pública profesional.

5) *Diseñar un modelo propio de dirección política y profesional.* El objetivo de esta propuesta es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia que son aportes básicos de la institucionalidad. Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso buscando que este sea meritocrático y no discrecional para evitar que genere incentivos de carácter clientelar. Además, se trata de diseñar un sistema de permanencia y de salida de la dirección pública profesional apoyado en mecanismos robustos y simplificados de evaluación del desempeño.

Solo impulsando estos cinco vectores de cambio institucional pueden superarse los grandes retos de nuestras administraciones públicas y del entramado institucional. Estos retos solo son tres pero, en cambio, de una gran enjundia: a) la falta de legitimidad social de nuestras instituciones públicas, b) su permeabilidad a prácticas corruptas de carácter político y empresarial, y c) su falta de eficiencia no tanto interna sino relacional en sus correspondencias con las empresas privadas por la vía de los contratos, de los conciertos y de las concesiones públicas. Resolver en gran medida estos tres retos va a aligerar el estrés de nuestras administraciones públicas y a abrirse con naturalidad la puerta a cambios organizativos, también necesarios, como la simplificación de las administraciones nucleares (ministerios, consejerías y los núcleos centrales de los ayuntamientos), la racionalización de las administraciones instrumentales (agencias, organismos autónomos y empresas públicas), la optimización interna y externa de las tecnologías de la información y, también, mejorar las capacidades de planificación, organización y control de las políticas y de los servicios públicos. Pero el gran problema reside en que para llevar a buen puerto estos cinco vectores de modernización o palancas de cambio institucional es imprescindible un compromiso, generosidad y liderazgo de carácter estrictamente político. Si se ha constatado que el reto no era un cambio administrativo sino un cambio institucional hay que finalizar afirmando que el desafío es fundamentalmente un cambio político que consiste en comprender que la desconfianza y la falta de empatía social que están generando la actual crisis institucional solo puede resolverse por la vía de abordar, de una vez por todas, estas cinco grandes iniciativas reformistas. Y atacarlas de forma seria y robusta para transformar de verdad la cultura institucional (cambio de cultura política y de cultura administrativa) y no como una impostora más que se limite solo a tunear el sistema institucional. Los ciudadanos están saturados y ya no son más permeables a maquillajes y a imposturas.

2. Un liderazgo dual en la Administración pública: liderazgo político y liderazgo profesional

Las instituciones públicas poseen recursos muy diversos para lograr sus objetivos, siempre anclados en el objetivo del bien común y en la defensa del interés general. Sin embargo, el recurso que poseen con una mayor capacidad de aportar valor añadido, los empleados públicos, es también el recurso más crítico (Jiménez *et al.* 2009; Rainey *et al.* 1995:567). De su buen hacer profesional depende la eficacia y la eficiencia organizativa y de sus valores y parámetros culturales depende la ética institucional. Finalmente, de su valentía depende la innovación institucional tan necesaria siempre pero muy en especial en momentos de crisis económica, política y social como la que padecemos desde hace varios años en nuestro país.

En este sentido, el liderazgo institucional juega un papel clave para canalizar en positivo (y también en negativo) los conocimientos, ideas y valores de los empleados públicos (Borins 2000:498; Jiménez *et al.* 2009).

Pero para lograr eficacia, eficiencia y, especialmente, inteligencia y ética institucional que conduzca a un buen gobierno es condición necesaria poseer profesionales inteligentes y con buenos valores pero no es la condición suficiente. La argamasa que permite canalizar en positivo (y desgraciadamente también en negativo) estos beneméritos recursos es el liderazgo institucional. Es tarea del líder, de los líderes, lograr la máxima capacidad de sus organizaciones públicas articulando los conocimientos, ideas y valores de los empleados públicos. Y aquí es donde las administraciones públicas contemporáneas tienen un problema grave y complejo en la medida que el liderazgo de las instituciones públicas tiene una naturaleza dual. Por un lado, el líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica. Por otro lado, el líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa. En este sentido, es absolutamente crítico que ambos perfiles trabajen en armonía para alcanzar un buen rendimiento institucional. Sin embargo, hay muchos condicionantes negativos que dificultan esta necesaria sincronización profesional, de valores e incluso personal entre estos dos roles. El principal condicionante negativo es la asimetría de poder y conocimientos entre estos dos perfiles de liderazgo. Por una parte, el líder político dirige y está por encima del líder profesional pero, por otra parte, el líder profesional posee un buen conocimiento del medio y de las complejidades técnicas mientras que el líder político no disfruta de este dominio y puede sentirse muy desamparado. Resumiendo en una breve frase: el inexperto dirige al experto. Esta relación asimétrica es dura y muy difícil de gestionar para ambos y se pueden generar todo tipo de desencuentros y de desconfianzas que descarrilen en una deficiente política y en una deficiente administración.

Teniendo en cuenta este escenario, la regulación de la dirección pública profesional es el mecanismo del que se han dotado los países más avanzados en gestión pública para superar estos potenciales desencuentros y conseguir una mayor sincronización entre estos dos roles. La regulación de la dirección pública profesional consiste en dotarse de una norma (pero muy especialmente de unas reglas del juego y de unos valores) que defina de forma nítida hasta donde llega el espacio de dirección política y hasta donde llega el espacio de

dirección estrictamente profesional (Jiménez *et al.* 2009; Laufer y Burlaud 1989). Cada espacio debe poseer sus propias reglas, valores e incentivos y, en especial, hay que definir los mecanismos de interacción entre ambas esferas (Borins 2000:498).

La relación existente entre los diferentes tipos de liderazgo institucional y los resultados obtenidos por parte de una determinada organización pública es un elemento central de discusión en la literatura (Bertucci 2006:175; Bouckaert y Halligan 2008; Joyce 1993:3; Kettl 1997:446; OECD 1997; Verhoest *et al.* 2004:101) en la medida que diferentes investigaciones llegan a conclusiones diversas e incluso contradictorias sobre el mismo fenómeno (Ammons 2002:344; Jennings y Haist 2004; Moynihan *et al.* 2011:141; Swiss 2005:592; Yang y Hsieh 2007:861). Asimismo, también son numerosos los estudios que analizan la figura del directivo público y su rol intra e inter organizativo como gestor de redes (Agranoff y McGuire 1999:18; Meier y O'Toole 2001:271; Milward y Provan 2003; O'Toole y Meier 1999:505). En el siguiente apartado se describen los cuatro grandes problemas, a nivel de liderazgo institucional, que padecen las administraciones públicas en España que no tienen regulada la dirección pública profesional.

3. Los problemas de la no regulación de la dirección pública en España

En España ninguna Administración pública ha realizado un esfuerzo serio de regulación de la dirección pública, a pesar del mandato del EBEP (Estatuto Básico del Empleado Público) del ya lejano año 2007, y ha dejado este elemento crítico de calidad institucional en manos de la autorregulación de los diferentes actores, en manos de la subjetividad más absoluta. Esta fórmula casi libertaria no suele funcionar bien en la práctica y sus rendimientos institucionales son, en el mejor de los casos, discretos y en el peor de los casos, desastrosos. A mi entender son cuatro los grandes problemas que padecemos a nivel de liderazgo institucional en nuestras administraciones públicas: el travestismo institucional, el infantilismo, la falta de inteligencia y, finalmente, una mala gestión del amor.

El primero de los grandes problemas de la carencia de una regulación de la dirección pública es la trasmutación de roles entre los políticos y los funcionarios (Ramíó, 2015). A saber: políticos que en la práctica se ocupan más de prácticas y competencias funcionariales y funcionarios que atienden más a prácticas y competencias de carácter político. En España esta confusión de roles es sencillamente espectacular. Es muy difícil precisar hasta dónde llega la política y en qué punto empieza la administración de carácter técnico y profesional. Este extraño fenómeno tiene una doble explicación. Por una parte a muchos políticos les cuesta asumir sus muy difíciles quehaceres que se pueden resumir en lograr articular los intereses egoístas de los ciudadanos en un bien común y en el interés general. Casi nada. Es tarea tan difícil que muchos de ellos se refugian en la gestión del día a día que, a pesar de su complejidad técnica, es una función que genera mucha más certidumbre y confort. El resultado es que poseemos instituciones públicas que son como barcos que navegan sin rumbo ya que la sala de mando está vacía porque el capitán (el político) está en la sala de máquinas pasándolo en grande engrasando el motor de la nave. Por otra parte, los funcionarios legítimamente ambiciosos que quieren tener éxito profesional detectan que el espacio directivo es muy difuso y que es necesario coquetear con la política si uno desea ocupar puestos relevantes de dirección (léase

algunos puestos de libre designación). En este sentido hay toda una batería de perversos incentivos que impulsan a los profesionales a entrar en el juego político de lealtades y pseudomilitancias.

Un segundo problema es la no asunción de responsabilidades por parte de los directivos públicos políticos y profesionales. La mayoría de los cargos políticos han hecho de la política una profesión que implica que su bienestar económico depende básicamente de mantenerse en el cargo que ocupan. Y esto los conduce a comportarse con una cobardía infantil a inhibirse en su tarea de tomar decisiones. Tomar una decisión es peligroso ya que puede no gustar a los superiores y puede ser motivo de cese. Curiosamente en las administraciones públicas no suele cesarse a ningún cargo político si no toma decisiones siendo este el sendero más fácil para mantenerse en el puesto. Y los directivos profesionales tampoco tienen muchos incentivos para arriesgarse y tomar decisiones ya que estas pueden disgustar a sus superiores políticos. Un directivo profesional que ocupa un puesto de libre designación tiene siempre la espada de Damocles del cese discrecional encima de su cabeza y acaba entendiendo con el tiempo que su función es hacer la vida confortable a su político, asumir el rol de palmero y surfear la mayoría de los problemas críticos de su organización.

Un tercer problema es la falta de inteligencia institucional. La gestión pública moderna es cada vez más compleja tanto para los directivos políticos como para los profesionales. Conscientes de esta complejidad (administración relacional, e-Administración, gerencialismo, participación democrática, etc.) las administraciones públicas han hecho un ingente esfuerzo en capacitar a sus directivos (eso sí mucho más a los profesionales que a los políticos) en herramientas modernas de gestión. Pero una cosa es el dominio de los instrumentos de gestión y otra cosa es la inteligencia institucional que no se ha promovido en absoluto. El resultado es que tenemos directivos públicos con un gran dominio técnico pero que carecen de capacidad analítica para ser proactivos, para definir bien los problemas y para diseñar buenas estrategias de implementación del amplio instrumental que dominan a la perfección.

Un cuarto y último gran problema es la mala gestión de la dirección pública profesional que conduce a la casi inevitable desmotivación del directivo profesional. Es imprescindible que el directivo público, y en general cualquier funcionario, esté enamorado de la institución pública en la que presta sus servicios, apasionadamente enamorado en la defensa del interés general y del bien común, enamorado de estar al servicio de sus conciudadanos. Ser directivo o funcionario público no es solo una profesión sino también debe ser una vocación y un sentimiento. Sin duda hay que ser un buen profesional pero también poseer un conjunto de valores y ética vinculados a la defensa del bien colectivo. Afortunadamente esto no es un gran problema ya que la mayoría de directivos públicos y de funcionarios, en general, están enamorados del servicio público y de las instituciones administrativas que los acogen. El punto delicado es que el amor convencional es cosa de dos: uno/a está enamorado (un directivo profesional) de otro/a (la Administración) y espera un mínimo retorno. Pero las instituciones públicas tienen tendencias autistas y les cuesta mucho devolver el amor que reciben de sus directivos. No suelen dar señales de cariño y cuando muestran algún sentimiento este suele ser ácido y desagradable (las administraciones pueden, sin proponérselo, ser muy duras con sus empleados). Cuando un amor no es correspondido durante largo tiempo hay dos salidas naturales salvo heroísmos de folletín: el desamor o el odio. Un directivo público enamorado del

servicio público pero que solo acumula desengaños de su institución acaba desenamorándose. Y adopta el rol de directivo pasota que implica que todo le da igual, y pierde la pasión por su trabajo y adopta una lógica mecánica, fría, abúlica y gregaria. Pero hay un escenario todavía peor: el del directivo que es tan apasionado que no sabe transitar hacia la indiferencia y que acaba transformando el amor en odio; y entonces nos encontramos ante directivos públicos que odian profundamente a las administraciones para las que trabajan. Estamos ante unos directivos quintacolumnistas que se dedican a poner sutilmente palos a las ruedas a innovaciones y nuevas políticas. En definitiva, un directivo profesional que constata como su carrera depende de todo tipo de variables aleatorias más de carácter político y subjetivo y no de méritos de naturaleza objetiva que hoy es nombrado para un puesto sin saber muy bien el motivo y que mañana es cesado de forma totalmente discrecional es muy difícil que mantenga su motivación y su enamoramiento con la institución durante largo tiempo.

Es evidente que la regulación del espacio directivo en nuestras administraciones públicas no solventaría de plano estas cuatro grandes disfunciones que sintéticamente aquí se han relatado. Pero sería de una gran ayuda para minimizarlas y canalizarlas de forma mucho más sensata para lograr una mejor calidad de la política y de la administración y con ello alcanzar el anhelado buen gobierno. Y en este sentido siempre está en nuestra mente la pregunta: ¿Por qué en España no se regula la dirección pública profesional? La respuesta tiene tres componentes y es conocida por la mayoría: por una parte la clase política y los partidos políticos carecen de altura de miras y de generosidad institucional. En este sentido prefieren dejar las cosas como están a pesar de sus catastróficos resultados porque quieren seguir disfrutando de la discrecionalidad que le permite un dominio de las instituciones públicas sin cortapisas para dirigirlas, en el mejor de los casos, de forma más cómoda o para, en el peor de los casos, dar rienda suelta a sus instintos clientelares. Por otra parte, los empleados públicos, muchas veces muy mal representados por los sindicatos, no están muy motivados en poseer lo que ellos perciben como una aristocracia directiva (el elitismo tiene muy mala prensa en nuestro país) que tenga mayor robustez institucional para dirigir a las organizaciones públicas (es decir, a los propios empleados públicos). Finalmente, una tercera perversión es la mala cultura corporativa presente en buena parte de las administraciones pública. La lógica corporativa se manifiesta en que cada colectivo especializado debe estar dirigido por uno de su gremio. Por ejemplo, el jefe de los ingenieros debe ser un ingeniero o el los arquitectos un arquitecto sin atender a las competencias necesarias vinculadas a un directivo público y sin comprender que el perfil de directivo público tiene un carácter transversal que no va asociado a competencias especializadas. Al contrario, en muchas ocasiones es recomendable que la persona que ocupe el puesto directivo no pertenezca al gremio que dirige. Hasta que no se rompa este triple egoísmo estrecho de miras derivado del corporativismo de políticos y empleados públicos no va a existir en España una dirección pública profesional.

La dirección pública se trata de un ámbito que está a medio camino entre la organización y la gestión de recursos humanos. Aquí el tema básico, como complemento del punto anterior consiste en la profesionalización de la dirección pública profesional. Se trata de regular la primera línea profesional que está en contacto directo con el ámbito político y que requiere competencias de complicidad profesional con los actores políticos y, en muchas ocasiones, competencias de mando y organización ya que de estos

directivos depende el resto del personal. Se trata de un espacio crucial para las organizaciones públicas y de su profesionalidad, experiencia y estabilidad depende buena parte de la fortaleza institucional de las mismas. El problema es que los profesionales que ocupan este espacio suelen ser nombrados y cesados de forma discrecional por la línea política, incluso en aquellos sistemas en que existe un sistema profesional de empleo público. Estos profesionales pueden proceder de la propia administración configurándose en la práctica un sistema de botín de «circuito cerrado». También pueden proceder de otras administraciones públicas, de organizaciones privadas o de la política con lo que se genera un sistema de botín de «circuito abierto». Es un problema importante ya que normalmente cuando cambia el gobierno cambian también sus líderes políticos (esto forma parte de la normalidad e incluso es higiénico democráticamente) con lo que se pierde una parte del conocimiento de la institución. Pero si con el cambio de gobierno también se mudan la mayor parte de los directivos públicos profesionales pues entonces sí que se pierde la mayor parte del conocimiento institucional contribuyendo de forma decidida al fenómeno que antes hemos denominado como «Penélope». Se está aquí haciendo referencia, por ejemplo, a los directivos del tipo subdirectores generales que son los que en realidad manejan la Administración General del Estado (AGE). También de la situación previa de los que aspiran a ser directivos (que a veces se forman bien y otras simplemente se forman) De estos dos colectivos es de los que depende el engranaje en la AGE y que, casi siempre, son los mismos y buena parte de ellos notan que están en una escalera de subida-bajada que les impide tomar decisiones valientes e inteligentes, porque les va a afectar profesionalmente cuando dejen de ser directivos.

El objetivo de este ítem es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas (con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia que son aportes importantes de la institucionalidad). Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso (buscando que sea meritocrático y no discrecional para evitar que genere incentivos de carácter clientelar), de permanencia y salida.

4. Propuestas para regular la dirección pública profesional

Para regular el acceso o selección de este tipo de personal hay diferentes metodologías: desde sistemas de selección encauzados por organizaciones externas que preseleccionan a una terna de candidatos entre los que el político responsable puede elegir (caso de la Administración del Estado de Chile que lleva ya 10 años implementando este sistema) (Silva, 2016) a sistemas de acreditación de competencias directivas por tribunales independientes (es el sistema que se intenta promocionar en España desde hace años pero sin lograrlo) (Jiménez, 2009). La permanencia en el sistema debería realizarse mediante procesos periódicos de evaluación externa para identificar aquellos casos marginales en que los miembros de este colectivo han perdido sus competencias. Finalmente el cese de estos directivos debería continuar siendo discrecional (es el líder político el que manda el sistema y debe asegurar poseer la complicitad profesional de sus directivos) pero de forma motivada y que no sean ceses ordinarios sino marginales por razón de cambio del responsable político (en Chile, por ejemplo, el cese de estos perfiles es discrecional pero los incentivos para su cambio son bajos ya que el líder político no puede decidir subjetivamente al sustituto ya que será preseleccionado por la organización encargada de ello).

Para finalizar el artículo se presentan algunas propuestas concretas de regulación del espacio directivo en sus tres roles o dimensiones. Se trata aquí de analizar y proponer cambios concretos orientados a los tres perfiles de directivos públicos: directivos políticos (género político), directivos politécnicos (tercer género o género híbrido) y directivos de carrera administrativa (género administrativo).

1) *Con relación al género político*: hay que dejar un espacio político sin restricciones de «*spoils system* de circuito abierto» para los altos cargos y personal eventual. Se parte de la consideración que no debe importar ser generoso en este punto si se preservan el resto de los ámbitos y elementos del sistema. Además, se trata de no mezclar la dimensión política con la dimensión profesional evitando, en este apartado, interferencias funcionariales o gerenciales sobre un ámbito que es y debe ser estrictamente político. Esto quiere decir que se consideran poco afortunadas las soluciones «funcionariales» de la LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997) en que las direcciones generales pasan a ser un ámbito reservado a personal funcionario, así como las soluciones «manageriales» de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local de 2003 en la que establece que en la Junta de Gobierno Local, que es el máximo órgano ejecutivo de carácter político, puedan entrar en el mismo gerentes o altos funcionarios. Este planteamiento implica, por ejemplo, que no hay problema para que los puestos de directores generales de la Administración General del Estado formen parte de un espacio estrictamente político, ni tan siquiera los directores generales de las administraciones autonómicas con grandes dimensiones, y ni tampoco que en los grandes y medianos ayuntamientos exista una posición política inferior a los concejales con responsabilidades de dirección de la gestión. Algunos argumentos a favor de esta propuesta podrían ser:

- La mayor parte de estos altos cargos políticos pueden considerarse como puestos de función directiva política.

- Hay que destacar que en España no existen grandes patologías en este ámbito en el sentido que no hay una gran voracidad de los partidos políticos en ocupar y dominar los aparatos administrativos. En este sentido, destaca en positivo la racional presencia y las limitadas competencias en España de los órganos *staff* ocupados por eventuales. Este hecho contrasta con la situación en otros países (por ejemplo en muchas administraciones de América Latina) donde una proliferación de órganos *staff* y de eventuales configura toda una administración paralela de naturaleza política. En definitiva, no hay ningún problema para dejar un espacio político holgado que sea ocupado por roles estrictamente políticos, sean estos altos cargos o asesores de estos (eventuales agrupados en gabinetes o en otros órganos *staff*). En relación con el ámbito político el objetivo consistiría en definir en las administraciones públicas un amplio espacio para ser ocupado mediante criterios estrictamente políticos. La contrapartida es que este espacio no debería ser traspasado nunca, ni tan siquiera utilizando argumentos de excepcionalidad.

2) *Con relación al género politécnico (tercer género o género híbrido)*: En este ámbito es donde habría que aplicar la regulación de la función directiva profesional estableciendo sistemas previos de acreditación y de mecanismos que reduzcan

la arbitrariedad en la discrecionalidad política en los ceses. Se trata aquí de la ocupación directiva de carácter profesional con ingredientes de confianza política y personal en la que hay que diferenciar por una parte, cuando los puestos son ocupados por personal externo de otra administración pública como funcionario o laboral o profesionales procedentes del sector privado (*spoils system* de circuito abierto), y por otra parte, cuando los puestos son ocupados por funcionarios de la propia administración —puestos de libre designación— (*spoils system* de circuito cerrado), que es un territorio muy ambiguo pero con un gran dinamismo en las administraciones españolas durante las dos últimas décadas.

3) *Con relación al género profesional de carácter administrativo*: hay que dejar un espacio de función directiva en el que únicamente se utilicen criterios profesionales, de carrera administrativa, bajo los criterios de igualdad, capacidad y mérito. Este espacio debería definirse para cada administración con la intención que sea lo más amplio posible. Cuanta más dimensión tenga una Administración pública mayor debería ser este espacio, ya que esta Administración posee mayor masa crítica para lograr puestos directivos profesionales de calidad. Por otra parte, también hay que tener presente la ocupación predirectiva de carácter estrictamente profesional: agrupa al personal que ocupa las jefaturas administrativas inferiores y que en concreto suelen ser las jefaturas de servicio, de sección y de negociado. Estos puestos deberían estar ocupados por funcionarios (y por qué no abrirlo también a laborales) mediante concursos en los que primen únicamente los principios de igualdad, capacidad y mérito.

Por último, también es muy relevante definir con claridad las reglas del juego de cada uno de los tres roles y, todavía más importante, evitar por todos los medios el trasvase interesado de las reglas de juego de una dimensión hacia otra. Las reglas del juego que se proponen son:

- *Nivel político*: criterios de selección y permanencia de carácter estrictamente político. Se produce el cese de forma automática cuando se pierde la confianza política del superior o cuando este cesa.

- *Nivel profesional con algún de confianza profesional y personal*: criterios de selección y permanencia que aseguren para estos perfiles a los mejores especialistas pero que gocen de un cierto nivel de confianza profesional y personal (para asegurar la máxima complicidad con la dimensión estrictamente política) pero sin confundir que también debe existir una afinidad de carácter político que no es ni necesaria ni higiénica para el sistema. Estos especialistas pueden proceder de la propia organización de la Administración contratante o de cualquier otra administración pública o empresa privada pero, en este último supuesto estableciendo algunos límites y requisitos previos.

- *Nivel profesional administrativo*: para proveer estos puestos deben realizarse concursos entre el personal funcionario y laboral de la propia organización bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. En ningún caso estos puestos deberían definirse como puestos de libre designación y aplicar, por lo tanto, también criterios políticos y discrecionales.

Por otra parte, para los tres roles directivos sería conveniente establecer un límite máximo de tiempo de permanencia en el puesto directivo público sea este de carácter político, de carácter profesional o de carácter politécnico. Se considera que un máximo de 12 años podría ser un periodo razonable. Este límite permitiría superar problemas de enquistamiento, de acomodación sedentaria y de pérdida de creatividad y de dinamismo. No se introduce un límite más bajo para no perjudicar a la institución ya que la formación de los directivos requiere mucho tiempo y recursos para que sean eficaces y eficientes en sus puestos de trabajo.

5. Referencias bibliográficas

- Agranoff, R., McGuire, M. (1999). "Managing in network settings". *Policy Studies Review* 16 (1): 18-41.
- Ammons, D.N. (2002). "Performance measurement and managerial thinking". *Public Performance & Management Review* 25 (4): 344-347.
- Bertucci, G. (2006). "Unlocking the human potential for public sector performance". *Public Personnel Management* 35 (3): 175-179.
- Borins, S. (2000). "Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers". *Public Administration Review* 60 (6): 498-507.
- Bouckaert, G. (2008). *Managing performance: International comparisons*. New York: Routledge.
- CORA (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerios de Hacienda y Administración Pública y de la Presidencia (http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF)
- CORAME (1994). *47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Jennings, E. T., Haist M., P. (2004). "Putting performance measurement in context" en Ingraham, Patricia W. y Lynn, Laurence E. *The art of governance: Analyzing management and administration*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Jiménez Asencio, R. et al. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Joyce, P. G. (1993). "Using performance measures for federal budgeting: Proposals and prospects". *Public Budgeting & Finance* 13 (4): 3-17.
- Kettl, D. F. (1997). "The global revolution in public management: Driving themes, missing links". *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (3): 446-462.
- Laufer, R., Burlaud, A. (1989). *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- López-Casasnovas, G., Longo, F., Ramió, C., Rovira, J.R., Valor, J. (2013). *Informe de la Comissió D'Experts per ala Reforma de la de l'Administració i el seu Sector Públic*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. https://www.upf.edu/cres/_pdf/InfoComRefAAPPdef_x1x.pdf
- Meier, K., O'Toole, L. (2001). "Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. Public Education". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (3): 271-293.
- Milward, B. H., Keith G. (2003). "Managing networks effectively". Paper presentado en la *National Public Management Research Conference*, del 9 al 11 de octubre, Georgetown University, Washington DC.
- Moynihan, D. P. et al. (2011). "Performance regimes amidst governance complexity". *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (1): 141-155.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 1997. *In search of results: Performance management practices*. Paris: OECD Publishing.
- O'Toole, L. J., Meier, K. J. (1999). "Modeling the impact of public management: Implications of structural context". *Journal of Policy Analysis and Management* 9 (4): 505-526.
- Rainey, H. G. et al. (1995). "Research note: Public and private managers' perceptions of red tape". *Public Administration Review*: 567-574.
- Ramió, C. (2015). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionario*. Segunda edición. Madrid: Catarata.
- Silva, E. (2016). *El sistema de dirección pública profesional en Chile (2005-2015)*, tesis doctoral presentada en la Universidad Autónoma de Madrid.
- Swiss, J. E. (2005). "A framework for assessing incentives in results-based management". *Public Administration Review* 65 (5): 592-602.
- Verhoest, K. et al. (2004). "The study of organisational autonomy: A conceptual review". *Public Administration and Development* 24 (2): 101-118.
- Yang, K., Hsieh, J. Y. (2007). "Managerial effectiveness of government performance measurement: Testing a middle-range model". *Public Administration Review* 67 (5): 861-879.



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales



Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

Actuación Administrativa Automatizada en las Obligaciones de Servicio Público

Automated Administrative Performance in Public Service Obligations

Núm. 8 (2017), pp. 15-30

Ramis Melero, Daniel*

Recibido: **abril, 2016**

Aceptado: **octubre, 2016**

JEL Clasif: K23

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.16314](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16314)

* Daniel Ramis Melero. Jefe del Servicio de Transporte Aéreo. Gobierno de las Illes Balears. Funcionario de carrera del cuerpo Facultativo Superior de la CCAA de las Illes Balears. E-mail: dramis.reppp@gmail.com

Resumen

El presente trabajo propone y desarrolla una metodología útil para que las distintas Administraciones Públicas de la Unión Europea, competentes en materia de transporte aéreo, puedan realizar de forma eficiente y con garantías una inspección de los servicios declarados de Obligación de Servicio Público en el marco del Reglamento (CE) 1008/2008 y que, paralelamente, sirva para evaluar políticas públicas relativas al transporte aéreo.

El estudio aborda la puesta en servicio de un prototipo de aplicación informática que analiza el procedimiento de reserva de vuelos en los portales de venta de billetes on-line y transfiere la información a una base de datos, la cual, a día de hoy ya cuenta con más de 8.000 reservas simuladas y un total de 285.000 datos sobre las rutas que conectan las Islas Baleares entre sí.

Palabras clave: transporte aéreo; obligación de servicio público; automatizado; Reglamento (EC) No 1008/2008

Abstract

This paper proposes and develops some useful methodology for the various public administrations of the European Union, competent in the field of air transport, which would be able to perform efficiently and with safeguards Public Service Obligation inspections under the Regulation (EC) 1008/2008 and, in parallel, it also serves to evaluate public policies on air transport.

A prototype application that analyzes the process of on-line booking flights is designed. It transfers the results to a database, which today has an amount of more than 8,000 flight bookings made, and a total of 285,000 data collected related to routes that connect to each other the Balearic Islands.

Key Words: air transport; public service obligation; automated; Regulation (CE) No 1008/2008

1. Antecedentes y concepto de la Actuación Administrativa Automatizada

El marco jurídico para la incorporación de medios electrónicos a las Administraciones Públicas tuvo sus inicios ya en la primera redacción del artículo 45 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. Esta Ley estableció la obligación de proveer a los registros administrativos de soportes informáticos y a integrarlos en un registro general para cada órgano de la Administración.

El siguiente paso se dio con la publicación de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, permitiéndose y regulándose por primera vez las relaciones ciudadano-administración por medios telemáticos.

Es de relevancia, para este artículo, citar la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ya que instauro, por vez primera, la “actuación administrativa automatizada» en la tramitación y en la terminación del procedimiento tributario. El concepto se redefine y se amplía al ámbito del resto de las Administraciones Públicas por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

La última actualización de la normativa relativa a la Administración Automatizada viene de la mano de la recientemente aprobada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de la cual se extrae la definición vigente de la actuación administrativa automatizada:

«Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público».

No obstante, el carácter y amplitud que se le quiere dar en el presente artículo a la Administración Automatizada, excede del mero trámite y resolución de procedimientos administrativos de inspección y control de las Obligaciones de Servicio Público que se explicarán en los siguientes apartados, proponiéndose su uso para el control, evaluación y mejora de políticas públicas, y con ello, el ejercicio de la iniciativa legislativa en el marco de la Unión Europea.

En toda Europa no se han hallado evidencias de la aplicación de la Actuación Administrativa Automatizadas para procedimientos de aprobación o revisión de las Obligaciones de Servicio Público.

2. Planteamiento de la problemática del transporte aéreo en regiones insulares y periféricas de la UE

La libre competencia en el sector aéreo no siempre ofrece respuestas satisfactorias en las regiones altamente dependientes de esta modalidad de transporte, como son las regiones insulares o periféricas. Si bien estas áreas pueden conformar ciertos nichos de mercado

para las compañías, en el que no compiten con el transporte marítimo o terrestre, la realidad es que la oferta de rutas y plazas se fija de mayor a menor interés comercial, dejando de lado la cobertura de determinadas demandas sociales tanto en conexiones como en precios.

La dependencia del transporte aéreo del residente en estas regiones hace que el mercado sea cautivo y predeterminado por el tamaño de la población local o por su nivel de desarrollo. Estas singularidades hacen que la libertad en el establecimiento de rutas y fijación de precios no sea del todo justa y favorecedora de la cohesión de todos los territorios del Estado.

De las desavenencias entre el libre mercado y la cohesión territorial surgen diversos reglamentos europeos, refundidos todos en el Reglamento CE 1008/2008, regulándose así las Obligaciones de Servicio Público, en adelante OSP, objeto del artículo.

3. Las Obligaciones de Servicio Público en España

Las OSPs establecen unos mínimos operativos para garantizar que los servicios aéreos regulares se organicen en términos de continuidad, regularidad, tarifas y capacidad mínima.

Una vez aprobada la OSP en una determinada ruta, las compañías que deseen operar en ella deben presentar preceptivamente al Ministerio de Fomento sus programas de vuelos con una antelación y sobre un periodo de referencia indicados en la correspondiente resolución de aprobación publicada en el BOE.

Si el conjunto de programas de vuelos presentados por una o varias compañías cumple con las obligaciones de prestación del servicio, el procedimiento termina sencillamente con la aprobación de estos programas y tarifas.

En el caso contrario, se inicia un procedimiento de licitación de la operación de la ruta a una compañía en exclusiva.

El Ministerio de Fomento ha declarado, hasta el momento, 8 rutas en régimen de OSP. Los trayectos afectados tanto para la ida como la vuelta son los siguientes:

Con origen o destino la CCAA de las Illes Balears:

- Mallorca-Ibiza
- Mallorca-Menorca
- Menorca-Ibiza
- Menorca-Madrid

Con origen o destino la provincia de Almería:

- Almería-Sevilla

Con origen y destino en las islas del archipiélago Canario:

- Gran Canaria-Tenerife Norte

- Gran Canaria-Tenerife Sur
- Gran Canaria-Lanzarote
- Tenerife Norte-Lanzarote
- Gran Canaria-Fuerteventura
- Gran Canaria-El Hierro
- Gran Canaria-La Palma
- Tenerife Norte-Fuerteventura
- Tenerife Norte-El Hierro
- Tenerife Norte-La Palma
- La Palma-Lanzarote
- Gran Canaria-La Gomera
- Tenerife Norte-La Gomera

4. Parámetros de operación de las rutas OSP entre las Islas Baleares

Por Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares, cuyo sistema de tarifas es modificado con posterioridad por la Orden FOM/1085/2008, de 7 de abril.

En líneas generales, el Acuerdo diferencia entre las temporadas de invierno y verano así como recoge las singularidades de la ruta Menorca-Ibiza.

En el punto tercero del anexo del Acuerdo se especifican los parámetros de operación de la OSP. Estas condiciones se dividen en tres grupos de obligaciones: capacidad ofertada, frecuencias y tarifas.

4.1 Capacidad ofertada

La regulación de la capacidad ofertada del conjunto de compañías permite garantizar un mínimo de plazas que se ofrecerán al público por cada sentido a lo largo de toda la temporada.

Los valores mínimos de asientos por ruta y temporada son los siguientes:

Entre Mallorca e Ibiza:

-Temporada invierno IATA: 63.000 asientos.

-Temporada verano IATA: 107.000 asientos.

Entre Mallorca y Menorca:

-Temporada invierno IATA: 71.000 asientos.

-Temporada verano IATA: 110.000 asientos.

Entre Menorca-Ibiza:

-Permite realizar el trayecto con conexión en Mallorca. No establece número mínimo de asientos.

4.2 Frecuencias

El control de la capacidad total ofertada no posibilita, por sí mismo, garantizar que los asientos se distribuyan en frecuencias y horarios de forma homogénea a lo largo de la temporada. Es por ello que se añade la variable de frecuencias mínimas.

Las frecuencias mínimas diarias se establecen de la siguiente manera:

Entre Mallorca e Ibiza o Menorca:

-Temporada invierno IATA: 4 idas y vueltas diarias.

-Temporada verano IATA: 5 idas y vueltas diarias.

Entre Menorca-Ibiza:

-Una conexión de ida-vuelta en el mismo día. Se permite realizar el trayecto con conexión en Mallorca según determinadas condiciones.

4.3 Horarios de salida y permanencia en destino

En las rutas interislas existe una demanda de vuelos a primera hora de la mañana de viajes de negocios o simples gestiones personales de ida y vuelta en el mismo día. Es un hecho que viene reflejado en el punto 1.1 del punto III del Acuerdo con la siguiente redacción:

«Para los vuelos en las rutas Mallorca-Ibiza y Mallorca-Menorca, se garantizarán las comunicaciones en horarios con salida entre las siete y las nueve horas y con regresos a última hora del día, con los límites impuestos por los períodos operativos de los aeropuertos. En esas horas, se deberá reforzar en caso necesario, la oferta de servicio, bien adecuando el tamaño de la aeronave o las frecuencias del servicio para atender las necesidades de la demanda de pasaje. Los horarios deberán permitir a los usuarios efectuar un viaje de ida y vuelta en el mismo día, con un margen de ocho horas en destino. (...)».

Los condicionantes horarios se resumen en:

- Requisitos de salidas para rutas entre Mallorca-Ibiza y Mallorca-Menorca:

-1 salida entre las 07:00-09:00.

-1 salida a última hora del día según operativa del aeropuerto.

- Permanencia en destino:

Rutas entre Mallorca-Ibiza y Mallorca-Menorca:

-La diferencia entre la llegada del primer vuelo y la salida del último vuelo debe ser de 8 horas como mínimo.

Rutas entre Menorca-Ibiza:

-La diferencia entre la llegada del primer vuelo y la salida del último vuelo debe ser de 6 horas como mínimo, salvo que dichas obligaciones sean satisfechas con vuelos con escala en una de las islas y procedente o con destino a la otra isla, realizados por compañías comunitarias en vuelos procedentes o con destino cualquier aeropuerto comunitario.

4.4 Tarifas

La definición de tarifa aérea que se recoge en el punto 5 del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 21 de noviembre de 2003, es la siguiente:

«Tarifa aérea. Los precios expresados en euros que los pasajeros deben pagar a las compañías aéreas o a sus agentes por su transporte y el de su equipaje en los servicios aéreos y las condiciones de aplicación de dichos precios, incluidos los impuestos, la remuneración y las comisiones ofrecidas a agencias y otros servicios auxiliares».

El sistema de tarifas máximas, inicialmente aprobado en el año 2003, pasó a un sistema de tarifas de referencia en el año 2008. El sistema de tarifas de referencia vigentes permite el establecimiento de tarifas flexibles superiores a las de referencia con un límite del 25 % sobre estas.

Las tarifas deben actualizarse anualmente. La última actualización de las tarifas de referencia emitida por la DGAC en trayectos entre el aeropuerto de Palma de Mallorca y el de Ibiza o Menorca la establece en 90 euros, mientras que trayectos entre Menorca e Ibiza se establece en 123 euros.

5. Órganos de seguimiento OSP inter-islas

En el mismo Acuerdo se crea, en su punto tercero, una Comisión Mixta Ministerio de Fomento-CCAA de las Illes Balears, encargada de examinar los programas de las compañías aéreas para cada temporada de tráfico y analizar su adecuación a las obligaciones de servicio público elevando informe a la Dirección General de Aviación Civil. Esta Comisión también tiene la potestad de analizar la evolución de los servicios y proponer medidas al respecto.

Sin perjuicio de la Comisión Mixta, es la Dirección General de Aviación Civil el órgano competente en la inspección y seguimiento del buen funcionamiento de las obligaciones, aplicando, en su caso, el régimen sancionador establecido en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

6. Justificación del control administrativo de las OSP interislas por medio de la Actuación Administrativa Automatizada

Para la implantación de cualquier procedimiento realizado por computadoras es imprescindible disponer de datos digitales. Estos datos pueden ser transferidos desde archivos, bases de datos, internet o manualmente usando un teclado, ratón u otros dispositivos. En este último caso, no podríamos hablar de una actuación administrativa automatizada propiamente dicha ya que habría intervenido de manera directa al menos un empleado público.

En el caso que se presenta, los servidores web de los canales de oferta de billetes on-line son la fuente de información que se va a utilizar. En los párrafos siguientes se justificará la idoneidad de la utilización de este tipo de fuentes.

A nivel europeo, al menos 10 naciones exigen en el condicionado de sus OSP, la obligatoriedad de disponer de portales de venta de billetes on-line, según los autores Merkert *et al.* (2013).

En el caso de España, no existen este tipo de imposiciones en las OSP actualmente activas, sin embargo, cada compañía ofrece su propio canal de venta on-line a sus clientes de manera voluntaria, al que se añade un número creciente de comparadores de precios de internet, a través de los cuales también se puede acceder a dicha oferta.

El resto de canales de venta quedaría excluido de la aplicación de esta metodología y seguirían siendo sometidos a un control ordinario, por tanto, es necesario hacer una precisión sobre qué porcentaje representaría el control automatizado en relación a la oferta global y hacer una extrapolación al caso de las rutas declaradas de OSP entre islas.

El número de personas en España que han comprado recientemente a través de internet y de edad comprendida entre los 16 y 74 años, ha aumentado en más de un 20 % desde el año 2006, según datos del Instituto Nacional de Estadística, situándose en el 32,1 %.

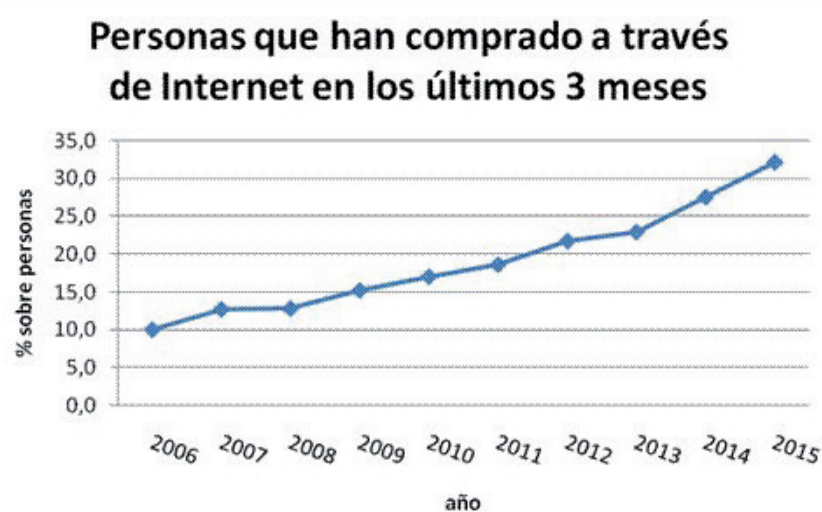


Gráfico I: Evolución de las compras on-line en España según datos del INE.

El Instituto Nacional de Estadística también recaba datos sobre el tipo específico de producto comprado por internet. El número de personas de entre 16 y 74 años que han adquirido un producto por comercio electrónico en los últimos 12 meses es de 14.604.825 y, el porcentaje de personas que han adquirido servicios de viajes, es del 47,5 %.

Los resultados vertidos en el duodécimo estudio de Tendencias TI para el Sector de Líneas Aéreas, desarrollado por SITA/Airline Business, indican que, actualmente, una muestra de 129 aerolíneas está vendiendo al público un 40,8 % de los billetes, porcentaje del cual, el 25,4 % procede de los canales de venta por internet. Según el mismo estudio, las compañías pretendían subir su nivel de ventas directas al 55,1 % para el 2013. En un futuro se espera que los canales de ventas de “call center” e “interlining” permanezcan estables mientras que las ventas on-line experimenten un crecimiento del 37,9 % (ver <http://www.hosteltur.com/>).

Se puede inducir de los datos de todos estos indicadores que la penetración de los canales de venta on-line en el mercado todavía no ha alcanzado su máximo y podría seguir su tendencia creciente en los próximos años.

En relación a las rutas aéreas entre Baleares, el volumen de tráfico interinsular en el año 2015 fue de 666.762 pasajeros, según estadísticas de AENA, y no se han bajado de los 500.000 pasajeros en los últimos 5 años o más. Si extrapolamos una cuota de mercado de las ventas on-line de más del 30 % a la cifra de pasajeros del año 2015, podemos deducir que del total de la oferta on-line de las compañías aéreas han sido adquiridos unos 200.000 billetes.

7. Metodología para el control administrativo de las rutas declaradas OSP

7.1 Esquema general

El prototipo desarrollado para la evaluación del cumplimiento de las Obligaciones de Servicio Público en rutas aéreas entre las Islas Baleares consta de una aplicación informática desarrollada en un lenguaje de programación de código abierto, la cual se conecta a distintos servidores web de venta de billetes on-line y a una base de datos No-Relacional sobre la cual se vuelcan los datos recopilados. El sistema es fácilmente adaptable a tantas otras rutas aéreas nacionales o extranjeras como se requieran.

La aplicación, desarrollada por «ingeniería inversa», periódicamente realiza solicitudes de reservas de viajes a las bases de datos de los servidores web seleccionados (portales de las compañías, agencias de viaje etc.), todo ello de forma totalmente automática y aleatoria para evitar sesgos.

El programa es flexible en cuanto a la selección de diferentes modalidades de reserva. El objetivo de la inspección automatizada condicionará el diseño del patrón de reservas resultante. Se podrá utilizar un único patrón o varios, requiriéndose en caso necesario, modificaciones del hardware.

Las estructuras de datos que se almacenen deben contener la información esencial para el análisis pormenorizado de la ruta. La experiencia ha determinado como variables

mínimas necesarias las siguientes: Los aeropuertos de origen y de destino, la compañía operadora, la fecha y hora en el momento de la reserva, la fecha y hora de salida del vuelo, el tipo de tarifa y precio. Se añade al conjunto de variables el tiempo de reserva, cuyo significado se explicará en el apartado 8.

Se ha de tener en cuenta en la recopilación de datos tarifarios que, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 15 de enero de 2015, los portales de venta tienen la obligación de facilitar el precio final del billete la primera vez que este aparezca en pantalla.

Adicionalmente, se puede obtener la variable de la capacidad ofertada en cada vuelo, calculada a partir del número de salidas diarias y conociendo la configuración de cabina de las aeronaves, si bien debe considerarse este un dato aproximado, debido a que las compañías pueden cambiar en cualquier momento sus configuraciones de cabina o incluso sus aeronaves. Todas las variables son sometidas a un proceso de limpieza o “cleansing” previo a su inserción en la base de datos.

Hasta la fecha se han realizado más de 8.000 reservas y se han recopilado más de 285.000 datos.

La segunda fase del proceso consiste en el desarrollo de aplicaciones que establezcan conexiones y programen búsquedas en la base de datos para realizar un análisis exploratorio de la información obtenida mediante técnicas de visualización de datos, estadísticas, de minería de datos etc.

El procedimiento finaliza con la elaboración automatizada de informes, los cuales se pronunciarán sobre la evaluación del cumplimiento de los parámetros operativos de las OSP aprobadas.

Los parámetros de operación de las OSP objeto de control administrativo mediante la metodología descrita son: horarios de salida, tarifas máximas, frecuencias mínimas y permanencia mínima en destino.

En el siguiente apartado, se explicarán las metodologías empleadas para la evaluación particularizada de cada parámetro operativo concreto y se pondrán ejemplos de los resultados obtenidos.

7.2 Seguimiento y evaluación de los requisitos operativos mínimos obligatorios

El seguimiento y evaluación de las características de prestación de los servicios OSP inter-islas se ha realizado por meses enteros agregando a cada día del mes todas las diferentes reservas aleatorias realizadas para ese mismo día.

El patrón de reservas utilizado responde al objetivo de inspección de la oferta de ida y vuelta en el mismo día con una antelación de reserva entre un día y un mes. El ciclo de reservas se repite a diario, aunque durante el proceso de depuración de errores y pruebas del programa, se ha limitado a unas 2 o 3 repeticiones del ciclo por semana.

El patrón de reservas produce dos resultados independientes por sentido del trayecto. Por poner un ejemplo: ejecuta una reserva para el trayecto Palma-Menorca-Palma y una segunda reserva para el itinerario Menorca-Palma-Menorca.

Según lo anterior, el cómputo de un ciclo de reservas será de 4 itinerarios x 30 días = 120 tipos de reserva distintas por ciclo. Cada una de estas reservas se ejecutará en uno o varios servidores de internet.

En el cuadro 1, se muestran los principales datos y parámetros estadísticos calculados sobre los resultados obtenidos.

Cuadro 1. Estadística descriptiva de los datos.

Aeropuertos de origen y destino	PMI, MAH, IBZ
Periodo de reservas	octubre 2015-abril 2016
Número de horarios de salida	7.879
Media frecuencias diarias de ida	5'52
Media frecuencias diarias de regreso	5'28
Desviación estándar frecuencias diarias de ida	3'24
Desviación estándar frecuencias diarias de regreso	3'16
Clases de tarifas diferentes	7
Total de precios recolectados	87.462
Media precios de ida	74'37
Margen de error de la media precios de ida 95 %	0'17
Media precios de regreso	74'39
Margen de error de la media precios de regreso 95 %	0'17

7.2.1 Horarios

Siguiendo la metodología general anteriormente descrita, se extraen de la base de datos inter-islas los horarios de salida-llegada de los 2 aeropuertos conectados en una ruta, agregando la información de todas las reservas realizadas para el primer día del mes y repitiendo el proceso hasta el último día del mes.

La aplicación itera, por cada compañía, el proceso de búsqueda de resultados. Los datos se visualizan en un gráfico que contiene, en abscisas, los horarios de salida y, en ordenadas, el día del mes. Se muestra, a continuación, el resultado para la ruta Palma-Ibiza en el mes de noviembre del 2015.

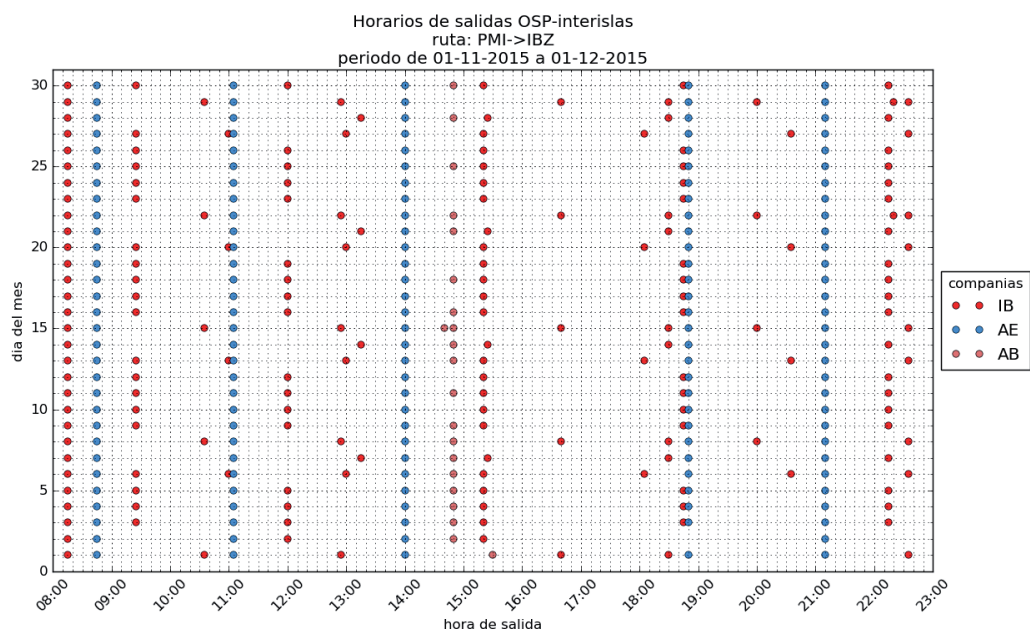


Gráfico 2: Horarios de salida de la ruta Palma en dirección Ibiza el mes de noviembre de 2015.

En el gráfico 2, se pueden observar todas las salidas programadas en una dirección del trayecto. Las compañías se representan con un código de colores. Su examen facilita la comprobación de los siguientes parámetros OSP en la ruta de Palma con Ibiza:

- La diferencia entre la llegada del primer vuelo y la salida del último vuelo de 8 horas como mínimo
- Una salida entre las 07:00-09:00
- Una salida a última hora del día según operativa del aeropuerto
- El número de frecuencias: mínimo de 4 en invierno y 5 en verano
- Si la programación de las compañías es la misma que la autorizada por la DGAC

7.2.2 Frecuencias y capacidad ofertada

Para obtener gráficos de frecuencias se procede de la misma manera que el punto anterior. En este caso, se acumulan día a día el número de salidas-llegadas.

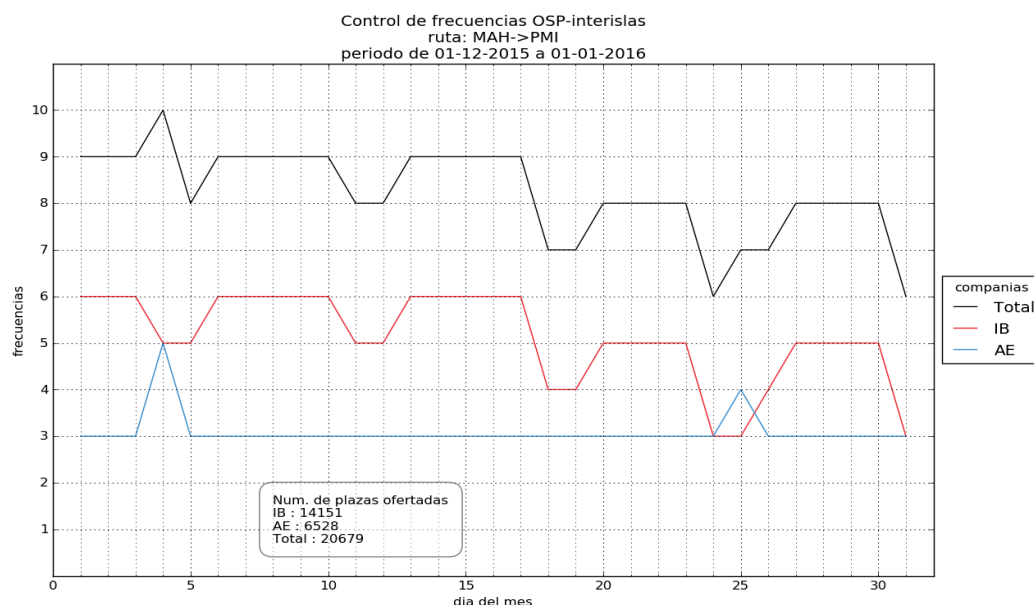


Gráfico 3: Evolución de las frecuencias del mes de diciembre de 2015 en la ruta de Mahón a Palma y capacidad de plazas calculada.

El gráfico 3 permite comprobar más fácilmente que con el obtenido en el punto anterior el número de frecuencias diarias por compañía y las totales por ruta.

Se ha insertado un cuadro, dentro del mismo gráfico, que muestra la capacidad ofertada en el periodo, tanto por cada compañía como por la suma de todas ellas, a partir de los datos disponibles de configuración de cabina de las distintas flotas.

7.2.3 Tarifas de referencia

La verificación de tarifas es tarea un tanto más compleja que las anteriores, dado que para un mismo día se pueden obtener diferentes precios del billete bien en función de los horarios de salida o llegada o bien en función del tipo de tarifa, e incluso, puede no existir un precio al haberse agotado los asientos disponibles en dicho vuelo.

Se procede agregando los datos diarios de las reservas realizadas como en los casos anteriores, pero ahora se seleccionarán precios de las tarifas básicas que oferten las compañías y que incluyan, como mínimo, al pasajero con su equipaje, conceptos ambos incluidos en la definición de la tarifa de referencia.

Para cada día, el programa informático calculará el precio máximo ofertado de salida o llegada en relación a estas tarifas básicas, el cual, sumado a los costes de expedición, no debería superar en un 25 % a la tarifa de referencia, según establece la Orden FOM/1085/2008, de 7 de abril (véase gráfico 4.).

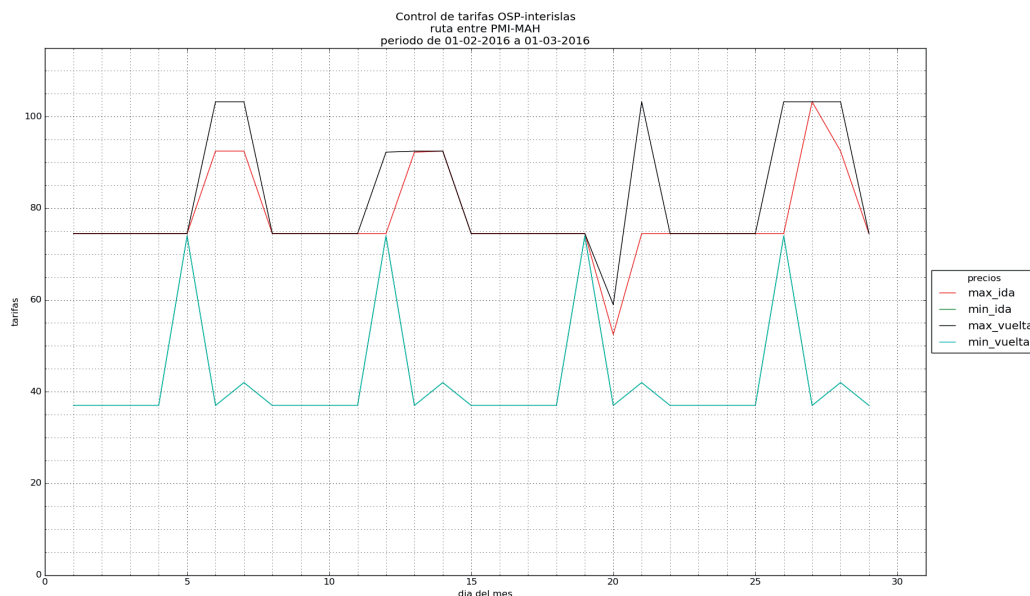


Gráfico 4: Precios máximos y mínimos en el trayecto que conecta Palma con Menorca el mes de febrero de 2016

Es importante tener en cuenta que el sistema evalúa la oferta disponible, no la demanda, por lo que no será posible calcular los ingresos medios anuales por pasajero y compañía, ni tampoco si el número de la plazas ocupadas en cada vuelo por estas tarifas superiores a la de referencia supera el 50 %.

En el gráfico 4, se verifican ciertos patrones en el comportamiento de la oferta. En la evolución semanal, se puede observar una estabilidad en precios entre los días de lunes a jueves, la ausencia de precios económicos los viernes y ligeros repuntes de los precios económicos los domingos.

8. Rendimiento del sistema

El método más sencillo para evaluar la eficiencia del sistema es por medio del registro de los tiempos de ejecución del programa. Cuanto menos tiempo tarde en ejecutarse un proceso individual de reserva tanto más eficiente será el sistema.

Aplicando este método, se obtiene un tiempo de reserva medio de 28'31 s y una desviación estándar de 25'14 s en el conjunto de todas las reservas almacenadas.

En el gráfico 5, se representa el histograma acumulado de tiempos de ejecución, nótese que el 95 % de las reservas se ejecutan a un ritmo inferior a los 40 segundos por reserva y, en ningún momento, se superan los 100 segundos por reserva.

Utilizando una sencilla computadora de sobremesa, el programa es capaz de realizar del orden de las 100 reservas en menos de una hora, pudiéndose multiplicar este rendimiento por medio de montajes en paralelo que repartan la carga de reservas objetivo.

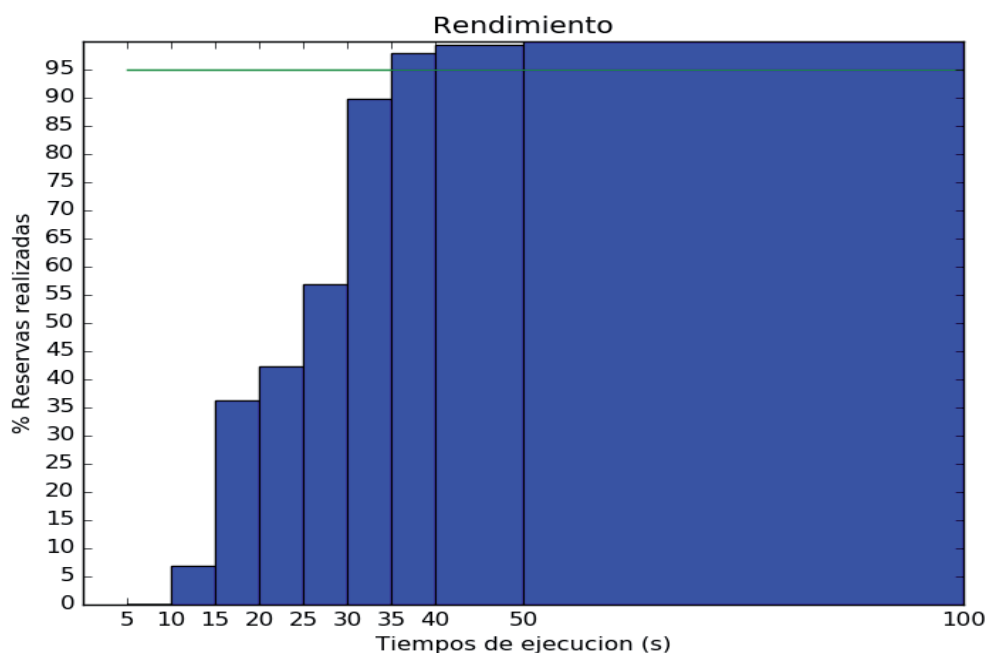


Gráfico 5: Histograma acumulado normalizado de los tiempos de ejecución de reservas.

9. Conclusiones

Se ha expuesto una metodología para el seguimiento y control de las Obligaciones de Servicio Público en las rutas aéreas entre las Illes Balears basada en el uso de las nuevas tecnologías.

Se ha demostrado que es posible la puesta en servicio un inspector automatizado de la oferta on-line sujeta al cumplimiento de dichas obligaciones.

El sistema propuesto es adaptable al análisis del resto de rutas declaradas de OSP, no solo a nivel nacional, sino también a nivel comunitario.

El resultado, tanto de la metodología como de la tecnología desarrollada, puede ser empleado como herramienta base para la evaluación y mejora de la legislación europea en materia de transporte aéreo en general.

La aplicación puede ser usada para medir las posibles deficiencias del libre mercado en regiones insulares, periféricas, alejadas o de baja densidad de población ya que permite, previa selección de una determinada ruta no declarada de OSP, monitorizar posibles carencias en frecuencias, capacidad, horarios o detectar la existencia de una oferta de precios excesivamente elevada para el usuario, justificándose así, en el expediente administrativo correspondiente, la necesidad de implantar o no dichas Obligaciones según el Reglamento CE 1008/2008.

El aumento del número de compradores on-line de estos y otros servicios harán que la adopción de este tipo de tecnologías en el futuro resulte imprescindible para el correcto ejercicio de las potestades administrativas y la satisfacción de los intereses generales.

10. Referencias Bibliográficas

- AENA SA. Estadística de tráfico aéreo. Recuperado de: <http://www.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home>
- Calzada, Joan & Fageda, Xavier (2012). Discounts and Public Service Obligations in the Airline Market: Lessons from Spain. *Review of Industrial Organization*. Vol 40.4, junio 2012, páginas 291 -312.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.
- Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Merkert, Rico & O'Fee, Basil (2013). Efficient procurement of public air service-Lessons learned from European transport authorities' perspectives. *Transport Policy*, vol. 29, apartado C, páginas 118-125
- Merkert, Rico & Williams, George (2013). Determinants of European PSO airline efficiency – Evidence from a semi parametric approach. *Journal of Air Transport Management*. Vol. 29, junio 2013, páginas 11-16.
- Orden FOM/1085/2008 de 7 de abril, por la que se sustituye el sistema de tarifas máximas por tarifas de referencia en las obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas de Baleares.
- Ramón Vilarasau, D. (2010). En 2013 las líneas aéreas serán los principales canales de venta de billetes Recuperado de: http://www.hosteltur.com/69260_2013-lineas-aereas-seran-principales-canales-venta-billetes.html.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares.
- Sentencia TSJUE (Sala Quinta), de 15 de enero 2015, *Caso Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG contra Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände*.



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

La Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de protección del medio en el Estado Autonómico. La Comunitat Valenciana como caso de estudio

Strategic environmental assessment as an instrument for environmental protection. Comunidad Valenciana as a case study

Núm. 8 (2017), pp. 31-53

Pérez Gabaldón, Marta*

Recibido: **abril, 2016**

Aceptado: **enero, 2017**

JEL Clasif: K32

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.16319](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16319)

*

Marta Pérez Gabaldón. Universidad CEU-Cardenal Herrera. E-mail: marta.perez@uchceu.es

Resumen

El presente trabajo se centra en el estudio de la relación entre la importancia de la protección ambiental y la evaluación *ex ante* de aquellos planes y programas con incidencia sobre el medio. Por ello, se focaliza la atención en la evaluación ambiental estratégica como un instrumento cuyo procedimiento se incardina en el de aprobación de dichos planes y programas, formando una unidad inescindible. Especialmente, se trata de enfatizar en su actual situación en el Estado Autonómico, en general, y en la Comunitat Valenciana, en particular.

Palabras clave: evaluación ambiental estratégica; Comunidad Valenciana; Estado Autonómico; transversalidad ambiental; evaluación ambiental

Abstract

This paper studies the relation between environmental protection and ex ante evaluation of plans and programmes with likely significant effects on the environment. Thus, the attention is focused on strategic environmental assessment as an instrument that has a procedure incorporated into the approval process of those plans and programmes, forming an indivisible unity. Generally, it is targeted at its frame in Autonomous State and, particularly, in Comunidad Valenciana.

Key Words: strategic environmental assessment; Comunidad Valenciana; Autonomous State; environmental mainstreaming; environmental evaluation

1. Introducción: breve alusión a la importancia de proteger y preservar el medio ambiente

La preocupación por el medio ambiente y su protección es una cuestión que, desde hace algunas décadas, forma parte de la agenda política, mediática y social española. Cada vez más, el ser humano es más consciente de su interdependencia para con el medio en el que se desenvuelve, del carácter limitado de los recursos planetarios, de la impronta de los problemas ambientales sobre la vida cotidiana, de la necesidad de conjugar protección ambiental y crecimiento económico apelando al desarrollo sostenible, o de la transversalidad de las cuestiones ambientales. En definitiva, progresivamente, se ha ido tomando conciencia de la necesidad de cambiar el paradigma predominante en la sociedad contemporánea según el cual se asocia evolución y progreso a la mayor capacidad para alterar y dominar la naturaleza, así como con los elevados niveles de consumo de los recursos naturales (Sanz López y Sánchez Álama, 1995). Esto es así por cuanto la materialización de dicho paradigma da por resultado una degradación del entorno, en muchos casos irreversible e irreparable, como consecuencia de la acción humana.

En este sentido, según los últimos estudios, los españoles muestran un elevado grado de preocupación por los problemas ambientales. Así se desprende del Barómetro del CIS de diciembre de 2015¹ que, después de haber publicado el último monográfico sobre materia ambiental en 2010, incluía como novedad varias cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la ecología. Del citado estudio se desprende, no solo que el 77,2 % se interesa mucho o bastante por el medio ambiente y la ecología, sino que, además, la ciudadanía considera que hay que preservar el entorno. En este sentido, mientras que para un 49,2 % de los encuestados la defensa y la conservación del medio es absolutamente necesaria aunque su protección a veces suponga costes altos, un 26,2 % opina que el medio ambiente debe ser protegido siempre que las medidas realizadas para ello no sean demasiado costosas y un 20,2 % aprecia que la protección del medio es necesaria pero no debe suponer ningún coste adicional para los ciudadanos.

Se debe considerar pues que el camino recorrido por la sociedad hasta este punto es esencial dado que, como bien afirma Subirats (1995) «la presión social y la preocupación pública en lo que respecta al medio ambiente pueden ser de vital importancia para cambiar las actitudes». De este modo, parece destacable que la conciencia ambiental y la acción derivada de ella son, junto a la pertenencia a la UE y la acción y presión de la comunidad internacional, un acicate para que los poderes públicos locales, autonómicos y nacionales actúen en consecuencia, no solo a través de las políticas ambientales, sino también introduciendo la perspectiva ambiental en las políticas, planes y programas en aquellos ámbitos de actuación cuyo desarrollo puede tener un impacto, directo o indirecto, voluntario o involuntario, sobre el medio. Esto es así por cuanto se trazan una serie de relaciones e interacciones de este con otros ámbitos que hacen imposible tener una concepción del problema y de las medidas a desarrollar en aras de la protección ambiental fuera del contexto en el que se llevan a cabo.

¹ Los datos provienen de la encuesta realizada a 2.495 personas entre el 1 y el 11 de diciembre de 2015, en todo el territorio nacional. La ficha técnica de la encuesta y los resultados de la misma pueden encontrarse en el Portal Web del Centro de Investigaciones Sociológicas: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14250 (consultado: 10 de febrero de 2016)

En este sentido, no se puede dejar de tener presente tres particularidades de la percepción y preocupación, tanto social como política, por el medio ambiente: la perspectiva antropocéntrica de la protección del entorno, la condición del ser humano como causante y reparador de los daños ambientales y la complejidad y comprensividad de la materia medioambiental.

En primer lugar, cabe tener presente que el interés por la preservación ambiental no deriva de una voluntad de protección del entorno *per se*, de manera altruista, sino que —al menos en la mayoría de los casos— tiene un carácter instrumental y utilitarista. Esto se debe a que el ambiente es la base sobre la que se desarrolla la vida humana y todas las actividades asociadas a ella, realidad esta que viene a avalar el propio Tribunal Constitucional al darnos una definición antropocéntrica de medio ambiente en el FJ 4 STC 102/1995, de 26 de junio, al aseverar que este es «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida». Dicha visión antropocéntrica de la necesidad de protección del medio liga en buena medida con el artículo 45.1 CE², inserto en los principios rectores de la política social y económica, en el que el derecho-deber al medio ambiente aparece orientado al disfrute del entorno en condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona (Pérez Gabaldón, 2011).

En segundo lugar, y estrechamente ligado con el punto anterior, las medidas —directas o indirectas— destinadas a la protección y a la preservación ambiental deben partir del ser humano que es, a su vez, causante de gran parte de los problemas más graves del medio. En este sentido, advertían Bacaria y Congleton (1999) que la necesidad de medidas con incidencia sobre el medio no pueden hacerse «independientemente de los incentivos de los agentes que las diseñan y aplican, así como del entorno o comportamiento de los actores a los que van dirigidas las políticas. No hay que olvidar que las políticas las diseñan y aplican las personas, para que tengan efectos sobre las mismas». En consecuencia las políticas medioambientales o con impronta sobre el medio «van dirigidas a las personas que actúan sobre el medio ambiente, no van dirigidas a la naturaleza. La naturaleza no necesita políticas, es el ser humano quien las requiere como un sistema de reglas para ordenar las consecuencias de su comportamiento individual sobre un entorno colectivo». Esto es debido a la confluencia de múltiples intereses contrapuestos a los que, a través de las acciones de los poderes públicos, debe dar respuesta el actor político, tratando de evitar un resultado de suma cero para cualquiera de ellos y buscando un equilibrio entre los bienes jurídicos, valores, principios o intereses contrapuestos que entran en liza.

Así, paradójicamente, al desarrollar determinadas acciones insertas en planes o programas que producen un cierto deterioro ambiental, la condición de víctima y verdugo se confunden —con matices— en el mismo actor político. De este modo, dicha acción debe conjugar varios intereses confluyentes con el objeto de que discurran de la manera más cercana posible al ideal del desarrollo sostenible planteado desde la visión tridimensional (economía, sociedad y sostenibilidad) que se planteaba en el Informe Brundtland de 1987. Cabe tener esta idea presente en tanto en cuanto el concepto de desarrollo sostenible es «un concepto que disfruta de extendida aceptación por parte de instituciones internacionales, gobiernos, empresarios y la sociedad civil» (Drexhage y Murphy, 2010),

2 El 45.1 CE dice literalmente «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

que ha sido en buena medida adaptado por los diferentes agentes debido a un cierto rechazo ante su potencial transformador del sistema (Bermejo, 2010).

En tercer lugar, y no por ello menos importante, el medio ambiente debe entenderse como un concepto en constante mutabilidad científica, social y cultural, y de ahí lo «superfluo» de intentar delimitar su noción (Ruíz-Rico, 2000). Esto se debe, en buena medida, a que se está ante una materia de elevada complejidad (Leff, 2003) y con largos tentáculos que se extienden más allá de la propia materia ambiental (transversalidad) y de las fronteras estatales dentro de las que se trata de regular en pro de su protección, conservación o restauración (transnacionalidad), precisando de una visión holística de la cuestión, así como también a la presencia de una pluralidad de entes con competencia en la materia en el Estado Autonómico (Unión Europea, Estado Central y Administraciones Locales).

Desde la perspectiva del presente trabajo, la confluencia de estos elementos es la que lleva a considerar como esencial que los planes y programas con incidencia en el medio sean sometidos a una evaluación de carácter ambiental *ex ante* y *ex post*, pues ambas son «complementarias (...) para hacer cumplir la doble finalidad de la evaluación: aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse a la mejora del diseño y la puesta en práctica de políticas públicas; y rendir cuentas a los ciudadanos que, con carácter general, han sido los que han aportado los recursos utilizados» (Labeaga y Muñoz, 2013). Por lo que aquí respecta, se centrará la atención en la primera de ellas en tanto en cuanto pretende la incorporación a tales planes y programas de una perspectiva ambiental que garantice, de un modo u otro, que las decisiones que se insertan en dichos instrumentos de acción política tengan una impronta sobre el medio que resulte asumible a la vista de todos los intereses presentes en cada contexto y en cada caso concreto. Este es el papel que cubre la evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) cuyo análisis en el marco del Estado Autonómico, *in genere*, y en el de la Comunidad Valenciana, en particular, ocupa el presente estudio.

2. De la transversalidad ambiental a la evaluación *ex ante* de planes y programas con incidencia en el medio

En la actualidad, aun cuando pueda resultar una obviedad, cabe afirmar que medio ambiente, economía y sociedad deben hallarse integrados para lograr una respuesta efectiva y completa a los problemas ambientales, pues

“the basic reason why environmental mainstreaming is important is that economic and social development and the environment are fundamentally interdependent- the way we manage the economy and political and social institutions has critical impacts on the environment, while environmental quality and sustainability, in turn, are vital for the performance of the economy and social well-being. As such, the task of environmental integration and mainstreaming is at the forefront of development planning and policy formulation” (Global Environment Facility, 2008).

En este sentido, el FJ 7 de la STC 102/1995 señala que el carácter complejo y polifacético de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que estas afecten a los más variados

sectores del ordenamiento, lo que «explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas (...). No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un solo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos».

La incorporación transversal de las consideraciones ambientales —tanto en las políticas públicas como en los planes y programas ambientales y no ambientales— se ve favorecida no solo por el reconocimiento de la multidimensionalidad del medio ambiente (Alda Fernández y Ramos Gallarín, 2006), sino también por la asunción del elevado grado de complejidad al que se aludía anteriormente y del que el *mainstreaming* ambiental es una de sus piedras angulares. En el caso de los instrumentos con incidencia en el medio sucede, como en el caso de los de índole social, debido a que «la evaluación de impactos se complica por cuanto las intervenciones suelen ser multidimensionales, en el sentido de que buscan cambios en diversas facetas de la situación del individuo» así como también hay una «heterogeneidad de impactos» (Blasco y Subirats, 2009). Esto es así porque, de un lado, es positivo para la adecuada protección del medio ambiente la inclusión de la perspectiva ambiental en todas aquellas materias cuya proyección fáctica tiene lugar en el medio o repercute en este, aunque solo sea por ser este el lugar en el cual se desarrollan y materializan (véanse el urbanismo, la industria, o la agricultura) pero, a su vez, dicha inclusión dificulta e incluso retrasa la elaboración e implementación de planes y programas.

Ahora bien, aunque la inclusión de la perspectiva ambiental en planes y programas con incidencia sobre el medio haga que el procedimiento sea más costoso, no significa que esto sea un elemento negativo pues, en realidad, da lugar a la elaboración de un instrumento de gestión más pausado en el que se tienen en cuenta implicaciones que van más allá del ámbito objetivo sobre el que se desarrolla el mismo, mostrando con ello que las distintas áreas de acción política no pueden verse ya, en ningún caso, como compartimento estancos y aislados del resto. En efecto, la realidad es muy diferente y, lo cierto, es que este modo de proceder supone, en gran medida, una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos que, a la postre, son limitados.

La inclusión de la *vis* ambiental en el proceso de elaboración de los planes y programas es la que ha llevado hasta la evaluación ambiental estratégica, cuya actual modulación global y su adaptación a cada contexto es consecuencia de la evolución conceptual y práctica de la misma. En este sentido, se puede aludir a tres periodos en el desarrollo de dicho instrumento (Ahumada Cervantes *et al.*, 2012).

En primer lugar, aparece la etapa formativa del concepto (1970-1988), cuyos antecedentes se encuentran en el asentamiento legal y teórico previo de la evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA) de proyectos. Su origen se encuentra en la *National Environment Policy Act*, promulgada en 1969 en Estados Unidos con el objeto de exigir una evaluación ambiental ex ante de las políticas, planes, programas y proyectos que puedan tener una incidencia significativa sobre el medio. Así pues, parece evidente que el modelo gestado por la NEPA entremezclaba y confundía lo que hoy ha dado lugar a la EIA, por un lado, y a la EAE, por otro.

En segundo lugar, está la etapa de formalización (1989-2000), en la que varios países y organizaciones internacionales institucionalizan la EAE. En este periodo, el 25 de febrero de 1991, se firmó el Convenio de Espoo sobre evaluación de impacto en el medio

ambiente (ratificado por España el 1 de septiembre de 1992). De hecho, las primeras referencias a la EAE como algo diferenciado de la EIA deberán esperar a los años 90. En este sentido, siguiendo a Sadler (1996), se debe partir de comprender la evaluación ambiental, *in genere*, como un proceso genérico que incluye la EIA de proyectos específicos y la EAE de políticas, planes y programas, así como sus relaciones con un gran número de evaluaciones de impacto y de herramientas relacionadas con la planificación.

En este periodo, la evaluación ambiental es definida como

“a systematic process for evaluating the environmental consequences of proposed policy, plan or programme initiatives in order to ensure that they are fully included and appropriately addressed at the earliest appropriate stage of decision making on par with economic and social considerations” (Sadler y Verheem, 1996).

Posteriormente, las definiciones en esta línea ofrecerán una visión de la EAE como una extensión de la tradición de la EIA y las preocupaciones ambientales a esferas superiores de la toma de decisiones (Connor y Dovers, 2004).

En cualquiera de los casos, es cuanto menos sorprendente que el control ambiental de los proyectos, vía evaluación de impacto, apareciera legalmente antes que el de las políticas, planes y programas, cuando estos son los que preceden a aquellos en jerarquía y tienen una repercusión más compleja y amplia en los aspectos temáticos y territoriales del medio. Es pues evidente que lo lógico hubiese sido precisamente lo contrario (Gómez Orea *et al*, 2014). Su ulterior regulación legal supone, ante todo, una especie de adelantamiento de las barreras de protección ambiental respecto de determinadas actuaciones que van a tener a futuro un impacto ambiental. De esta manera se somete a evaluación ambiental las estrategias, directrices y propuestas planteadas por las Administraciones Públicas en distintos ámbitos como el marco de ulteriores proyectos concretos que se deberán someter a EIA (Ruíz de Apodaca, 2010).

Por último, se encuentra una etapa de expansión (2001-hoy), en la que se amplía y consolida el empleo de la EAE. El punto de arranque se encuentra ligado a la Directiva 2001/42/CE sobre la evaluación ambiental de determinados planes y programas, cuya transposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros supondrá la asunción de la toma en consideración de la perspectiva ambiental en la toma de decisiones a nivel de planificación y programación, y tiene también un importante punto de inflexión en la firma en 2003 en Kiev del Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, ratificado por España el 24 de junio de 2009. Etapa en la cual se puede entender que la EAE es «un mecanismo para incorporar a las actividades habituales el medio ambiente y la sustentabilidad a través de niveles superiores de formulación de políticas». En buena medida, esto sugiere falta de adecuación en los procesos existentes de las políticas y un grado más sustancial de reformas organizativas e institucionales que el concepto dado en la etapa anterior como una extensión hacia esferas superiores de la evaluación de impacto ambiental (Connor y Dovers, 2004).

Teniendo en cuenta dichas fases, el hecho de integrar la perspectiva ambiental en el desarrollo del resto de políticas públicas, planes y programas en el contexto español encuentra su origen, tanto a nivel internacional y comunitario como nacional, en la primera y más temprana fase, aunque no se institucionalizará y consolidará hasta la última. Esto es así por cuanto, de un lado, en el ámbito internacional, la percepción

de la necesidad de someter a evaluación ambiental aquellas actuaciones públicas con impactos significativos sobre el medio ambiente apareció recurrentemente en el marco de los encuentros de los miembros de la comunidad internacional para tratar cuestiones ambientales desde los años 70, tal y como sucedió en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Este impulso internacional a la conservación y protección ambiental tendrá gran impronta en un buen número de tratados internacionales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible.

De otro lado, y en buena medida por esa influencia internacional, en el marco actual de la UE, el auge de la evaluación ambiental vendrá a partir del conocido como «proceso del Cardiff», que se ve enfatizado con la introducción con Maastricht del artículo 6 en el Tratado de la Comunidad Europea que establecía que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la comunidad (...) en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible», cuyo contenido ocupa el actual artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Obviamente la ya mencionada Directiva 2001/42/CE, supone la institucionalización de la introducción de la perspectiva ambiental en la preparación y aprobación de los planes y programas con incidencia sobre el medio en aras del desarrollo sostenible.

En el ámbito nacional, por su parte, es la propia ubicación constitucional del deber al medio ambiente en el capítulo referente a los Principios Rectores de la Política Social y Económica la que, antes incluso de la pertenencia a la Unión Europea, muestra una incipiente y primitiva transversalidad ambiental. Esto es así por cuanto, según el artículo 53 de la Constitución Española (en adelante CE), se está ante un principio que ha de orientar la legislación, la actividad judicial y la actuación de los poderes públicos. Así, estos debían de tener en cuenta la protección y conservación ambiental —siempre orientada a la consecución de un bienestar y una calidad de vida— como un principio orientador de su actividad y, aunque este hecho no «obligaba» a los poderes públicos a la inclusión legal de la perspectiva ambiental en el resto del ordenamiento, se puede considerar que se trata de una vinculación a medio camino entre dicha obligación y la omisión total de las referencias al medio ambiente.

Con todo ello, esta transversalidad ambiental como obligación vendrá *a posteriori* por medio de la «ecologización» de los planes y programas en España, para la que es de gran relevancia la tardía transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo objetivo pasaba por promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del entorno y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas a través de la evaluación de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio. Más recientemente, mediante Ley la 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA), se funden en un único texto la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y las modificaciones posteriores al citado texto refundido.

3. La Evaluación Ambiental Estratégica en el Estado de las Autonomías a partir de los títulos competenciales

El preámbulo de la LEA afirma que la eficacia de la evaluación ambiental en España exige un procedimiento común en todo el territorio nacional, basado en la competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica en materia ambiental, «sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección». En este sentido, partiendo de la formulación genérica del 45.2 CE que otorga a los poderes públicos el deber de proteger, restaurar y promocionar el medio ambiente, que no vislumbra un reparto real de atribuciones entre el poder central y los poderes autonómicos, se ha de focalizar la atención en el artículo 149.1.23 CE —al que alude dicho preámbulo—, que recoge la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», y en su significado; sin que ello suponga perder de vista el 148.1.9 CE, que posibilita la atribución vía Estatuto de Autonomía de la competencia de «gestión en materia de protección ambiental», que será obviado por la LEA de manera voluntaria.

Resulta pues relevante hacer una breve referencia a la concepción de «legislación básica» en materia ambiental dada por el Tribunal Constitucional para determinar, dentro de lo posible, hasta donde debe llegar el marco de la LEA. El principal inconveniente para tal determinación reposa en que trata de una definición un tanto variante. Así, si bien inicialmente el Alto Tribunal había señalado que esta debe permitir al Estado el establecimiento de un marco de la «política global del medio ambiente» que admita una diversidad de regulaciones pero siempre respetando el principio de solidaridad constitucionalizado (STC 64/1982, de 4 de noviembre), posteriormente señaló que la función de la legislación básica no es de uniformidad sino de «ordenación de mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, establezcan unos niveles más altos de protección que no entrarían por solo eso en contradicción con la normativa básica del Estado». Esto debe ser de tal forma que las normas dictadas por los órganos legislativos autonómicos «no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado» (STC 170/1989, de 19 de octubre). En este sentido, matizará que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos» (STC 149/1991), pero sin que vacíe a las CCAA de sus competencias en la materia, teniendo que resultar «suficiente y homogéneo» para todo el territorio, pero mejorable en su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma (STC 102/1995).

Por su parte, la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer su propia EAE de los planes y programas autonómicos y locales, se basa en la competencia para establecer normas adicionales de protección a la que alude el 149.1.23 CE. En este sentido, la citada Ley sigue la línea ya marcada por la anterior normativa, evitando considerar la evaluación como una actividad de ejecución en materia ambiental, que puede

ser asumida por las CCAA según el 148.1.9 CE a través de los Estatutos de Autonomía. Esto es así por cuanto, de hacerlo por esta otra vía, supondría dejar en manos de las Comunidades Autónomas la competencia de evaluar todos los planes y programas, tanto autonómicos como estatales (Sanz Rubiales, 2007; Verdú Amorós, 2008), mientras que la opción seguida deja en manos del poder central la evaluación de los planes y programas de ámbito estatal.

En el marco de la Ley 6/2006, las Comunidades Autónomas elaboraron su propia normativa en materia de evaluación ambiental regulando, en más de un caso, de manera conjunta la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica³. En la LEA se otorgó a las Comunidades Autónomas un plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley para que adaptasen su normativa, precisando que si antes de que finalizase ese plazo cualquier Comunidad Autónoma hubiese ajustado ya su normativa, la LEA entraría en vigor en ese momento (Disposición Final 11^a). En todo caso, aunque no se realice la oportuna adaptación de la normativa autonómica, esta Ley será de aplicación, como legislación básica, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, en aras de una mayor coordinación entre el nivel estatal y el regional. Así pues, a la luz de la citada disposición final, las Comunidades Autónomas cuentan con dos opciones:

a) Pueden adaptarse en el plazo de un año a lo establecido en la LEA. En este caso, durante ese periodo y hasta su adaptación, las disposiciones básicas de la Ley no son aplicables. Ello no obsta para que ejerzan cierto efecto sobre las Comunidades Autónomas al estar estas obligadas a ajustar su normativa a la estatal en aquellos aspectos considerados legislación básica. Tal obligación de adaptación se dará en todo caso, salvo que se entienda que las concretas disposiciones autonómicas tienen encaje dentro de la consideración de «normas adicionales de protección» y, por ende, granjean una protección más elevada que la facilitada por el poder central.

b) Pueden optar por una remisión en bloque a la LEA, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria. En este sentido, García Ureta (2014a) considera que la citada Ley no puede tener carácter simplemente supletorio por no respetar el artículo 149.1.3 CE y la doctrina constitucional en la materia, por cuanto «el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar estas normas, porque el artículo 149.1.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (...) el legislador estatal pretende salvar este impedimento constitucional trasladando al legislador autonómico la decisión» de adoptar los preceptos que no forman parte de la legislación básica.

En el caso de la Comunidad Valenciana, tras la Directiva 2001/42/CE, la voluntad del legislador valenciano era recoger el espíritu de la Directiva de evaluación ambiental

3 En este sentido, en Aragón se aprobó la Ley 7/2006, de 22 de junio, de medio ambiente; en Cantabria la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado; en Castilla-La Mancha, la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de evaluación ambiental; en Cataluña, la Ley 6/2009, de evaluación ambiental de planes y programas; en Baleares, la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas; en La Rioja, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente; en Madrid, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental; en Murcia, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada; en Navarra, la Ley Foral 4/2005, de 22 de intervención para la protección ambiental; y en País Vasco, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, del medio ambiente. Cabe tener en cuenta que, si bien es cierto que no todas estas leyes diferenciaban expresamente entre la EIA (para proyectos) y la EAE (para planes y programas), no lo es menos que en tales casos se alude a la evaluación ambiental *in genere* diferenciando los procedimientos a seguir para proyectos, por un lado, y para planes y programas, por otro.

estratégica en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de 2004 mediante la aplicación de criterios ambientales y de sostenibilidad para la aprobación de los planes territoriales y urbanísticos. Si bien lo cierto es que no llegó nunca a incorporar a la legislación valenciana la Ley 9/2006, de 28 de abril, de transposición de la citada Directiva, esto no fue óbice para una aplicación fáctica por parte de los poderes públicos autonómicos con competencia en la materia. Esto generó ciertas disfunciones aplicativas dada la ausencia de una adaptación plena de la regulación valenciana a la nacional (Almenar Muñoz, 2015b), siendo este uno de los principales problemas que la actual regulación de 2014 ha tratado de solventar, simplificar y aclarar.

Así pues, en el caso de la Comunidad Valenciana, el procedimiento de la EAE no se había regulado a nivel autonómico hasta la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante LOTUP), que por primera vez establece una regulación propia del procedimiento de EAE incardinado en el procedimiento de aprobación de los planes y programas, lo que sin duda conlleva un importante paso adelante en relación al marco regulador precedente. Esto tiene relevancia en tanto en cuanto se considera que la EAE a nivel autonómico es esencial por dos motivos. De un lado, por la necesidad de someter a evaluación los planes y programas con impacto ambiental desarrollados por los entes locales y autonómicos a fin de atisbar sus futuros impactos sobre el entorno y, a partir de ello, poder garantizar que los procesos decisionales públicos optimicen la gestión de los recursos naturales, materiales y personales de los que dispone cada región. De otro lado, por la importancia de adaptar la evaluación tanto al contexto para garantizar el éxito de la misma (Ahmed *et al.*, 2005; Wallington *et al.*, 2007), como a las particularidades políticas, económicas y ambientales en que esta se produce, de modo que no puede haber un enfoque tipo de la misma que resulte aplicable indiscriminadamente (Dalal-Clayton y Sadler, 1999) a cualquier país o cualquier región. Así, como bien apunta Jiliberto (2013), se entiende que la experiencia indica que puede haber tantos modos y caminos para alcanzar los objetivos de la EAE como contextos políticos e institucionales existen, siendo siempre conveniente contar con ciertas condiciones o parámetros que promuevan su adopción y máxima operatividad como proceso de evaluación *ex ante*.

De este modo, la evaluación ambiental y territorial estratégica se presentará en dicha norma omnicomprendensiva con 3 objetivos fundamentales:

- a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación.
- b) Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación.
- c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental.

En relación a este último objetivo, la LOTUP persigue el desarrollo territorial y urbanístico sostenible, que aparece definido por la propia norma como aquel que «satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes

ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio» (artículo 3 LOTUP). Para ello, la norma autonómica establece unos criterios de sostenibilidad (artículo 7.2 LOTUP) para que, desde las fases más tempranas de la gestación de los planes y programas, el procedimiento vaya orientado a lograr el modelo de ordenación territorial y urbanística pretendida. No podemos olvidar que la evaluación ambiental, como bien señala el preámbulo de la LEA, «facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas». En este sentido, la LEA alude al desarrollo sostenible no solo como principio que debe orientar la evaluación ambiental (artículo 2.j LEA) sino también como fin de la propia norma (artículo 1 LEA).

4. La Comunitat Valenciana y la evaluación ambiental estratégica

Si bien la legislación básica estatal aludía a cómo las funciones de las Comunidades Autónomas se basaban en la asunción por parte de estas de la competencia para establecer normas adicionales de protección del medio, la LOTUP parte en su preámbulo de considerar como base de la misma la competencia exclusiva atribuida vía artículo 49.1.9 del *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana* (en adelante EACV) en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Sin embargo, se observa que esta norma también reposa, aunque no sea de manera explícita, en el 17.2 EACV, que apunta que «toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica». Ello parece desprenderse también de dicho preámbulo en el que se afirma que la Ley pretende alcanzar no solo una simplificación normativa en materia de ordenación territorial y urbanismo en la Comunidad, dotando a la regulación en la materia de mayor transparencia y seguridad jurídica, sino también la integridad en el tratamiento del territorio, pues «esta nueva visión armoniza adecuadamente todas las escalas espaciales de la planificación y (...) establece un mecanismo de elaboración y evaluación del plan donde los *aspectos ambientales*, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales convergen en un mismo plano, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación».

En este sentido, el legislador autonómico recoge, de manera explícita, el mandato estatal al adaptar en plazo la legislación autonómica a la nueva regulación de la evaluación ambiental dada por la LEA. A tal efecto el preámbulo afirma que «la presente Ley es el marco en el que se integrará la tramitación de todos los planes y programas con incidencia significativa sobre el medio ambiente y el territorio en la Comunitat Valenciana, pero no como un proceso reactivo y separado de la tramitación del plan, sino como la forma de fijar sus contenidos y de enriquecerlo mediante la interacción mutua entre la evaluación ambiental y territorial estratégica, y el plan. Este procedimiento unificado se desarrollará desde el principio de la elaboración del plan hasta su aprobación y posterior seguimiento». En este sentido, aprovecha el legislador para simplificar el sistema existente y diseñar un procedimiento coordinado con el nacional para evitar duplicidades que puedan ir en detrimento del funcionamiento del sistema de evaluación ambiental.

Cuadro I. Comparación de los elementos básicos de la evaluación ambiental estratégica a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunitat Valenciana.

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Base competencial	149.1.23 CE (legislación básica ambiental)	- 149.1.23 CE (normas adicionales de protección ambiental) - 49.1.9 EACV (competencia en ordenación del territorio y urbanismo)
Ámbito	Nacional	Autonómico
Objetivo de la Ley	«Establece(r) las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible»	Establecer «la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función social, así como la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas»
Principios de la evaluación ambiental	<p>(Son establecidos en Ley 21/2013 y forman parte de la legislación básica)</p> <p>a) Protección y mejora del medio ambiente.</p> <p>b) Precaución.</p> <p>c) Acción preventiva y cautelar; corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.</p> <p>d) Quien contamina paga.</p> <p>e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.</p> <p>f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.</p> <p>g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.</p> <p>h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.</p> <p>i) Participación pública.</p> <p>j) Desarrollo sostenible.</p> <p>k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.</p> <p>l) Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible.</p>	

Tras un análisis comparado de la LEA y LOTUP, se observa cómo tanto los planes y programas incluidos, por su parte, como los excluidos del procedimiento de EAE, por la suya, son prácticamente coincidentes. Así pues, no se someterán a EAE aquellos relativos a la defensa de la nación, la protección civil en caso de emergencia y los de carácter financiero y presupuestario, lo que está en la estela de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica.

De igual modo, resulta necesario llamar la atención sobre el margen dado en ambos casos a la participación ciudadana. Así, en el caso de la LEA se alude a esta como uno de los principios de la evaluación ambiental (artículo 2.i LEA). Según la normativa nacional, dentro del procedimiento, hay un fase de información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas. En este, el órgano ambiental somete el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a su consideración (artículo 22 LEA). Al menos inicialmente, hemos de considerar positiva la posibilidad que se da a los agentes sociales de participar en el proceso de elaboración de los planes y programas, más si cabe cuando la definición dada de personas interesadas por la LEA es lo suficientemente amplia como para incluir, entre otros, a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que, de conformidad con la Ley 27/2006 de 18 de julio de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, cumplan los siguientes requisitos: i) Que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental. ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. iii) Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental.

En el caso valenciano, también hay una fase que consiste en el sometimiento de la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental y territorial estratégico al proceso de participación pública, información pública y consultas (artículo 49 LOTUP). En este caso se debe elaborar el «Plan de Participación Pública»⁴ como documento en el que aparecen identificadas tanto las administraciones públicas afectadas y el público interesado en el plan o programa, como las modalidades o amplitud de información y consulta. El resultado de las consultas, de la información pública y del plan de participación será parte del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Además, a imagen y semejanza de lo que sucede a nivel nacional, en el título III del libro I de la LOTUP se diseñan dos procedimientos: el simplificado y el ordinario, cuyas fases esenciales pueden verse en los cuadros 2 y 3. Cabe tener en cuenta que la decisión, en última instancia, sobre cuál debe ser el procedimiento a seguir depende del órgano ambiental⁵, el cual se pronuncia, según los criterios del anexo VII de la Ley, atendiendo al grado de significación de los efectos ambientales y territoriales de los mismos. A estos dos se suma un procedimiento *ad hoc* para las actuaciones territoriales estratégicas.

4 El Plan de Participación Pública, como parte del documento de alcance, debe contener «al menos, la información pública mediante anuncio en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana y en un medio de comunicación social de prensa escrita de gran difusión y poner la documentación a disposición del público. En el caso de revisiones de planes generales de ordenación estructural y de modificaciones que supongan cambios de clasificación de suelo que alteren el modelo territorial del municipio o en la calificación del suelo que incrementen su aprovechamiento, el plan de participación pública incluirá, además y al menos, la celebración de sesiones explicativas abiertas al público sobre el contenido de la ordenación futura y las alternativas presentadas, la elaboración de resúmenes e infografías de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana de la ordenación, así como memoria de viabilidad económica preceptiva, elaborada sobre la base de estudios de mercado rigurosos y acreditados por sociedades de tasación homologadas por entidades públicas con competencia para ello o por entidades análogas de otros países» (51.4.c LOTPU)

5 El órgano ambiental es una figura creada en 2006 y cuyas funciones asumía el Director General con competencia en evaluación ambiental. En 2011 se creó, además, la Comisión de Evaluación Ambiental y cuyo funcionamiento actual está regulado por el Decreto 230/2015, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del órgano ambiental de la Generalitat a los efectos de evaluación ambiental estratégica (planes y programas).

Si se focaliza la atención en los planes y programas que deben ser sometidos a EAE ordinaria, tal y como puede observarse en el cuadro 2, tanto a nivel nacional como valenciano, son los de aquellos ámbitos no estrictamente ambientales pero cuya concreción posterior e implementación puede tener una impronta significativa en el medio, como puedan ser aquellos en materia energética, agrícola o minera, así como los que puedan afectar a los espacios de la Red Natura 2000. Además, cabe también tener en cuenta que, si bien en el caso valenciano la vinculación con el territorio es más evidente al tratarse de una norma holística que trata de agrupar en un único texto todos aquellos instrumentos con incidencia sobre el mismo, tal relación entre ordenación del territorio y urbanismo con el medio ambiente tampoco es obviada por el texto legal nacional. Esto es así por cuanto entre los planes y programas que han de ser sometidos a EAE ordinaria a nivel nacional se incluyen los relativos a ordenación del territorio y urbanismo (de hecho, no se debe olvidar que el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, refería a la EAE de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística con efectos significativos en el medio ambiente, de manera independiente a la entonces vigente Ley 9/2006). Esto muestra una clara comprensión de lo que suponen los planes y programas ambientales o con incidencia ambiental pues en estos «generalmente se considera al territorio como parte del proceso de evaluación ya que en este se refleja su alcance a diferencia de otras políticas cuyos objetivos no necesariamente tienen una expresión territorial tangible» (Bobadilla *et al.*, 2013).

Cuadro 2. Comparación entre la evaluación ambiental estratégica ordinaria a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunitat Valenciana.

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Ámbito de aplicación	<p>Los planes y programas cuya elaboración sea exigida por disposición legal o reglamentaria, así como por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, cuando:</p> <p>a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo</p> <p>b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.</p> <p>c) Los que requieren evaluación ambiental estratégica simplificada cuando así lo decida el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico</p> <p>d) Los planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.</p>	<p>Los planes y programas, que se adopten o aprueben cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell, cuando:</p> <p>a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental relativos a: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, riesgos naturales e inducidos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbanizado o rural, o del uso del suelo.</p> <p>b) Requieran una evaluación conforme a la normativa comunitaria, estatal o autonómica reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.</p> <p>c) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial.</p>

(Continuación Cuadro 2)

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Procedimiento	<p>Las fases son las siguientes:</p> <p>a) solicitud de inicio</p> <p>b) consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico, en un máximo de 3 meses desde la presentación de la solicitud</p> <p>c) elaboración del estudio ambiental estratégico</p> <p>d) información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas</p> <p>Las fases c y d, tienen un máximo de 15 meses desde la notificación al promotor del documento de alcance</p> <p>e) análisis técnico del expediente de evaluación ambiental</p> <p>f) la declaración ambiental estratégica.</p> <p>Para las fases e y f, el órgano ambiental dispondrá de un plazo de cuatro meses, prorrogable por dos meses más, por razones justificadas debidamente motivadas desde la recepción del expediente completo y comunicadas al promotor y al órgano sustantivo.</p> <p>El plazo máximo para todo el procedimiento es de 24 meses.</p>	<p>Las fases son:</p> <p>a) Solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica por el órgano promotor.</p> <p>b) Consulta a las administraciones públicas afectadas, que se pronunciarán en el plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles desde la recepción de la solicitud de informe.</p> <p>c) Documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, emitido por el órgano ambiental y territorial. El órgano ambiental tiene 4 meses para emitirlo (prorrogable por 2 meses más).</p> <p>d) Formulación, por el órgano promotor, de una versión preliminar del plan o programa, que incluirá un estudio ambiental y territorial estratégico.</p> <p>e) Sometimiento de la versión preliminar al proceso de participación pública, información pública y consultas (45 días hábiles)</p> <p>f) Elaboración de la propuesta de plan o programa.</p> <p>g) Declaración ambiental y territorial estratégica, en un plazo máximo de tres meses desde la presentación de toda la documentación ante el órgano ambiental (prorrogable por 3 meses más).</p> <p>h) En su caso, puede que, además, haya:</p> <ul style="list-style-type: none"> • adecuación del plan o programa a la declaración ambiental y territorial estratégica. • nueva información al público. <p>i) Aprobación del plan o programa, en tres meses desde la recepción de la documentación completa, y publicidad, durante 15 días hábiles.</p> <p>k) Aplicación del plan de seguimiento ambiental y territorial para verificar el cumplimiento de las previsiones ambientales y territoriales.</p>

En el caso de la evaluación ambiental estratégica simplificada, tal y como se observa en el cuadro 3, los ámbitos de actuación también son sustancialmente los mismos en ambos casos, centrando la atención en las modificaciones de aquellos planes y programas que tienen impacto ambiental, así como los que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. A estos, la norma valenciana añade aquellos otros planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan con los requisitos para la evaluación ambiental estratégica ordinaria. La particularidad de este procedimiento es que, a diferencia del ordinario, no se evalúa los efectos

para dar lugar a una posterior autorización para la aprobación del plan o programa, sino que como señala la Ley de Evaluación Ambiental, sirve para fijar si determinados planes deben someterse a la EAE ordinaria, por tener efectos de relevancia sobre el medio, o no, al carecer de tal alcance. De ahí que el procedimiento sea mucho más sencillo, prescindiendo de alguna fase relevante en el procedimiento ordinario, haciendo que el plazo máximo sea mucho más reducido. Así «el legislador no ha establecido un procedimiento simplificado de evaluación con entidad propia. En otras palabras, los planes que inicialmente se pueden someter a una EAE simplificada desembocan en la ordinaria o en la conclusión de que carecen de efectos ambientales significativos» (García Ureta, 2014b).

Cuadro 3. Comparación entre la evaluación ambiental estratégica simplificada a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunitat Valenciana.

	Ley 21/2013, de evaluación ambiental	Ley La Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Ámbito de aplicación	a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior. b) Los planes y programas que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior	El órgano ambiental y territorial determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria en los siguientes supuestos: a) Las modificaciones menores de los planes y programas b) Los planes y programas que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan con los requisitos para la evaluación ambiental estratégica ordinaria
Procedimiento	Las fases son: a) solicitud de inicio b) consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas c) elaboración del informe ambiental estratégico d) aprobación del plan o programa (en un plazo máximo de 4 meses desde la presentación de la solicitud con la documentación) y publicación (en un máximo de 15 días hábiles)	Las fases son: a) Solicitud de inicio de la evaluación por el órgano promotor. b) Consulta a las administraciones públicas e interesados (45 días hábiles) c) Resolución del informe ambiental y territorial estratégico emitido por el órgano ambiental y territorial (4 meses) d) Sometimiento de la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental a información pública (45 días) y consultas a los organismos afectados (1 mes) e) En su caso, adecuación a los cambios sustanciales introducidos en el apartado anterior f) Aprobación del plan g) Aplicación del plan de seguimiento

Grosso modo, cabe destacar que el procedimiento ordinario finaliza bien con un pronunciamiento del órgano ambiental sobre la insuficiencia documental, archivando las actuaciones, bien con un pronunciamiento del mismo sobre la viabilidad/inviabilidad

ambiental del plan o programa, formulando la declaración ambiental (y territorial, en el caso valenciano) estratégica, ya sea negativa o positiva, e indicando en caso de ser necesario las determinaciones finales que hayan de ser incorporadas al plan o programa. La declaración se remite al órgano promotor para su aprobación provisional (si es que lo hay) y/o al órgano sustantivo del plan o programa para su aprobación definitiva. De este modo, parece oportuno insistir en tener muy presente que la EAE forma parte indisoluble del proceso de aprobación de los planes y programas con incidencia en el medio.

La declaración ambiental estratégica, que da fin a la EAE ordinaria, al igual que el informe ambiental estratégico, que da fin a la EAE simplificada, es un documento «preceptivo y determinante» (artículos 25.2 LEA y 54.9 LOTUP) del órgano ambiental (y territorial, en el caso valenciano) que, en el caso de la declaración ambiental estratégica, evalúa la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa. La cuestión esencial está aquí en el grado de protección del medio que supone tal adjetivación otorgada al documento emitido por el órgano ambiental para dar fin al procedimiento de EAE. En este sentido, las STS de 8 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) y STS de 24 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), clarifican la diferencia entre un informe preceptivo y determinante, por un lado, y vinculante, por otro, al señalar que los primeros son aquellos que resultan «necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes». Es decir, se considera pues que estas resoluciones emitidas por el citado órgano ambiental tienen un valor reforzado en tanto en cuanto la capacidad para apartarse de lo contenido en la declaración o el informe no es absoluta ni incondicional, sino que debe ser justificada y motiva por el órgano con competencia para aprobar el plan o programa.

Así, el pronunciamiento del órgano ambiental —que no será objeto de recurso y deberá publicarse en el diario oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental—, es independiente de la resolución del órgano sustantivo, pero este último tiene marcados los márgenes dentro de los cuales debe moverse. Esto es, en definitiva, la existencia de la declaración o el informe ambiental estratégico es condición *sine qua non* (artículo 9 LEA), pero este puede o no ser tenido en cuenta a la hora de aprobar el plan o programa. Desde la perspectiva planteada en el presente trabajo, se considera que se ha dejado escapar la posibilidad de garantizar una mayor protección ambiental en el ámbito autonómico, pues, como bien han señalado algunos autores (García Ureta, 2014a), cabía la posibilidad de que en lugar de hacer que dichos documentos fuesen «determinantes», fuesen vinculantes para el órgano sustantivo o competente para la aprobación del plan o programa basándose en la competencia para dictar normas adicionales de protección. Esta competencia, cuyo origen está en el 149.1.23 CE, la tiene asumida la Comunitat desde la primitiva redacción del Estatuto de Autonomía, donde se apuntaba que «en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias (...) 6.- Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección» (antiguo 32.1.6, actual 50.6 tras la reforma operada por la

Ley Orgánica 1/2006). Así, podría haberse primado la decisión del órgano ambiental frente al cierto margen de «discrecionalidad» del órgano sustantivo para que prime otros intereses que se encuentren enfrentados a los ambientales, como puedan ser en su caso los industriales, por ejemplo. Se ha dejado pues pasar la oportunidad de dar pie a que sus conclusiones puedan llegar a imposibilitar la adopción de un plan o proyecto por sus efectos nocivos para con el medio.

5. ¿En qué ha avanzado la evaluación ambiental estratégica en la CV?

La actual regulación de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunitat Valenciana, que palia algunos de los problemas previos en materia de evaluación ambiental, ha establecido un marco omnicompreensivo del entorno dentro del cual se ha establecido un mecanismo de elaboración y evaluación del planeamiento donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento, el de evaluación ambiental y territorial estratégica. Esto se presenta desde una óptica unitaria y global de la planificación y la programación, que pretende contribuir a agilizar su tramitación (Almenar Muñoz, 2015a). Así, se puede apuntar que hay una institucionalización de la evaluación, por cuanto esta se presenta «cuando en el proceso político se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la evaluación y con la inserción de estructuras e instancias en los distintos niveles político-administrativos de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar» (Pinazo, 2014).

Desde la entrada en vigor, el 20 de agosto de 2014, y hasta la fecha de cierre del presente artículo⁶, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Comunitat Valenciana se ha reunido en once ocasiones. Esto, que da muestra del funcionamiento del instrumento dado el papel que tiene el órgano ambiental en el procedimiento, sigue la línea de la frecuencia o periodicidad habitual desde el 2011⁷. Si se tiene en cuenta que la LOTUP es aplicable a aquellos planes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, aunque «en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información al público del Plan, resulte de aplicación la presente Ley, el documento de referencia emitido se asimilará a todos los efectos con el documento de alcance, continuándose la tramitación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013 y en esta Ley» (Disposición Transitoria 1ª, apartado 2), se puede entender parte de los acuerdos adoptados en las citadas reuniones, supondrán todavía la aplicación de la normativa anterior.

No obstante, cabe señalar cómo su progresiva implementación se observa en la evolución del orden del día y en los asuntos acordados y debatidos en las reuniones, pues si bien en las actas de finales de 2014 y principios de 2015 esencialmente se está ante referencias a documentos de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico (véase, por ejemplo, el acuerdo de emisión del citado documento relativo a las normas de gestión de los espacios Natura 2000 de Penyagolosa -28/10/14-; el acuerdo de emisión del relativo al Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional -21-11-14; o el que

6 La fecha de cierre del presente artículo es el 1 de marzo de 2016.

7 El orden del día de la convocatoria y las actas de las reuniones pueden encontrarse en el Portal Web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del territorio: <http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/evaluacion-ambiental> (última consulta: 1 de marzo de 2016)

versa sobre el proyecto de revisión del Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural de l'Albufera -27/02/15), conforme avanza el tiempo es más habitual hallar informes de evaluación ambiental y territorial estratégica, sin que los informes de evaluación previa de los efectos sobre el medio y los documentos de alcance ambiental dejen en ningún momento de tener protagonismo en la agenda. Ahora bien, se aprecia que:

a) La mayoría de los casos en los que la resolución de la Comisión concluye el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica son procedentes del procedimiento simplificado, de tal modo que lo más habitual es hallar informes —y no declaraciones— ambientales estratégicos. No obstante, cabe mencionar alguna excepción como la Declaración ambiental y territorial estratégica del Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2014-2020, que la Comisión de Evaluación Ambiental acuerda emitir el 21 de mayo de 2015. Esto, en buena medida, se debe a que la mayoría de los planes y programas sometidos son de modificación parcial y, precisamente el órgano ambiental, decide someterlos a este procedimiento para determinar si han de someterse a la evaluación ambiental ordinaria, tal y como se apuntaba *ut supra*.

b) Casi todos los casos, como se ha señalado, son de modificaciones de planes generales de ordenación urbana, así como de otros instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo (por ejemplo, el acuerdo de emisión del Informe de modificación puntual del Plan General del sector 6 «Oliva Nova», de Oliva, logrado el 12 de junio de 2015), por lo que hay un volumen significativo de expedientes sobre planeamiento urbano en los que la *vis* ambiental ha de hacerse patente desde la visión de la EAE. En este sentido, no se puede olvidar que hay excepciones a esta tónica general, como el Informe ambiental y territorial estratégico del Plan Especial de Protección del entorno de los bienes de interés cultural: Jardín Botánico de la Universidad de València, Templo Parroquial de San Miguel y San Sebastián y la Puerta de Quart, acordado por el órgano ambiental valenciano el 17 de diciembre de 2015.

c) La mayoría de expedientes que llegan al órgano ambiental finalizan con el acuerdo bien de emitir el informe o la declaración, bien de emitir el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, bien la memoria ambiental, o cualesquiera otras resoluciones que le corresponda adoptar. Es decir, los casos en los que la Comisión de Evaluación Ambiental opta por paralizar alguno de los expedientes por alguno de los motivos esgrimidos en la norma, como pueda ser la falta de aportación documental, son realmente escasos (por ejemplo, el 9 de febrero de 2016, acuerda dejar sobre la mesa el Informe Ambiental y Territorial Estratégico del expediente relativo a la modificación puntual del Plan General de Implementación Dotacional Privado de Bétera, o el 21 de mayo de 2015, se decide dejar sobre la mesa el Informe Ambiental de la modificación nº 3 del plan parcial Huerto Galvañón).

d) La comparativa con el periodo anterior de existencia de este órgano ambiental, muestra que la LOTUP no es un punto de arranque de la EAE, sino más bien un punto de inflexión para clarificar el sistema, dotarlo de mayor seguridad jurídica y coordinarlo con el nacional en varios ámbitos: qué planes, en su respectivo nivel competencial han de someterse a la EAE; qué planes y programas quedan excluidos; cómo se denominan los documentos resultantes de la EAE, etc. Esto es evidente dada, no solo la frecuencia constante de reuniones del órgano ambiental desde su creación, sino el volumen de cuestiones tratadas en cada sesión.

En definitiva, probablemente todavía es pronto para evaluar, a cualquier nivel, la impronta general sobre el medio de este procedimiento de evaluación *ex ante* de los planes y programas, pero ello no obsta para que se reconozca que es esencial para avanzar —en la medida de lo posible, al menos— en la senda del desarrollo sostenible. Es por ello que se debe vislumbrar la EAE como un elemento esencial e integrado en el de aprobación del plan o programa del que se trate, tal y como se observaba incluso en la legislación previa tanto a nivel nacional como autonómico *in genere* (Lora Tamayo, 2006). Esto, cuya comprensión es fundamental, se debe a que dicha evaluación es un proceso que se vincula a la fase de toma de decisiones sobre la viabilidad ambiental de un plan o programa en sea cual fuere la materia con impronta sobre el entorno. Su carácter preventivo y gestor facilita la identificación, predicción, interpretación y comunicación de los futuros impactos ambientales, reparables o irreparables, asumibles e inasumibles, que la actuación tendrá sobre el medio en caso de ser llevado a cabo. En relación a esto, será además esencial el seguimiento del mismo para su adaptación y corrección en función de las necesidades y los cambios que se vayan produciendo.

6. Referencias Bibliográficas

- Alda Fernández, M. & Ramos Gallarín J.A. (2006), Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política de medio ambiente. En *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación* (pp. 175-203). Madrid: Dykinson.
- Ahmed, K., Mercier, J-R. and Verheem, R. (2005). *Strategic Environmental Assessment: Concept and Practice*. Environment. Whashington: World Bank.
- Ahumada Cervantes, B., Pelayo Torres, M.C & Arano Castañón, G. (2012). Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México. *Gestión y Política Pública*, XXI (2), 291-332.
- Almenar Muñoz, M. (2015a). *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Factores ambientales, riesgos y afecciones legales (en especial en la Comunidad Valenciana)* (Tesis doctoral no publicada). Universitat Politècnica de València, Valencia. doi:10.4995/Thesis/10251/59429.
- Almenar Muñoz, M. (2015b). La tramitación de planes y programas, especial referencia a la evaluación ambiental. En *Nuevo régimen jurídico urbanístico de la Comunidad Valenciana* (pp. 189-236). Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015.
- Bacaria, J. & Congleton, R.D. (1999) Políticas y decisiones públicas medioambientales. En *Economía y Medio Ambiente* (79-112). Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.
- Bermejo, R. (2010). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Bilbao: Hegoa. Recuperado de <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/Uo686956.pdf>.
- Blasco, J. & Subirats, J. (2009). Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. *Documentación Social*, 154, 39-58.

- Bobadilla, M., Espejel, M. I., Lara, F., Álvarez, S. & Ávila, S. (2013). Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental. *Política y Cultura*, 40, 99-122.
- Connor, R. and Dovers, S. (2004). *Institutional change for sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dalal-Clayton, D. & B. Sadler (1999). Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach. *Environmental Planning Issues*, 18. 1-21.
- Drexhague, J., Murphy, D. (2010): *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012 (Background Paper)*. New York: United Nations.
- García Ureta, A. (2014a). Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental. *Revista de Administración Pública*, 194, 317-371.
- García Ureta, A. (2014b). Apuntes sobre la nueva Ley de evaluación ambiental. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea= Ambiente y derecho*, 12, 111-123.
- Global Environment Facility (2008). *Mainstreaming Global Environment Issues into Development*. Recuperado de https://www.thegef.org/gef/archived/country_support_program/175.
- Gómez Orea, D., Gómez Villarino, M. & Gómez Villarino, A. (2014). *Evaluación ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la formulación de políticas, planes y programas*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Jiliberto Herrera, R. (2013). *El papel de la evaluación ambiental estratégica en la planificación del ordenamiento de la actividad minera*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de http://www1.upme.gov.co/sites/default/files/forum_topic/3655/files/papel_evaluacion_ambiental_estrategica_desarrollo_proyectos_mineros.pdf.
- Labeaga, J.M. & Muñoz, C. (2013). La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 31-53.
- Leff, E. (2003). *La complejidad ambiental*. México: Siglo XXI editores.
- Lora Tamayo, M. (2006). *Derecho Urbanístico y Medio ambiente*. Madrid: Dykinson.
- Pérez Gabaldón, M. (2011). *Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución*. Valencia: Col·lecció Temes de Les Corts.
- Pinazo Hernandis, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la «acción pública»: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 12. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10208&path%5B%5D=10802>
- Portal Web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del territorio: <http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/evaluacion-ambiental>

Portal Web del Centro de Investigaciones Sociológicas: www.cis.es

Portal Web del Tribunal Constitucional: www.tribunalconstitucional.es

Portal Web del Tribunal Supremo: www.tribunalsupremo.es

Ruíz de Apodaca, A. (2010). La planificación energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1, 1-54.

Ruiz-Rico Ruiz, G.(2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Valencia: Tirant-lo Blanch.

Sadler, B. (1996). *Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance*. Canadian Environmental Assessment Agency & International Association for Impact Assessment. Recuperado de https://www.ceaa-acee.gc.ca/Content/2/B/7/2B7834CA-7D9A-410B-A4ED-FF78AB625BDB/iaia8_e.pdf.

Sadler, B., Verheem R. (1996). *Strategic Environmental Assessment. Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands. Netherlands: The Hague.

Sanz López, C. & Sánchez Alama, J. (1995). *Medio ambiente y sociedad. De la metáfora organicista a la preservación ecológica*. Granada: Comares.

Sanz Rubiales, I. (2007). Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 12, 47-73.

Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y política pública*, IV (1), 5-23.

Verdú Amorós, M. (2008). *Ámbito de aplicación y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica*, Cizur Menor: Aranzadi.

Wallington T, Bina O., & Thissen W. (2007). Theorising strategic environmental assessment; Fresh perspectives and future challenges. *Environmental Impact Assessment Review*, 27, 569-584.



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

Reshaping the broadcast sector: Regulation, business rules and the potential for evaluation of new policies

La reconfiguración del sector de radiodifusión: regulación, reglas de negocio y su potencial en la evaluación de las nuevas políticas

Núm. 8 (2017), pp. 54-70

Navío-Marco, Julio*

Hernández, Fernando**

Pérez-Leal, Raquel***

Recibido: **septiembre, 2016**

Aceptado: **julio, 2017**

JEL Clasif: O33, L22, L51, L96

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.17201](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.17201)

* Julio Navío-Marco. (M Sc in Telecommunications Engineering; BA and PhD in Economics and Business Administration at the UNED; Postgraduate in IESE Business School) is Professor of Business Organization, Economics of Telecommunications and Entrepreneurship at the Universidad de Educación a Distancia (UNED in Spain). Guest speaker for Digital Economy, Regulation and Telecommunications Policy in Carlos III University of Madrid and Polytechnic Univ. Madrid. Dr Navio is Deputy Dean of the Spanish College of Telecommunication Engineers and Vice-President of the Spanish Association of Telecommunications Engineers, managing the activities in Smart cities as advisor of the Spanish Network of Smart Cities, The Secretary of State of Telecommunications and the Standardization Body AENOR (as board member of the working group of the Ministry) in Spain. Dr Navio is also expert for the EC Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO) and H2020. Research areas of Prof. Navio are Digital Economy & Telecommunications (including Smart cities and Digital M&A), innovation and digital entrepreneurship. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5163-9777> E-mail: jnavio@cee.uned.es

** Fernando Hernández. Universidad Carlos III. Investigador. E-mail: fdhernandez11@gmail.com

*** Raquel Pérez-Leal. (M Sc and PhD in Telecommunications Engineering from the Technical University of Madrid (UPM). Postgraduate in IESE Business School). She has been with Telefónica R&D Center, Alcatel Espacio, and Alcatel-Lucent Spain. Among other positions, she has worked as an expert on network and services solutions, as manager of the Department of Network Technology at the Alcatel Corporate Research Center in Madrid, and as manager of the Department of Advanced Development and R&D Strategy Areas at Alcatel Espacio. In 2011, she joined the Universidad Carlos III de Madrid as a professor. She has undertaken industrial and research projects and participated in a number of international projects (European Space Agency and European Framework Programs for Research and Technological Development) and nationally-funded projects in collaboration with research and industrial organizations. Dr. Pérez-Leal is also expert for the EC Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO) and H2020. She is co-author of several books chapters and papers published in international journals and conferences proceedings. Her present interests include mobile communications networks; multimedia and multiuser content distribution and machine to machine communications. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8170-5656> E-mail: rpleal@ing.uc3m.es

Abstract

The broadcast sector lives a continuous reconfiguration, and television broadcasters must adapt to new technologies in order to keep the leads. The emergence of new platforms over the Internet and the multi-platform services that allow watching any content at any time in mobile devices, reinforce the importance on the development of innovative business models to satisfy customer demands. In this paper the authors will analyze this dynamic market and its strategies for the future from a regulatory and political perspective, as there are key changes in the sectorial regulation that need to be evaluated as they are impacting the status-quo of the actors of this market and the relationships among them. At first, the regulatory framework will be analyzed: this research will include the changes in the European regulations for broadcast telecommunications focusing on the spectrum and the digital dividend. After that, main current business models and strategies will be reviewed. Finally, some conclusions about the future of the sector and the evaluation of the new policies are proposed.

Key Words: broadcast; regulation; spectrum; convergence; digital dividend

Resumen

El sector *broadcast* vive una reconfiguración continua, y los distribuidores de televisión deben adaptarse a las nuevas tecnologías con el fin de mantener el liderazgo. La aparición de nuevas plataformas a través de Internet y los servicios multiplataforma, que permiten ver cualquier contenido en cualquier momento en los dispositivos móviles, refuerzan la importancia del desarrollo de modelos de negocio innovadores para satisfacer las nuevas demandas de los clientes. En el presente artículo analizaremos este dinámico mercado y sus estrategias para el futuro desde una perspectiva regulatoria y política, ya que hay cambios clave en la regulación sectorial que necesitan ser evaluados y están afectando el status quo de los actores de este sector y las relaciones entre ellos. En primer lugar, se analizará el marco regulatorio: nuestra investigación incluirá los cambios en la normativa europea para las telecomunicaciones audiovisuales centrados en la gestión del espectro radioeléctrico como recurso escaso y el dividendo digital. Después, se revisarán los principales modelos de negocio y estrategias actuales. Por último, se proponen algunas conclusiones sobre el futuro del sector y su evaluación.

Palabras clave: broadcast; regulación; espectro; convergencia; dividendo digital

1. Introduction

The television, as main medium of communication, has suffered radical changes in the recent past years and faces coming years of uncertainty. The new scenario presents a hybrid situation shared by the traditional digital ways of television and new emergent platforms. The transition from one model to another forces the sector to rethink not only the company's business models, but also the strategies, policies and also the international regulations.

There is a completely reconfiguration for the XXI century: the broadcast sector is in a critical moment in all aspects:

- Technological changes: from traditional platforms to new ways of broadcasting content, such as connected TVs, IPTV, Over The Top services (OTT), mobile TV etc
- Different ways of consuming contents: the behavior of the consumer has evolved along with the industry.
- In the regulatory framework there are drastic changes in the assignment of a critical resource as it is the radio-electric spectrum that need to be carefully evaluated
- The proper dynamism of the sector allows to test new business models on financial formulas previously unknown.

This paper presents a detailed analysis of the changes in this market focusing in two key aspects. At first, the regulatory framework will be analyzed: this research will include the changes in the European regulations for broadcast telecommunications focusing on the radio-electric spectrum and the digital dividend that need a careful evaluation. The second section of this paper reviews the market strategies and the evolution of the consumer. As it will be mentioned several times, the consumers are the most important pillar of the sector because they lead the trends and the future of the market.

2. Regulatory Framework

This section will analyze the current situation of the regulatory framework related to the broadcast ecosystem and its main changes and predictions for the future.

After the *Convention of Transfrontier Television and the Non-frontier Television Directive 89/552/CEE (Oct 3rd 1989)*, a period of European politics about broadcast communications and TV begun and set the basis for its future in Europe. The most important regulations that have recently affected the sector and that will change it in the following years are:

- Digital Agenda for Europe, Europe 2020.
- Market and competition rules surveillance.
- Converging technical programs and digital dividend (Digital Terrestrial Television, DTT).

In order to create a single European TV market and establish some common rules, the European Union (EU), as part of the Digital Agenda for Europe, adopted the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD). The main objective of the AVMSD is to promote Media freedom and Media pluralism in the market.

Goals of EU coordination (European Commission, 2010) were the following:

- Creation of rules to shape technological developments.
- Preserving cultural diversity.
- Protecting children and consumers.
- Promoting media pluralism, fighting against racial and religious hate.
- Guaranteeing the independence of national media regulators.

2.1 Digital Dividend and Frequency spectrum

The digital dividend is the group of frequencies that are available in the radio spectrum that traditionally were used for TV broadcasting. These frequencies end up to be free thanks to the migration of analog TV to digital TV (ITU, 2010). This means, that with new communication technologies and compression techniques the possibilities of use of the spectrum are continuously increasing.

The origin of the first digital dividend comes from the need to provide the citizens proper ways to access the new mobile broadband services of 4th generation, redistribute the radio spectrum for media broadcasting and adapt it to new technologies. That is the case of the introduction of HDTV services in Direct Terrestrial Television (DTT) platforms. The increasing of the demand in this kind of services induced to an increase in the spectrum demand. This technology promoted the development of a new compression technique called MPEG-4 Part 10 (H.264) and a new standard for Digital Terrestrial Television, DVB-T2. However, after the development of the MPEG-4 and the DVB-T2, the spectrum demand drastically decreased and the discussions about a second digital dividend begun.

The amount of frequencies that can be released on the digitalization of the Television services usually depend on national parameters such as geographic (topography of a country) or technology used (expansion of cable or satellite Television services) but also on legal aspects. As the same spectrum is used by several agents (mainly broadcasters and operators) there is a continuous fight between both sides in order to keep their part or increasing their amount of available frequencies.

Currently, there is a wide range of potential users of the new spectrum. It is not only about digital Television anymore, there are now additional services such as mobile multimedia applications (for example mobile Television), mobile communications (as mention before the 4G technology and the for coming fifth generation, 5G) and wireless broadband access systems. So this means that if the spectrum is now going to be used for other purposes, it needs to be harmonized (region-wide) in order to increase the productivity and expansion of the industry through different regions. For example, the acquisition of spectrum bands by the mobile broadband operators will make them be able to reach a larger market. According to the International Telecommunication Union (ITU), the digital dividend spectrum will be totally available only after the analogue switch-off.

In the ITU Regional Radiocommunication Conference 2006, the ITU approved to redistribute the use of the UHF band 470-862 (radio-electric channels from 21 to 69) for broadcasting services in what is called *Region 1*, in which Europe is included. However, one year later, in the World Radiocommunications Conference (WRC) 2007 was approved for Region 1 to set the sub-band of frequencies available for both mobile operators and broadcasting services.

Pascal Lamy, former director of the World Trade Organization until September 2013 and European Commissioner for Trade, suggested in 2014 a new formula known as 2020-2030-2025 with the main objective of accomplishing the requirements included in the Digital Agenda for Europe about the use of the broadband spectrum. This new formula is divided in three steps (European Commission, 2014):

- Use the 700 MHz band for wireless broadband across Europe by 2020
- Regulatory stability below 700 MHz until 2030
- Evaluate market and technology development in 2025

The digital dividend is scheduled in phases and it is confirmed that after the second digital dividend there will be enough available spectrum for DTT in 2020. In addition, thanks to the digital dividend the mobile operators will be able to offer the implementation of new services like eMBMS (enhanced Multimedia Broadcast Multicast Service), that offers LTE to optimize multimedia services like video streaming or video on demand (VoD).

All this ideas were also exposed in the World Radiocommunication Conferences in 2015 (WRC-15) that took place in Geneva. As Lamy suggested, the use of the 470-694 MHz band will remain for use of the broadcasters, at least, until 2023. This means, no further changes in the Digital Dividend (3rd) until the next WRC, which will be in 2019.

The ITU stated that this decision, and the one to allocate mobile broadband in the 694-790 MHz spectrum band, will help bringing a globally harmonized solution for the implementation of the digital dividend.

2.2 Conflict between broadcasters and operators

The European Commission evaluated from 12th Jan 2015 up to the 12th of April 2015 the opinions of the public, including not only citizens but also Telecoms, Regulatory Agencies, experts and others about Lamy's report. All contributors to this consultation presented to the EC their view and perspectives about the main Lamy's proposals of use of the UHF band (470-790 MHz).

The majority of the opinions were in favor of clearing the 700 MHz band in order to expand the 4G communications by 2020. As it is obvious, mobile operators backed up this point. Data communications are expected to multiply themselves by 8 before 2020 (CISCO, 2016). However, cultural and creative industries disagreed on this point since they consider 2020-2022 an unrealistic deadline for clearing the 700MHz band.

Mobile network operators do not agree to establish a common deadline for first topic until the 470-694MHz band is configured for DTT with the latest and most efficient technologies (i.e. DVB-T2), so they can deploy new services in other frequencies without interfering the DTT bands.

Therefore, there is an open conflict between the network operators and the broadcasters. While most telecommunications operators pressure to make the spectrum below 700MHz (470-694MHz) available for wireless broadband as soon as possible, cultural and creative industries try to change the deadline to a common European deadline in 2025 or 2030 for only the first Lamy's topic (European Commission, 2014).

Broadcasters say DTT is the most common television platform in Europe and it is the one that offers the wider range of free television services. That is why the loss of the 700 MHz band will reduce the channels capacity and so, it requires a migration to, what has been mentioned before, DVB-T2 and MPEG-4 technologies. Then, as the European Broadcasting Union (EBU) defends, the cost of migrating all the DTT technology and its consumers to another required platforms due to the change of frequencies would be four times bigger than the benefits. This is an important obstacle for Lamy's objectives.

At the same time, operators disagree oppose by showing their statistics about the growing of data traffic through mobile devices. For operators, 4G is not a future technology but a present one, and the delay in the realizing frequencies in some countries means a delay in the development of the technology, due to the fact that companies would have to keep their investments in the old frequencies waiting for the release. The conflict between telecommunications operators and broadcasters remains open and need to be carefully evaluated.

2.3 Digital dividend in different European countries

The digital dividend has been followed differently in other countries. In this section, it will be shortly analyze what has happened in some of those ones.

Spain

The spectrum of the digital dividend can be used, as mentioned before, for multiple services, both traditional and innovative; from television broadcasting and connected TV to a new and improved mobile communication and Internet connection.

In figure 1, the previous and present 800 MHz spectrum band situation is shown. The last frequencies realignment was mainly approved in 2015 in order to develop mobile 4G technology. The main goal was to set free the 800 MHz band (in Europe was established to set free from 790 to 862 MHz) that was occupied by some DTT channels broadcasting (channels from 61 to 69 in the UHF band) for expanding the mobile technology. Since the liberalization in March 31st, the 800 MHz band stopped being used as DTT broadcasting and it begun to provide fourth generation broadband services (4G).

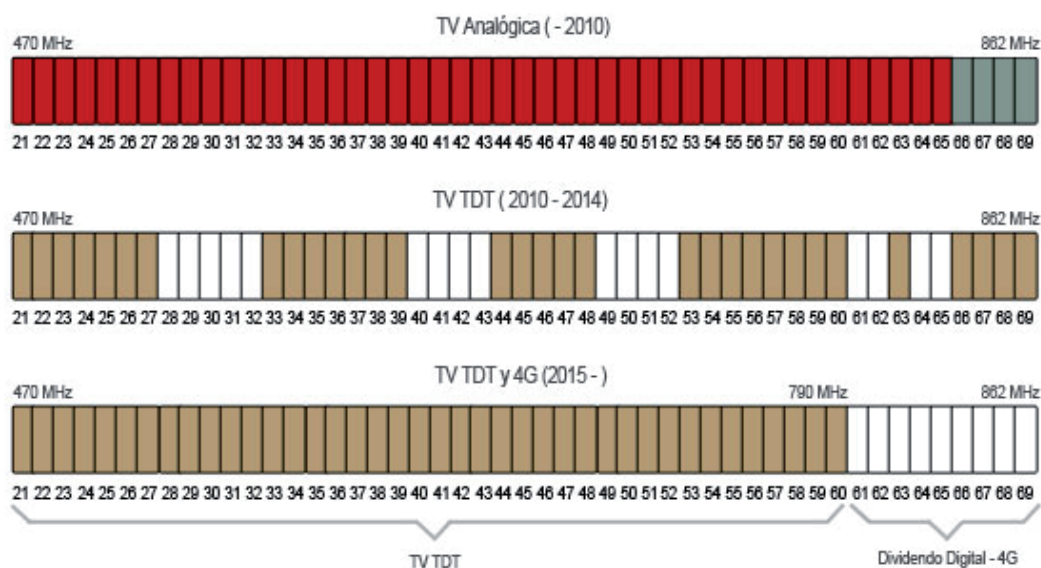


Figure I. Evolution of the frequencies spectrum
Source: Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2014.

Spain was one of the first countries of the European Union to begin with the DTT broadcasting, in November 2005, and unlike most of the EU countries, in which the 790-862 MHz band had not been used because of historical reasons, in Spain most of the DTT broadcasting started precisely in that frequency band. In that moment, the country was immerse in the transition from analog to DTT transmissions, so forcing to use that band was a big risk to take.

This first digital dividend was initially scheduled to be implemented between January 2012 to December 2014, two years delayed with respect to the European deadline: January 1st, 2013 (European Commission, 2013). However, the Ministry of Industry postponed to March 2015 the deadline for all the State in order to avoid areas without DTT coverage.

In 2020, the second Digital Dividend will take place. As 4G is quickly increasing and mobile communications support bigger and bigger amount of data every day, it is planned to liberate the 700 MHz band for 4G technology in the second digital dividend. The European Commission and the ITU after the last World Radiocommunication Conference in 2015 agreed to schedule it for 2020.

France

In March 2007, the law 2007-309, in which it was established that the analog transmissions had to stop before November 2011, was written and approved (Ministère de la culture et de la communication, 2012). The main difference with Spain was that while Spain was one of the first ones to broadcast DTT, and then it was forced to redistribute the channels according to what the EU established; France waited until the EU agreed to allocate DTT channels below 800 MHz and set the 790-862 MHz band for mobile communications. As a result, France started later than Spain with the DTT transmissions but they did not have to face the problem of an initial reallocation of the channels, and once the analog turn off happened, that band was completely released.

In order to make the analog to digital transition easier, France counted with the economic support of the *France Télé Numérique*, a public/private alliance between the State and the national analogue television broadcasters.

On December 10th, 2014, Prime Minister Valls, announced which were going to be the deadlines for the implementation of the second digital dividend:

- On December 2015 the frequencies to be released for telecommunications operators were adjudicated.
- Between 1st October, 2017 and 30th June, 2019, the transference of adjudicated frequencies will take place, with the exception of some areas in which this transference might start from April 2016.

Once again, even though they started the DTT transmissions later than our country, France is ahead of Spain. The simple fact of waiting until the EU agreed on a common spectrum gave our neighbors the opportunity to finish the implementation of the first digital dividend on time and focused their resources in planning the second one.

Germany

Germany was the first European country to achieve a digital dividend, this happened in 2010 with the public auction of the 800 MHz band. The four participants in such auction were T-Mobile (Deutsche Telekom), Vodafone Germany, E-Plus and O2 (Telefonica Germany). As mentioned before in Spain, the real expansion of 4G technology was not finished until April 2015, when the digital dividend was completed.

Germany opened during 2015 the public auction of the 700 MHz band. Two sets of 30 MHz after the release of DTT transmissions in DVB-T2, and the same for the 900 MHz and 1.800 MHz for a total set of 270 MHz. The spectrum will be assigned in sets of 2x5 MHz, with a minimum fixed price of 75 million euros per package. Germany is, along with Finland and Sweden, leading the actions for the second digital dividend in the continent; it is even thinking about the third one which is planned to be destined to 5G technology and that will probably affect the 500 MHz and 600 MHz.

United Kingdom

The UK, together with Spain, is one of the five biggest broadcast European markets and is pioneering in introducing the DTT to Europe. Like Spain, in the UK the DTT is the main television platform nowadays and far ahead of its competitors, both countries have a big dependence on this service, but the Spanish one is based on a decentralized structure while the British one, is centralized.

Due to its structure, the release of spectrum was easier than in other countries. Even though before the DTT transmissions begun, the digital dividend was already one of the main topics in the British agenda. This means, that all the digital dividend process has been well planned and though long before other countries. The first national release of frequencies plan was done in 2003.

3. Market analysis and strategies for the future

For the past 3-5 years the broadcast industry has been involved in a re-invention period of time. Three main trends have speeded up the evolution:

- High penetration of the broadband in urban territories.
- Multi-connected devices and better mobile broadband networks: *anycast content (anywhere at any time)*.
- Change in the consumer: the new consumer habits change the way broadcast companies work.

In this section the most relevant movements of the main players in the television market will be analyzed. Traditional broadcasters have done alliances, merges or acquisitions of other companies in order to place themselves in a better position against the new players, while the second ones have opted for exploring new areas like the original content, or the use of available third-party networks for a private benefit.

3.1 Market situation and evolution

The spends on media are quickly shifting from traditional to digital products and that digital spending will reach more than 50 % of the overall worldwide by 2019. Digital video spending will overtake the traditional model by 2018 and, Internet and mobile advertising will become the largest advertising category by 2017, surpassing TV; and mobile will more than double its share of the digital ad market (McKinsey & Company, 2015).

This rapid change is happening mainly due to the growing number of users with access to the Internet, mobile broadband expansion and other services over high speed connections that allow the consumption of high quality media content from different platforms. The market analysts expect that the emergence of the over-the-top (OTT) online options (Internet access) will cause a moderate decrease on the pay-tv traditional services as those options seem to be preferred by the consumers because of their customized options and cheaper prices. To unsubscribe from a pay TV service due to availability of online content in OTT platforms it is called cord cutting. Some OTT business models have included traditional access providers (e.g., telecom companies) deploying content, traditional content providers (cable networks) seeking new delivery channels and terrestrial content and access providers (terrestrial broadcasters) seeking additional delivery channels.

It seems that the OTT services want to become an extension of a pay TV service onto multiple platforms, offering both streaming live content and VoD services. Therefore, the chain value has radically changed (Eun-a Park, 2015). From traditional TV to IPTV, provided by telco operators on their managed networks, or OTT platforms, the world of TV has changed building new business relationships (see figure 2). In the new environment the value chain can be divided in three main segments:

- Content production
- Content aggregation
- Content distribution

With the new VoD platforms, the final distributors are both aggregators and distributors; this is one of the reasons why the scenario has radically changed. At the end, the most important part of the television sector are not the platforms or the technologies, it is the content, both the existing and the potential one.

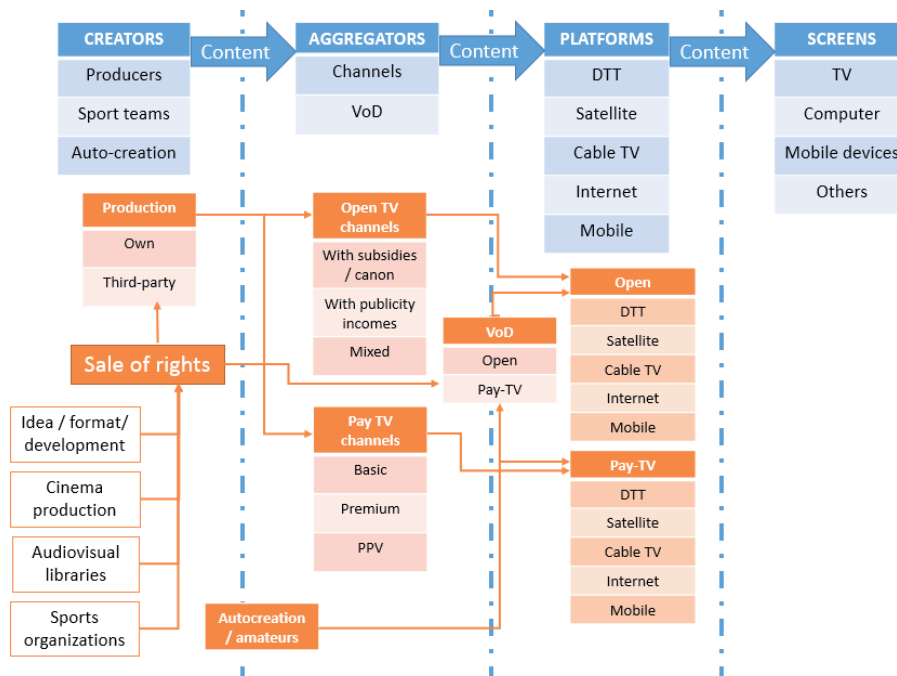


Figure 2. Main segments of the new television industry's value chain.

Source: own creation on Monzonillo, 2011.

New digital media platforms grow and become more popular, advertisers have perceived the opportunity and are increasingly accepting the validity and persuasiveness of advertising on these media, moving away from the typically high cost-per-thousand (CPM) traditional media to less expensive, low-CPM Internet and mobile advertising, further accelerating the shift of analog dollars to digital (McKinsey & Company, 2015).

The preferred online platform for advertisement companies is YouTube, but the short form content providers will lose their lead to companies distributing television programming through over-the-top (OTT) connected devices (Wolk, 2015). Even though all researches point to a big shift in the business models, it is important to remark that traditional media remains as the primary market. But by 2020, give or take, there will be no distinction between OTT and TV buying (figure 3).

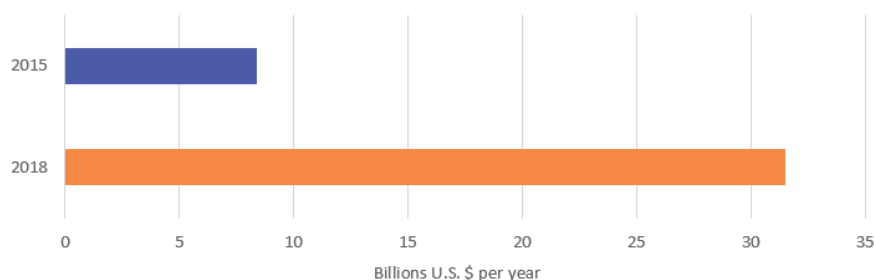


Figure 3. OTT TV ad revenue forecast.

Source: own creation from data by The Diffusion Group: Blattberg, 2015.

Millennials is the term coined in 1987 to describe the children born around 1980; it refers to a generation that grew up in an electronics-filled and increasingly online and socially-networked world. In each market, millennials are the ones who boost the use of mobile devices and multi-platform services. The number of digital natives grows every year (a 58 % at the end of 2015) and the use of *only-desktop* platforms is below 50 % in every country among this generation (table 1).

Table 1. Users for mobile devices and multi-platforms services.

Source: ComScore, 2015.

Users for mobile devices and multi-platforms services (*)		
	ALL USERS	MILLENNIALS
Unites States	75 %	97 % (+22)
Canada	59 %	83 % (+24)
Australia	66 %	75 % (+9)
Brazil	44 %	-
France	63 %	70 % (+7)
Germany	68 %	74 % (+6)
Italy	61 %	73 % (+12)
Russia	30 %	51 % (+21)
Spain	74 %	78 % (+4)
Taiwan	70 %	76 % (+6)
United Kingdom	77 %	85 % (+8)

(*) desk-top only is the difference to complete 100 %

Even though it may seem like this generation is not willing to pay for an online service, low cost plans, a wide range of new services and the possibility of choosing a personalized offer have gained their confidence and convinced them that it is worth to do so.

Young people from 18 to 34 years old spent in the U.S. and Canada in 2015 an average of 750 \$ in broadcast content. But millennials usually do not buy CDs and DVDs and pay for cable TV at home: this generation keeps spending money on broadcast content but in different platforms and new services. For that reason, main platforms are focusing their advertising campaigns in getting the attention of this public, who has become main target for emerging companies and services. The idea is not to give up on fixed platforms but to expand the services to a multi-platform model. The consumption through desktop still remains as the one with more audience and it is the dominant for publicity incomes yet.

However, the conclusion could be that the market needs to focus on millennials generation. They are willing to pay for TV, but just for certain content and platforms. The audience will increase in these services and therefore the business models will adapt to this new situation until it changes again.

3.2. Business models in the broadcast industries

This section will briefly introduce the main business models of the broadcast sector, focusing on the emerging ones.

Some years ago, the market had only simple business models for television, with few players involved, but the situation has radically changed. Nowadays, companies need to develop new and more complex business models and offer new cooperative relationships, funding models, distribution platforms, marketing strategies, etc., because consumers, technology and financing options are rapidly evolving.

One of the most important things to reconsider is the possibility to provide content through different platforms that belong to the same group: multi-platform and innovation are the keys for the new business models.

It has been estimated that OTT video on demand platforms without subscriptions have generated 2,500 M€ in Europe in 2015, mostly coming from partnerships and advertising. Moreover, big players of the sector, like Google Inc., have a clear model of revenue based on introducing short advertisements in some of their videos: the service is offered free with incomes based exclusively on publicity (Altran Innovación, 2012). Figure 4 shows the most valuable business strategies followed by the stakeholders in 2015. It can be seen that, in 2015, the key factors to compete were the capacity to develop new services and multi-device platforms. The growing of IPTV platforms and the OTT market (both fixed and mobile), together with the consumers' trend of being always connected to a second screen seems to be the main drivers for those strategies.

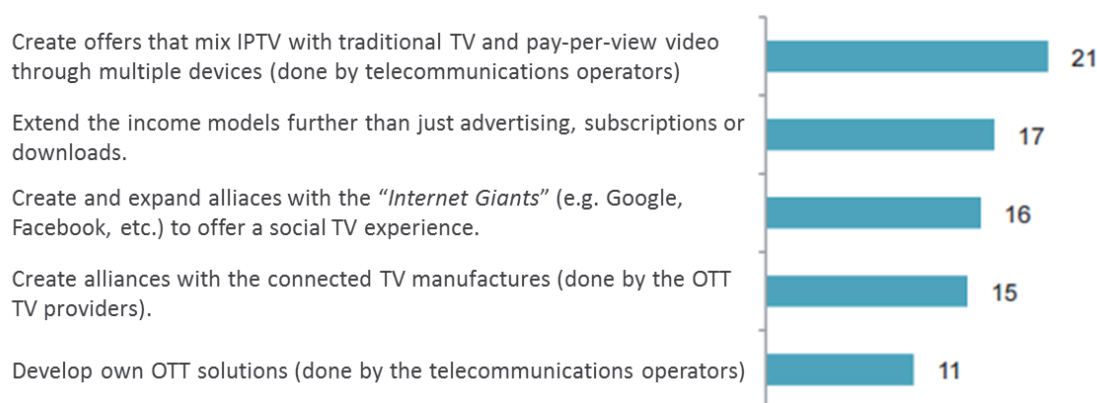


Figure 4. Most valuable business strategies in the broadcast sector.

Source: own creation on Altran Innovación, 2012.

The type of revenue model depends on two different statements: first, on distribution way, i.e. the platform used to offer contents to the consumer. Second, the source of the income streams, that is, if it is the common end-user or a third party.

In the following paragraphs, the main customer based revenue model will be analyzed. This kind of model are the second most important ones after the purely advertising models. Traditional communication media and new players like IPTV offers different kind of payment options to their consumers. There are two main customer-based models to distinguish: the *clear-cut* model (figure 5) and the *seller-supported* model (figure 6).

Clear-cut model

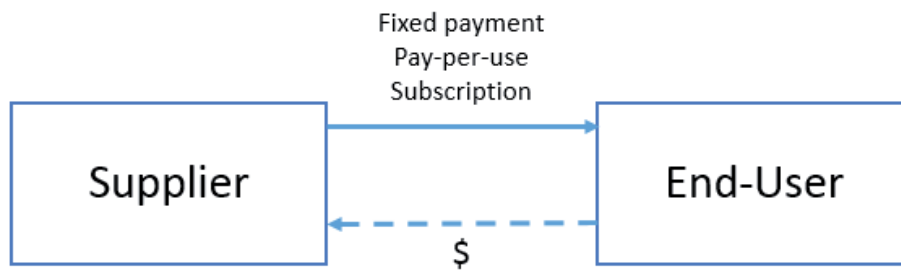


Figure 5. Clear-cut customer-based revenue model diagram.
Source: own creation on Filmby Aarhus, Alexandra Institute and High Tech Accelerator Innovation Center University of Lodz Foundation, 2011.

This model covers three different kind of payments:

- *Fixed payment:* The consumer pays just one time for a product.
- *Pay-per-use:* The consumer pays for a one time use product, such as Blockbuster video on demand or Pay Per View (PPV) TV events.
- *Subscription:* The consumer pays regularly for access to a service, example, Netflix.

Seller-supported model

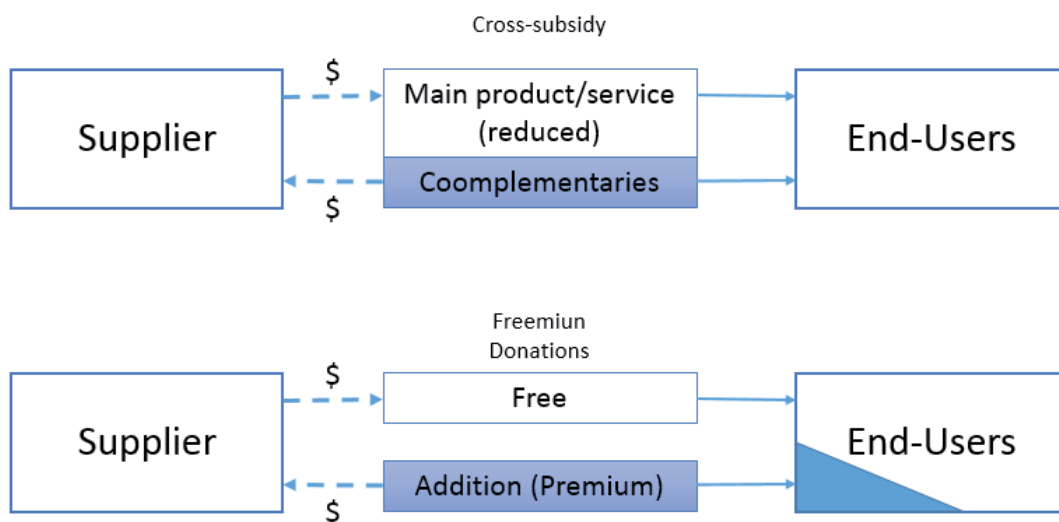


Figure 6. Seller-supported customer-based revenue model diagram.
Source: own creation on Filmby Aarhus, Alexandra Institute and High Tech Accelerator Innovation Center University of Lodz Foundation.2011.

This model has two different versions:

- *Cross-subsidies*: The consumer receives an offer for a new product to add to his plan with a discount.
- *Freemium*: The service is provided by free but the user has the possibility to pay for additional products: better quality, remove advertisements, premium content, etc. For example, access to the basic services provided by the platform is for free but the consumer has to pay a subscription for a wider catalogue and to remove the adverts.

On the other hand, the third-party supported revenue model (figure 7) refers to a service that is offered for free to the end-user and a third party pays for it in exchange to a returned service. This model covers two main versions:

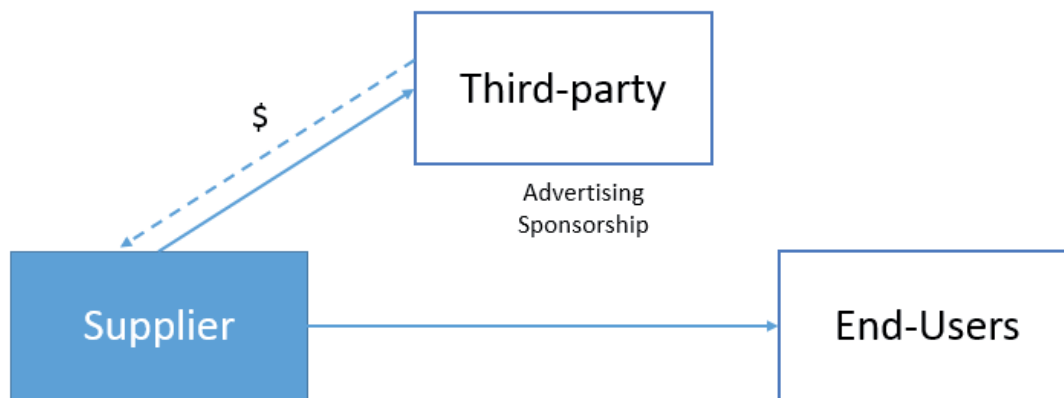


Figure7. Third-party supported revenue model diagram.

Source: own creation on Filmby Aarhus, Alexandra Institute and High Tech Accelerator Innovation Center University of Lodz Foundation, 2011.

- *Advertising*: this is, as mentioned before, the preferred model and the most expanded one. All traditional platforms follow this system, however there are many variations in their services: normal advert spots, pop-ups during transmissions, banners, etc.
- *Sponsorship*: a third party formally pays the platform and it is present in all the content through colors, names or slogans. This is typically done in some TV platforms when an important event, a TV show or a movie is broadcasted.

4. Conclusions

In this paper, the broadcast sector has been analyzed from two points of view, the regulatory framework, focused on the radio-electric spectrum and the digital dividend, and the market strategy, mainly focused on the consumer. The main conclusions related to both aspects are:

- From the first digital dividend towards the next digital dividend in 2020, the war between traditional television broadcasters and mobile telecommunications operators is in a critical moment. Even though the sector will maintain its agreement on Lamy's main points, the last WRC and the evolution of technology and consumer will probably pressure the European Commission to allow the third digital dividend before than expected.
- The spectrum points to an unstoppable change in the next future, so the best strategy that a player can take is the adaptation to changes in all aspects. To use the technology to arrive to a wider audience from different platforms, to study and understand the consumers to give them what they expect and to fight in the market to bigger players with innovative products, such as social TV, interaction, adaptive catalogue and offers, better quality, etc.
- With the new technologies, the sector lives on a continuous reconfiguration, building a new scenario where the consumer has all possibilities to access to any content from any kind of platform: anycast and anywhere service. Therefore, it is the consumer who decides how to consume television personalizing his own offer. This new design of the situation leads to a radical change in the ecosystem. Now, all platforms want to broadcast content, the broadcast business keeps increasing and day after day it becomes a more attractive market.
- The regulatory environment is dramatically changing and new policies have been introduced. In the article some of them are initially evaluated, but their novelty and quick evolution require new and careful efforts of evaluation, opening simultaneously new avenues of research in this field.

New platforms have revolutionized the value chain of the sector by playing several roles of the value chain simultaneously: producer, aggregator and distributor. The publicity incomes are switching to digital platforms and the audiences and demand of the new digital players steady increase. Based on what has been previously exposed, the broadcast sector should be follow a consumer centric approach.

5. References

- Altran Innovación (2012). La perspectiva de sus propios actores. In *Evolución del macro-sector de las Telecomunicaciones en España 2012-2015* (pp. 17-19). Spain: Informe Altran.
- Blattberg, E. (2015). *The future of digital TV advertising, in 5 charts*. Retrieved from <https://digiday.com/media/future-digital-tv-advertising-5-charts/>
- Cisco (2016). *Cisco VNI (Visual Networking Index)*. Retrieved from: <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/service-provider/visual-networking-index-vni/index.html>
- ComScore (2015). España 2015. *2015 Europe Digital Future in Focus*. Retrieved from: <http://www.comscore.com/Insights/Blog/2015-Europe-Digital-Future-in-Focus>

- Eun-a Park (2015). *Business Strategies of Korean TV Players in the Age of Over-The-Top (OTT) Services*. Pacific telecommunications council annual conference, 2015
- European Commission. (n.d.). *Digital Agenda for Europe: Digital Agenda Scoreboard*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>
- European Commission. (n.d.). *Digital Agenda for Europe: Media policies*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/about-media-policies>
- European Commission. (2010). *Digital Agenda for Europe: Broadcast Media Services Directive (AVMSD)*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/broadcast-media-services-directive-avmsd>
- European Commission (2013): press release. Europeans suffering because most Member States are too slow delivering 4G mobile broadband spectrum. Retrieved from: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-726_en.htm
- European Commission. (2014) Report on the results of the work of the High Level Group on the future use of the UHF band. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-results-work-high-level-group future-use-uhf-band>
- Filmby Aarhus, Alexandra Institute and High Tech Accelerator Innovation Center University of Lodz Foundation(2011). *Report on business models, value chains and business development services in the broadcast/creative industries: cases of the Łódź and Małopolska provinces and West Denmark*.
- Gual, J and Ricart J.E. (2001) *Estrategias Empresariales en Telecomunicaciones e Internet*. Barcelona: Fundación Retevisión.
- ITU - International Telecommunication Union (2010). *The digital dividend: opportunities and challenges*. Retrieved from <https://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/01/27.aspx>
- ITU-R Recommendations (1992-1994). *Digital Television Terrestrial Broadcasting in the VHF/UHF bands*. Retrieved from http://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/bt/R-REC-BT.798-1-199407-I!!PDF-E.pdf
- McKinsey & Company (2015). *Global Media Report 2015. Global Industry Overview*. Retrieved from: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/client_service/Media %20and %20Entertainment/PDFs/McKinsey %20Global %20Report %202015_UK_October_2015.ashx
- Ministère de la culture et de la communication (2012). *Le dividende numérique*. Retrieved from: http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=208
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo (n.d.). *¿Qué es el dividendo digital y en qué consiste su liberación?* Retrieved from: <http://www.televisiondigital.gob.es/DividendoDigital/Paginas/que-es-dividendo-digital.aspx>

- Monzoncillo (2011). *La televisión etiquetada: Nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid: Fundación Telefónica. Retrieved from: https://mediaandentertainmentobservatory.files.wordpress.com/2012/04/la_television_etiquetada.pdf
- Wolk, A. (2015). *The Future of OTT TV Advertising, 2014-2020*. Retrieved from: <http://tdgresearch.com/report/the-future-of-ott-tv-advertising-2014-2020/>



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

La evaluación de los indicadores de interculturalidad en los programas de salud dirigidos a la población indígena y la importancia de la comunicación intercultural

Evaluation of interculturality indicators in health programs for indigenous populations, and the importance of intercultural communication

Núm. 8 (2017), pp. 71-89

Monroy Gaitán, José Francisco*

Recibido: **febrero, 2016**

Aceptado: **junio, 2016**

JEL Clasif: Z18

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.15952](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.15952)

* José Francisco Monroy Gaitán. Doctor en Geografía Económica, por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estancia doctoral en la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Local, por El Colegio Mexiquense. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. E-mail: fmonroyg2001@yahoo.com

Resumen

El presente texto tiene como objetivo principal hacer una reflexión sobre la instrumentación del primer programa de salud adecuado a las características culturales de la población indígena de México, el de «Unidades Móviles, Caravanas de la Salud», incidiendo principalmente en los aspectos de interculturalidad que es preciso razonar bajo la óptica de la comunicación intercultural debido a los resultados evaluatorios de su operación. Parte de las consideraciones que se exponen en este documento surgen a partir de la evaluación a dicho programa de la Secretaría de Salud por instancias externas, como la Universidad Intercultural del Estado de México, la cual ha estado facultada y participado activamente en el análisis procedimental de las políticas públicas dirigidas hacia los indígenas.

Palabras clave: Interculturalidad; política pública

Abstract

This paper's main objective is to reflect on the implementation of the first program of adequate health to the cultural characteristics of the indigenous population of Mexico, the «Unidades Móviles, Caravanas de la Salud», focusing mainly on aspects of multiculturalism that must think from the perspective of intercultural communication because the evaluative results of its operation. Some of the considerations outlined in this document arising from evaluation to the program of the Ministry of Health of Mexico by external bodies such as the Universidad Intercultural del Estado de Mexico, which has been empowered and actively participated in the procedural analysis public policies directed the indigenous population.

Key Words: Intercultural; public policy

1. Introducción

El programa «Unidades Móviles, Caravanas de la Salud» es paradigmático e interesante de abordar porque aun cuando en los inicios de su operación el componente cultural de sus servicios no estaba contemplado, al incluirlo se convierte en factor que permite un acercamiento a las necesidades integrales de esta población. De ese modo, si bien el fin inmediato del Programa fue incrementar el acceso efectivo a las condiciones de salud de la población más depauperada del país —entre ellos los indígenas— y con ello mejorar sus condiciones sanitarias, con el elemento intercultural se pretende mejorar su calidad de vida.

Eso es parte del razonamiento que acompaña la idea y práctica de la interculturalidad como necesaria forma de negociación y acercamiento entre los distintos grupos humanos, cuya intención directa es la de promover el diálogo y la relación entre culturas y no solamente su reconocimiento y visibilización social. Así, la interculturalidad, como modelo de convivencia y como proceso comunicativo, propone la definición de condiciones específicas para la interacción equitativa entre grupos culturales diferentes, cada uno con una verdad, una visión especial de mundo (cosmovisión) y un marco de referencia y paradigmas respecto a diferentes aspectos de la realidad. Tal es la concepción intercultural, de reciente data, fruto de la creciente modernidad pero también de las luchas de los pueblos subalternos.

Así, en este siglo XXI se concibe a la interculturalidad como la interacción respetuosa, horizontal y sinérgica entre culturas, donde ningún grupo cultural esté por encima del otro, favoreciendo en todo momento la integración y convivencialidad a través de un proceso de negociación, dialógico, comunicacional. Lo anterior ha dado forma y contenido a variadas disposiciones de reconocimiento a las diferencias culturales al interior de los pueblos, que en México, aparte de dicho reconocimiento legal, ha venido a «refrescar la visión humanista del arte de curar», dotando de sentido y expresión a maneras distintas de concebir la salud, como es el caso de sus pueblos originarios y su cultura de la sanidad.

2. La interculturalidad como política pública sanitaria del siglo XXI

Las políticas específicamente dirigidas hacia a los pueblos indígenas de México sobrevienen desde el siglo pasado, sin embargo, es hasta muy recientemente que se han planteado como estrategias continuas y coherentes que den alternativas de solución a las demandas de estos primeros pueblos y más en el ámbito sanitario, espacio donde las necesidades de dicha población han requerido del enfoque intercultural para establecer puentes de comunicación entre la cultura de los servicios de salud y las diferentes culturas originarias.

Sin embargo, este enfoque en la política pública sanitaria dirigida hacia los pueblos indígenas, es deber decirlo, no ha sido una concesión gratuita, sino el resultado de enfrentamientos y luchas centenarias por el reconocimiento a su otredad, teniendo como evento señero en México el conflicto armado del zapatismo de fines del siglo XX, que también simbólico y virtual, dio lugar a una nueva y ampliada discusión nacional sobre

la situación cultural, jurídica, territorial, de los pueblos ancestrales y provocó cambios legislativos que abrieron cauces a modificaciones en términos de políticas públicas, como las de salud.

El parteaguas legislativo que dio reconocimiento a la pluriculturalidad de la nación mexicana «sustentada en sus pueblos indígenas», ocurrió en 1992, aunque a nivel internacional ya el gobierno mexicano había suscrito variados convenios internacionales que protegían los derechos de los pueblos originarios a un sistema sanitario con enfoque intercultural,¹ el cual quedó asentado en la modificación, en 2002, del Artículo 2 Constitucional, donde se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a preservar todos los elementos de su identidad cultural, así como a aprovechar debidamente la medicina tradicional (Almaguer; *et al*, 2014).

- Se impulsó entonces un modelo de política intercultural por parte de la Secretaría de Salud que partió de las siguientes premisas:
- El respeto a la diversidad y singularidad y con ello a los derechos humanos y de género.
- Todos los grupos humano son grupos culturales con identidad propia, parte esta de una visión del mundo que le es particular y coherente de acuerdo a su identidad y singularidad.
- Las sociedades humanas construyen cultura y junto con ella diferentes elementos que le son propios, como su medicina, patrimonio común de la humanidad.
- No existen culturas mejores que otras, cada cultura desarrolla en la interacción histórica y cotidiana de sus miembros con su contexto los diferentes elementos y estrategias para su desarrollo y supervivencia.
- Las sociedades nacionales deberán velar, preservar y acompañar el desarrollo de las sociedades y grupos vulnerables, como sustento de su riqueza e identidad cultural.

Así fue como en la legislación secundaria correspondiente a la del sector salud de 2006 se logró asentar como una obligación de las autoridades sanitarias «Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas».²

1 La salud intercultural encuentra su marco de referencia desde los contextos internacionales desde la Organización de las Naciones Unidas que en su declaración sobre los derechos a los pueblos indígenas en su artículo 24 menciona: «Los pueblos indígenas tiene derechos a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho al acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud». También encontramos sustento con el artículo 25 del convenio 169 de la OIT suscrito por México en 1990 en donde se menciona en su punto número 2 lo siguiente: «Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales».

2 Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Salud* 2006, Artículo 6º, apartado VI Bis. Además, algunos estados de la república cuentan en sus constituciones locales, con un marco legal que protege y alienta el uso de la medicina tradicional y las ahora llamadas medicinas alternativas, como en los casos de Oaxaca, Morelos y Chiapas, donde y existe una reforma a la ley de salud estatal que contempla el uso y respeto de estas prácticas tradicionales. Además, algunas otras entidades están en camino de legislar una legislación hacia los pueblos originarios, pero todavía discuten si el usar estas medicinas es un retroceso u optar por invisibilizar su uso.

Este fue el marco legal para generar políticas sanitarias de carácter intercultural en el terreno institucional, por lo cual en la Secretaría de Salud se creó la Dirección de Medicina Tradicional y Salud Intercultural, instancia que depende de la Subsecretaría de Innovación y Calidad.³ En dicha Dirección se han generado acciones programáticas que buscan atender desde diferentes frentes la relación inequitativa entre la medicina tradicional y la medicina convencional. Uno de esos frentes es insertar el enfoque intercultural en los servicios de salud.

La incorporación de tal enfoque en los programas de salud, según la Secretaría al mando ha tenido como objetivos:

- Transferir a la comunidad información, conocimientos, recursos, organización e iniciativas de manera que esta las pueda aprovechar en beneficio propio, de acuerdo con su propia percepción de la problemática.
- Evitar consecuencias producto de una mala comunicación.
- Facilitar que la población participe en la planeación y evaluación de los servicios y programas, asumiendo el control de los procesos relacionados con su salud, su ambiente y su contexto social.
- Potenciar los objetivos comunes y generar acciones conjuntas.
- Favorecer la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios salud.
- Fortalecer la oferta de los servicios.
- Promover la satisfacción de las necesidades de la población usuaria.
- Mejorar el impacto clínico y educativo de las acciones.
- Aumentar la seguridad de las acciones terapéuticas (Almaguez, s. d.).

Así es como la política pública intercultural se constituye como una de las innovaciones más trascendentes en el área de la salud, al incorporar en la planeación y ofrecimiento de sus servicios el concepto y las implicaciones del reconocimiento a la diversidad cultural.

3. Indicadores de Interculturalidad del Programa Caravanas de la Salud

El primer programa con enfoque intercultural instrumentado por la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES), en coordinación con la Dirección de Medicina Tradicional y Salud Intercultural fue el denominado «Unidades Móviles, Caravanas de la Salud», el cual incorporó en sus reglas de operación —el conjunto de disposiciones que precisan la forma de llevar a cabo su labor— lineamientos para adecuar los servicios a las características culturales de la población, contar con personal de salud con competencia Intercultural y la importancia de considerar los elementos lingüísticos en la relación con la población indígena a atender.

³ Uno de los resultados de estas estrategias fue que desde el año 2008, el Sistema Nacional de Protección Social en Salud «incorporó criterios de Interculturalidad para la acreditación de Unidades de Salud, considerando la capacitación/sensibilización intercultural del personal de salud, la promoción de los programas de lenguas indígenas y contar con mecanismos para la traducción en lenguas indígenas en los servicios.

Con base en estos lineamientos se decidió que para lograr el enfoque intercultural del Programa este debería contar con:

- Personal de salud bilingüe
- Personal profesional con competencia cultural.
- Difusión de programas de salud en la lengua local.

Estos lineamientos serían convertidos en indicadores de interculturalidad al momento de evaluar el Programa Caravanas, pero primero especificaremos las razones de su operación.

3.1. Personal de salud bilingüe

A pesar de la historia de colonización, las políticas de integración y la modernización han causado efectos sobre el uso de las lenguas originarias, sobreviven 63 de ellas con innumerables categorías lingüísticas a lo largo de la república, siendo bilingües la mayoría de sus hablantes. Así, se asegura que siete de cada diez indígenas hablan su lengua original.

La importancia de contar con personal de salud que hable la lengua de los beneficiarios radica en la reivindicación de las costumbres y tradiciones indígenas, lo cual incluye las lenguas originarias, que como política pública en México fue insertada desde la visión del etnodesarrollo e inscrita en las estrategias del sector para la sensibilización médica en el tema de la interculturalidad, al promover y adecuar servicios de salud con sensibilidad cultural, teniendo como líneas de acción promover cursos de lengua originaria para el personal de salud en regiones indígenas, así como la posibilidad de contar y/o fomentar la asignación y/contratación de personal bilingüe en los servicios de salud.

Las lenguas originarias, perseguidas durante los siglos de la colonia, y luego suprimidas en aras de la integración nacional después de la independencia y en la posrevolución, bajo el enfoque de la interculturalidad forman parte del necesario entramado reivindicatorio de los derechos humanos indígenas, en los que se incluye el de la salud, donde el entendimiento de la lengua es fundamental para acercarse a la cosmogonía de los beneficiarios y la medicina tradicional que usan a la par de la medicina occidental.

3.2. Personal profesional con competencia cultural

La competencia cultural teóricamente es la «habilidad y capacidad para interactuar y negociar con grupos culturalmente diversos, comunicándose de una forma respetuosa y eficaz de acuerdo con las múltiples identidades de los participantes o usuarios, fomentado actitudes de respeto, tolerancia, diálogo y enriquecimiento mutuo, constatando que la verdad es plural y relativa, y que la diversidad puede ser fuente de riqueza».

En el caso de los servicios de salud, el personal culturalmente competente debe fomentar una comunicación respetuosa y eficaz de acuerdo con las múltiples identidades de los participantes y/o usuarios de los servicios, promoviendo para sí mismo y para dichos usuarios actitudes de respeto, tolerancia y diálogo, atendiendo que su conocimiento no es único —la verdad es plural y relativa— y la diversidad lo enriquece.

Así, la competencia cultural implica el conocimiento y la empatía hacia los diferentes usuarios, la comprensión de su percepción del mundo, la capacidad de no calificar o

descalificar a ninguno por ser diferente y la detección de las barreras culturales existentes, diseñando estrategias para eliminarlas. Dichas barreras suelen estar delimitadas por la lengua, las tradiciones y el contexto, que en el caso de la atención a la salud, se manifiestan en la organización de los servicios —sistema—, en las actitudes del personal de estos y en la de los usuarios.

De ese modo, se considera que los servicios de salud culturalmente competentes son aquellos donde es posible evitar, detectar y eliminar las barreras culturales presentes en el sistema, en los espacios y las perspectivas de los prestadores, fomentando actitudes de respeto, tolerancia y diálogo, permitiendo impulsar la participación social, la comunicación asertiva y el conocimiento de los marcos filosóficos, científicos y culturales que sustentan la cultura, creencias y preferencias de la población, respecto a las prácticas médicas y curativas de la medicina institucional y de otros modelos de atención a la salud diferentes a la medicina convencional, presentes en las preferencias de la sociedad, lo cual no es poca cosa.

Esto porque en el proceso de formación de los médicos convencionales es muy limitada la capacitación a estudiante de medicina sobre nociones de etnomedicina o de antropología médica, por lo tanto, desconocen los rasgos socioculturales de la enfermedad en el contexto de los pueblos originarios.

3.3. Difusión de programas de salud en la lengua local

Aunque actualmente se menciona que existen 63 lenguas indígenas habladas en el país, todavía en 1995 se registraban 81 lenguas y 242 categorías lingüísticas, lo que da cuenta de la variedad cultural y la importancia de que interacción del personal médico y la comunidad indígena en su propia lengua, pues quienes desde las instituciones se acercan a las comunidades deben promover sus servicios de manera clara y comprensible.

Con el enfoque intercultural en salud, la difusión de la información a profundidad y en la lengua de los usuarios si son indígenas monolingües o no, es importante para que estos reconozcan los procedimientos, beneficios y consecuencias de la atención ofrecida, asegurándose de su comprensión y de su consentimiento

Así, se instituyó como uno de los objetivos de la incorporación de este enfoque, la obligación de transferir a la comunidad información, conocimientos, recursos, organización e iniciativas de manera que esta las pueda aprovechar en beneficio propio, de acuerdo con su propia percepción de la problemática, a través de la promoción de los programas de salud, que debe contar con mecanismos de difusión para la traducción en lenguas indígenas en los servicios.

De ese modo se estipuló que el programa de caravanas el personal de salud y/o el personal bilingüe de apoyo deberá promover los diferentes programas de salud en la lengua local y difundirse los derechos de los pacientes y señalización de las áreas a través de carteles comprensibles y con la simbología adecuada a su cultura.

4. Evaluación de la operatividad de los indicadores de interculturalidad del Programa

El Programa Caravanas fue creado en 2007 con el objeto de ampliar la oferta de servicios de salud a la población de localidades con menor índice de desarrollo humano, alta y muy alta marginación, con dispersión poblacional y geográfica, sin acceso o dificultades para obtener atención médica. Esto se realizó mediante equipos itinerantes y unidades médicas móviles que ofrecieron servicios de prevención y promoción del cuidado de la salud, actuando de forma complementaria a las unidades médicas fijas, como los centros de salud. Así, este Programa de cobertura nacional, se efectúa en localidades ubicadas en municipios de bajo índice de desarrollo humano, como los municipios predominantemente indígenas, «comprendidos entre los 200 más pobres del país».

Las cifras de la pobreza en México señalan que 7 de cada 100 mexicanos son indígenas —con el criterio de hablantes de una lengua originaria—, siendo ocho de cada diez pobres, y de estos, se considera que la mitad vive en pobreza extrema.

Dadas las comentadas resoluciones e infraestructura administrativa en la Secretaría de Salud para integrar en programas como este un enfoque de interculturalidad, fue como su servicios se empezaron a ofrecer «basados en criterios de calidad, anticipación, integralidad, inclusión y resolutivez», por lo cual se estipuló oficialmente que dichos servicios de salud se otorgaran utilizando tal enfoque.

Por otro lado, en México se han incorporado a los instrumentos de análisis de las políticas públicas las denominadas evaluaciones, a modo de contar con puntos de referencia que permitan incidir, orientar y eventualmente, proponer las adecuaciones pertinentes a los programas en general y a los programas dirigidos a la población indígena en particular, como en el caso del Programa Caravanas, donde instancias externas a las instituciones que los instrumentan analizan su desempeño.

Al respecto, la Universidad Intercultural participó junto con un grupo interdisciplinario para realizar la evaluación operativa de la interculturalidad del Programa Caravanas en 2013, como parte de sus atribuciones en el análisis procedimental de las políticas públicas dirigidas hacia los pueblos originarios. La evaluación tuvo como ejes de análisis los tres indicadores de interculturalidad antes expuestos, es decir, 1) El uso de lengua indígena en los espacios de salud (personal de salud bilingüe, 2) Sensibilización y disposición en torno a la interculturalidad (personal profesional con competencia cultural, y 3) la Difusión de programas de salud en lengua indígena.

La metodología usada incluyó diversas técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas a comunidades beneficiadas por el servicio de salud en tres distintos estados de la República: Oaxaca, Puebla y Estado de México, seleccionados por considerar que su población indígena es muy disímil en términos de contextualidad, a modo de darle fiabilidad muestral a la evaluación y también por razones presupuestales.

4.1. Hallazgos sobre el uso de la lengua indígena en los espacios de Salud (personal de salud bilingüe)

Respecto al primer aspecto de interculturalidad analizado, el de uso de la lengua, la evaluación halló que el Programa solo lo cumple muy parcialmente (14.3 %), pues casi no se encontró en los lugares una persona bilingüe del personal de la Unidad Médica Móvil, y de los que la hablaban, casi un 89 % fue personal de enfermería y un 11 % auxiliares de dicha unidad.

Para alguno de los organizadores de la evaluación, un servicio con elementos interculturales tendría personal que en principio debería saber la lengua de sus beneficiarios, lo cual no es sencillo dadas las características de quienes estudian en el modelo de la medicina convencional. Ello, porque si en sus procesos de formación los médicos, enfermeras o asistentes reciben poca o nula capacitación sobre nociones de otro tipo de medicina, menos van a aprender una lengua originaria.

Aunque también se aduce que por ejemplo un médico bilingüe no aseguraría una comunicación efectiva y fluida, por lo que se requiere contratar profesionales de la salud capacitados en temas de interculturalidad, con la habilidad de desempeñarse en zonas de alta marginación, que sean sensibles a la cultura y a la relación de los usuarios de acorde a sus percepciones respecto a salud enfermedad, nacimiento y muerte. De ese modo se recomienda que se debería incluir en el perfil de profesional, tanto médico como asistencial, personal que hable la lengua originaria como requisito deseable.

Esto sería lo conveniente, pero dadas las actuales condicionantes del personal médico, el Programa contempla la existencia —que no empleo— de traductores, lo cual se realiza muy parcialmente, ocurriendo además que «muchos de la gente que se usa como traductor no es un traductor en realidad....es el señor que trabaja en la comunidad, el que tiene tiempo de apoyar, el de la tienda», quienes no reciben una contraprestación por su trabajo.

Así las cosas, aunque las disposiciones formales estipulan la existencia de traductores y la evaluación asevera que se debe capacitar al personal que actúa como tal en temas de salud en lugares donde la lengua indígena prevalece, el hecho de que exista traductor no garantiza que la comunicación sea eficiente, ya que el matiz cultural y los significados cosmogónicos de la lengua originaria pueden dificultar su traducción y si a esto le agregamos el lenguaje técnico médico, se dificulta más la relación médico paciente. Con todo se refiere que la capacitación en interculturalidad es fundamental en el desarrollo de este tipo de programas y uno de sus pilares básicos de funcionamiento.

4.2. Hallazgos sobre sensibilización y disposición en torno a la interculturalidad (personal profesional con competencia cultural)

El tema de la capacitación al personal de salud es un esfuerzo bien direccionado, sin embargo, según los resultados evaluatorios, se debe reflexionar sobre el contenido, duración de los cursos y talleres realizados entre este tipo de personal y si estos son suficientes para generar una competencia intercultural.

Así, la evaluación muestra que no existen las herramientas suficientes para ponderar cómo se acredita la competencia intercultural. «Sólo se dan cursos pero no se le da

seguimiento al aprendizaje. Tampoco se cuenta con una evaluación con listas de cotejo o con otros instrumentos para valorar qué tanto se adquirió la competencia». La competencia en Interculturalidad es un proceso muy complejo, «para poder decir que una persona es competente en interculturalidad y por ende decir que una institución (en este caso las Caravanas) es interculturalmente competente».

De igual forma se señala que habrá que analizarse si los cursos son suficientes para que el personal adquiera los conceptos de interculturalidad; entienda algunos nuevos procedimientos y cambie su actitud hacia la interculturalidad. Aunque es deber decir que los hallazgos respecto a la capacitación fueron muy diferenciados según las entidades, según su grado de multiculturalidad. Mientras que en el Estado de México no se encontró evidencias de capacitación, ni sensibilización del personal de salud, en el estado de Puebla sí la hubo pero no de forma tan intensa y continua como en Oaxaca.

Esto porque se asegura que en Oaxaca el personal de salud ha pasado por muchas experiencias en relación a la medicina tradicional y tiene la apertura de conocer más sobre ello y aplicarlo en la comunidad. «Eso lo denota el interés no solo de médicos, sino también de los coordinadores, enfermeras y supervisores por desarrollar más esta integración de cosmovisiones». Así, en cada estado es diferente la percepción sobre la calidad de la atención, situando el punto más alto en Oaxaca, medio en Puebla y el más bajo en el Estado de México.

Por ello, con base en el análisis de los resultados evaluatorios se sugiere crear procedimientos que valoren y den seguimiento a los cursos de interculturalidad en el marco de la competencia intercultural, así como expandir los contenidos y la duración del tiempo del taller de sensibilización con temas como: «El enfoque intercultural en el desarrollo de programas de educación para la salud, la alimentación con enfoque intercultural y metodología de planificación y presentación de proyectos».

También que la capacitación dirigida a médicos se incline hacia la sinergia médica, a fin de que estos tengan la capacidad de crear puentes de unión entre la medicina tradicional y alópata, con temas como: «Farmacopea indígena de la región y su interacción con medicamentos alópatas, la eficacia terapéutica y el enfoque biopsicosocial de la enfermedad, la relación médico-paciente desde la cultura». Ello porque no se debe perder de vista que la interacción de la medicina tradicional y alópata existe y no solo se da en el terreno entre médico y médico tradicional, sino también en el paciente ya que en las comunidades muchas veces mezclan medicamentos o terapias sin enterar al médico alópata o al tradicional, lo cual puede traer interacciones terapéuticas no gratas para la salud, por lo cual es necesario que el médico conozca las posibles interacciones fármacos-plantas medicinales y con las terapias como por ejemplo el temazcal.

4.3. Hallazgos sobre la difusión de programas de salud en lengua indígena

La Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural, en su formato de auto-evaluación para la acreditación de unidades médicas rurales en zonas indígenas incluye que: debe de existir un cartel visible donde se expresa la satisfacción del usuario como elemento sustancial de la unidad de salud y que se cuente con señalización (dibujos claros de acuerdo al mensaje) e información al español y /o en lengua indígena.

Sin embargo, estas indicaciones para comunicar los mensajes sanitarios, aunque congruentes con el enfoque intercultural, no son las más adecuadas para el contexto lingüístico mexicano. La mayoría de las lenguas de los pueblos originarios «la población las habla, las entiende pero no las escribe y por tanto no las leen», debido a que en su historia de persecución, discriminación y agravios, en gran medida solo la oralidad ha sido una forma de transmisión de la cultura en comunidades ancestrales.

Es de ese modo, la información escrita para efectos de divulgación de los programas sanitarios en zonas indígenas con la utilización de diversos formatos escritos, son de muy poco alcance. Aún más, «los únicos que leen las lenguas originales son los intelectuales, en las universidades, en espacios interesados en los indígenas, pero usted va al pueblo, y pregunta y le dicen, sí hablo mazahua, desde niño, pero no leo...porque la gente no lee la lengua».

Así por ejemplo, en las entrevistas realizadas como método de evaluación resaltaron que los beneficiarios del programa no entienden los materiales de difusión del programa- aún escritos en la lengua original- ya que la mayoría de la gente de las zonas indígenas habla activamente su lengua pero desconoce cómo leerla y escribirla. Y aún más, no caer en errores de difusión como los ocurridos en una comunidad de Oaxaca, en la cual los mensajes de promoción de la salud estaban escritos en español, mientras que la población mayoritariamente solo habla mixteca.

Así, la evaluación externa concluye que es un deber reflexionar sobre la pertinencia de hacer solo difusión escrita en la lengua, pues quizá sería más apropiado hacerla a través de simbología que la comunidad comprenda, y además realizar la divulgación de los contenidos sanitarios través de otros medios de información como el perifoneo y las radios comunitarias.

En forma general se puede afirmar que los hallazgos desagregados por estado mostraron las divergencias esperadas en cuanto a los contextos estatales. Así, en las comunidades oaxaqueñas se mostró mayor disposición a integrar los elementos de interculturalidad por parte de las autoridades y de recepción a dichos elementos por parte de los usuarios, debido a que es una de las entidades con mayor población indígena, y tiene una historia de instrumentación de políticas locales dirigidas específicamente a esta población ya que por ejemplo cuenta con una Secretaría de Atención a Pueblos Indígenas. No fue el caso de Puebla y el Estado de México, donde, como se había comentado, fue menor dicha disposición que en Oaxaca, con niveles preocupantemente mínimos en el Estado de México, donde el proceso de urbanización ha minado parte de la riqueza multicultural.

5. Interculturalidad y Comunicación Intercultural

Gran parte de los resultados de la evaluación al Programa Caravanas; a sus elementos de interculturalidad, evidenciaron las necesidades no solo de interacción lingüística del personal de salud en zonas indígenas, sino de sus requerimientos de capacitación en el enfoque intercultural, tanto como los de sus agentes traductores, y de la posibilidad de utilizar los medios y soportes comunicativos al alcance para difundir y poder divulgar, no solo la información sanitaria sino también dicho enfoque, remitiendo dichas cuestiones en su conjunto, a las dimensiones comunicológicas de la interculturalidad.

Los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX generaron no solo los movimientos de autoreconocimiento de las naciones subalternas, sino también la movilización de las minorías poblacionales. Por ello, desde el pensamiento hegemónico occidental se empezó a plantear la posibilidad de interrelacionar a los pueblos ya no solo con el uso de la fuerza, sino con el conocimiento de las diferencias para poder negociar y enlazarse económicamente. Las organizaciones internacionales como la ONU y la UNESCO, en los años 70 manifestaron claramente la necesidad de reconocer las diferencias para lograr la comunicación entre los distintos pueblos y culturas con el apoyo de los modernos medios de difusión. Para la hegemonía mundial —Estados Unidos a la cabeza— era estratégico cimentar su influencia hacia el exterior, y se empezó a evaluar las posibilidades de la interculturalidad

Sin embargo, las previsiones teóricas que sustentaban que este tipo de relación entrañaba comunicación e interacción entre culturas, enfrentaron las ideas que también desde los países emergentes empezaron a desarrollarse ante el embate del libre flujo informativo, que consideraba a los medios de comunicación como instrumentos para el progreso. Las teorías de la dependencia y del imperialismo cuestionaron desde el Tercer Mundo el libre flujo informacional como mecanismo aséptico de desarrollo. Desde la UNESCO elaboraron propuestas teóricas y técnicas alternativas ante la avalancha de lo ahora reconocido como las nuevas tecnologías de la información y comunicación, que devinieron en uno de los correlatos de la interculturalidad, es decir, la comunicación intercultural, pero ya no como estrategia o coartada culturalista desde la hegemonía, sino desde la subalteridad.

Como se ha expresado, la interculturalidad como dinámica procedimental requiere de horizontalidad, aceptación, respeto, inclusión, equidad, reciprocidad y solidaridad. Significa también una relación de intercambio, a partir de la cual cada una de las partes involucradas puede construir algo nuevo que no habrían podido hacer de manera independiente, como señalaría la teoría de «La construcción de la Tercera Cultura». Esto se hace posible por la adquisición, en una negociación y comparación conceptual y sinérgica, de elementos que antes no tenían, y que muy probablemente no habrían tenido de haberse mantenido dentro de su cultura sin abrirse al otro. En sí, es un proceso de índole comunicacional en su acepción más plena de retroalimentación y dialogicidad.

Así, aunque la comunicación intercultural, en sus inicios, se consideró como la comunicación que se podía establecer interpersonalmente entre pueblos con diferentes sistemas socioculturales y/o la comunicación entre miembros de diferentes subsistemas —por ejemplo grupos étnicos— dentro del mismo sistema sociocultural, se ha terminado por referir que, aparte de ser un campo de estudio que tiene como objetivo estudiar la forma en que la gente de diferentes orígenes culturales se comunica entre sí, especialmente cuando se manejan idiomas diferentes, como proceso comunicativo —desde una perspectiva comunicacional— es «el proceso de interacción simbólica que incluye a individuos y grupos que poseen diferencias culturales reconocidas en las percepciones y formas de conducta, de tal forma que esas variaciones afectarán significativamente la forma y el resultado de sus encuentros,» lo que no excluye la comunicación mediada, es decir, apoyada en un soporte más mediático.

Ahora, si bien en las relaciones con un enfoque intercultural son establecidas basadas en el respeto a la diversidad y el enriquecimiento mutuo, este no es un proceso exento

de conflictos, donde la comunicación intercultural encuentra cabida al partir del principio de la dificultad o imposibilidad de comunicación entre los implicados. «Su proceso básico empieza con la percepción de las diferencias que sugiere que los participantes a menudo no comparten normas, creencias, valores y ni tan siquiera modelos de pensamiento y conducta».

Y es que desde la perspectiva de la comunicación intercultural no puede presuponerse que lo que pretende comunicar el emisor sea lo que interprete el receptor. Es decir, en la comunicación intercultural se pueden dar contextos de recepción muy dispares y que nada tengan que ver con el contexto de producción del mensaje, pues la interculturalidad implica una relación donde variados actores culturales conviven y se relacionan compartiendo espacios de todo tipo, situacionales, territoriales, lingüísticos, jurídicos, etc., donde lo primero que aflora son las diferencias.

Así, la idea de comunicación intercultural, es aplicada al análisis y comprensión de experiencias de relación entre actores —individuales o colectivos, institucionalizados o no— entre los cuales puede observarse la existencia de diferencias significativas en sus culturas, y no solo las étnicas, como se enfatizaba al inicio de la creación del campo de estudio, sino también las institucionales, corporativas, profesionales, de género, generacionales, de clase, etc (Mato y Maldonado, 2011).

Ese es el espacio de desarrollo de la comunicación intercultural, aunque también considera que las experiencias de relación pueden dar lugar a coincidencias, ya que «las semejanzas y diferencias entre las interpretaciones de los actores, sus visiones y culturas dan lugar también afinidades», situaciones a aprovechar para una comunicación intercultural efectiva (Mato y Maldonado, 2011).

Todo lo anterior ocurre porque se entiende que los actores sociales se relacionan en muy diversos contextos y formas que involucran modalidades específicas de comunicación entre ellos, con distintos objetivos —negociar, dialogar, enfrentarse— casi todas signadas por asimetrías de poder. Dichas formas de comunicación incluyen no solo contenidos expresados en palabras, gestos, imágenes y sonidos, sino también otros que no siempre pueden articularse de esas formas y que son relativos a valores, temporalidades, y formas de tomar decisiones, y otros elementos que en cada caso, coyuntura o contexto tienen sentido diverso (Mato y Maldonado, 2011).

Así, afirmar que estas prácticas no solo poseen un cierto sentido para los actores sociales que las desarrollan, sino también para quienes las observan o se ven afectados por ellas, y que el sentido atribuido por cada uno de estos actores puede y suele ser diferente, lleva a pensar que puede ser fructífero analizar este proceso desde una perspectiva que atienda a examinar las relaciones entre actores sociales a partir de los intercambios de sentido entre ellos.

6. El enfoque intercultural en el Programa Caravanas, o la posibilidad comunicativa

Suele aceptarse que las diferencias culturales entre individuos son motivo de malos entendidos u otros problemas de comunicación que pueden conducir al conflicto, donde la comunicación intercultural puede apoyar el entendimiento, principalmente entre

actores étnica o lingüísticamente diferentes. Ese se puede ubicar como el principio básico para insertar como elemento de interculturalidad la necesidad de bilingüismo del personal sanitario en el Programa de Caravanas.

Sin embargo, el análisis de comprensión para una comunicación intercultural efectiva no se puede limitar a la lengua, sino ampliarse a las experiencias de relación entre actores entre los cuales puede observarse la existencia de significativas diferencias, no solo dada su distancia étnica o lingüística, sino también debido a otras circunstancias culturales que demarcan sus contextos.

Esto abarcaría los aspectos de producción, circulación, apropiación y transformación de sentido que resultarían significativos en las más diversas prácticas sociales. Desde esta perspectiva abierta, se puede examinar las relaciones sociales entre actores a partir de los intercambios de sentido entre ellos, tomando en cuenta que los participantes en un encuentro intercultural interactúan apoyándose en suposiciones culturales propias, las cuales actúan según la teoría, como pantallas perceptuales de los mensajes que intercambian (Mato y Maldonado, 2011).

Porque se ha analizado que todos los actores involucrados en los procesos de migración del discurso intercultural se convierten en un momento dado en canales de distribución de herramientas teórico conceptuales, facilitando el flujo de nuevas pantallas lingüísticas o la reconstrucción de las mismas.

En el caso específico de interés, del uso del enfoque intercultural de las políticas públicas dirigidas hacia los indígenas, el análisis de sus acciones y resultados del caso de las Caravanas de Salud antes descrito, nos sugieren la utilización de diversas suposiciones culturales o pantallas, —ubicadas en la práctica intercultural en México— utilizadas por los agentes de salud para informar sobre los servicios y tratar de comunicarse: La de la visión indigenista de la interculturalidad basada en la diversidad de lenguas indígenas y contenidos étnicos provenientes del mosaico cultural indígena; la visión pedagógico-actitudinal de la interculturalidad que valora lo diverso como enriquecedor para promover actitudes de tolerancia frente a la otredad, y/o la de la interculturalidad enfocada hacia el empoderamiento de los sujetos subalternos, de las comunidades donde se otorga el beneficio, como un derecho de los actores históricamente excluidos y discriminados.

Suposiciones como las anteriores en el enfoque intercultural, han sido elaboradas por ideólogos que teorizan acerca de dicho enfoque, y quienes en un esquema básico de comunicación serían los emisores; mientras que los que realizan un proceso de traducción e interpretación de las teorías elaboradas por los emisores con el fin de que lleguen a los receptores ya decodificadas y resignificadas, serían los intermediarios, y luego estarían los destinatarios o perceptores del discurso, quienes reciben la teorización de los primeros y la información en sí, reelaborándola.

Esta perspectiva considera la comunicación como una experiencia compartida en vez de como un acto individual con ejecutantes donde el marco de referencia cultural en el que cada agente o actor interpreta los mensajes puede variar de una mínima a una máxima diferencia. Algunas de estas diferencias pueden ser obvias, mientras que otras pueden ser más sutiles.

Creemos que durante el Programa Caravanas, el proceso de intermediación y transferencia discursiva por parte de los agentes sanitarios es fundamental al no solo incluir la

traducción lingüística —cuando son bilingües— con todas sus implicaciones, sino por el uso de las suposiciones culturales o denominadas pantallas como las sugeridas, que han definido parte de las relaciones establecidas en la praxis del Programa.

7. Los intermediarios del discurso intercultural

La categoría de intermediario es relacional y contextual. En el proceso de migración del discurso intercultural los traductores se convierten en un eslabón en la red de significados no solo del enfoque intercultural, facilitando el flujo de las pantallas lingüísticas como las mencionadas. Sin embargo, desde su modelo cultural específico y característico, no solo reproducen las pantallas encomendadas, en función de la cercanía o lejanía institucional, sino que interpretan y traducen conceptos a sus contextos, participando de un proceso de traducción e interpretación metadiscursiva al decodificar y resignificar.

Pero no todos los traductores cumplen su propósito primero, de exportar o importar nociones de interculturalidad a la par de la información sanitaria, debido a la intensidad o poder que tengan en la cadena relacional, porque como hemos visto, todo proceso comunicativo implica relaciones que pueden ser mayor o minoritariamente asimétricas.

Así, el intermediario tratará de divulgar lo que ha recibido sobre la interculturalidad; actuando como vínculo entre los emisores del discurso intercultural y sus receptores o usuarios del servicio con este tipo de enfoque, debiendo superar divergencias y resistencias internas para lograr un circuito virtuoso de tipo comunicacional.

Al respecto la teoría básica de la comunicación establece que la identificación de similitudes entre los participantes es un aspecto importante de la interacción. Para que se pueda mantener una relación de comunicación establecida entre participantes de culturas diferentes, deben llegar a un punto en el que perciban más semejanzas que diferencias entre sí. Algunos estudios sobre los contactos interculturales parecen reforzar esta creencia, y suelen colegir en que cuanta más información se tenga de los otros participantes, más familiares resultarán y se consideraremos más similares, facilitándose la intercomunicación.

Sin embargo, se ha encontrado que el éxito del proceso interactuante de un intermediario o traductor no solo estará determinado por el contexto, recursos y vínculos establecidos con otros actores, sino de que se mantendrá en función de los que le permitan o limiten su propio modelo cultural interno y su propia pantalla, pudiendo efectuar una traducción o interpretación sesgada del discurso, llegando incluso a desinformar.

Los intermediarios no tienen funciones o papeles fijos, sino que adquieren roles de traductores de discursos que responden en cada contexto a intereses altamente heterogéneos, institucional, étnica, biográfica y situacionalmente condicionados, por lo menos. En ese sentido la apropiación y resignificación discursiva que realiza un actor traductor constituye en sí un acto de traducción cultural cuyo potencial transformador no está predefinido.

Por lo anterior, la complejidad del proceso de intermediación-traducción reviste una importancia fundamental que en el caso de un programa gubernamental como el de Caravanas, no fue observado para cumplir sus objetivos de interculturalidad, al no

contemplar siquiera la existencia factual de utilizar servicios de traducción en caso de no existir la doble lengua en el personal sanitario. Además, como se ha enunciado, la traducción de una lengua es completamente subjetiva, implica una red de significados y significantes diferenciados según los contextos. Los traductores deben realizar un proceso de «traslado» completo de ideas o nociones, en tanto existen por ejemplo conceptos de prevención y salud de la medicina tradicional que no existen en la medicina pública, y estos deben entenderlos y explicar tanto en una cosmovisión como en la otra.

Por ello el bilingüismo del personal de salud, a pesar de voluntades y de la posibilidad de utilización de las pantallas interculturalistas —en el caso de haber sido capacitados— no pudieron realizar las mayores diferencias en el otorgamiento de sus servicios.

8. Los cursos para traductores y personal de salud con competencias

Se ha analizado que los agentes y actores durante su proceso de formación, cuando pertenecen a las comunidades beneficiadas, pueden tender a recibir el discurso de la interculturalidad de forma institucional y vertical, llegando a percibirlo como una imposición, lo cual puede llevar al rechazo, no solo por la forma en que se difunde, sino porque no se ven reflejados en la propuesta del enfoque intercultural debido a que la institución de adscripción no se preocupa por integrar contenidos culturales que les sean propios; desde lo más básico, contemplar la oralidad de las lenguas, como en el caso de Caravanas de la Salud.

Así, se refiere que quienes son capacitados no se limitan a una simple reproducción del discurso institucional de adscripción, se halle este circunscrito a cualquiera de las pantallas de percepción como las mencionadas —indigenista, transversal, de empoderamiento— pues su papel es tan determinante que acuden a variadas estrategias.

De ese modo se prevé que para que los actores inmersos en un campo de transferencia institucional puedan completar el ciclo comunicativo del discurso intercultural, acuden a estrategias de doble reflexividad para apropiarse de tal discurso a forma de generar un objetivo común. Deben abrirse a los otros, los interlocutores, a sus discursos y significados, para conocerlos, cuestionarlos, al tiempo de cuestionar sus propios modelos y pantallas, en un acercamiento a la transversalidad, es deber decirlo, pues es un proceso de percepción del otro tanto como de uno mismo culturalmente y situacionalmente condicionado.

Es así como se observó que el proceso de capacitación como el del Programa Caravanas no solo requiere de mayor profundidad y alcances sino de la búsqueda de una interacción participativa para que esta no se perciba como una nueva imposición. Las instituciones deben capacitar no solo agentes de salud con esta doble reflexividad, sino agentes locales que aprehendan el enfoque y puedan revertir sus propias inercias, como por ejemplo cuando occidentalizan su conocimiento, pues estarán explicando tal visión, en una especie de continuo retorno.

9. Los mensajes traducidos

Desde la teoría comunicacional se ha expuesto que los medios de comunicación pueden transmitir mensajes muy distintos y encontrar niveles muy distintos de receptividad, dependiendo de los contextos en que se emiten y se perciben, en medio de un proceso que no es estático, sino que se adapta continuamente a las presiones y contradicciones del sistema cultural y mediático donde se producen dichos mensajes.

También, que cuando los mensajes a través de los medios logran articularse en discursos coherentes y/o sistemáticos pueden modelar la identidad a diferentes niveles, personales, profesionales, culturales, etc., y que dichos modelos ayudan a los receptores de los mensajes a formar o a renegociar su identidad.

Las anteriores premisas serían parte de los reparos y posibilidades de la utilización de soportes comunicativos para una comunicación intercultural efectiva, donde como se recomienda en los hallazgos de la evaluación al Programa Caravanas, se requiere informar, difundir y divulgar con enfoque intercultural a través no solo de medios escritos —por la oralidad de las lenguas— sino que se requiere la utilización de otros medios aparte de los interpersonales, como los medios alternativos, en el caso de los contextos comunitarios a desarrollar los servicios, como el perifoneo o las radios comunitarias, ya de suyo soportes masivos.

Así, para elaborar los discursos interculturales a través de estos soportes comunicativos se requeriría aprehender a metacomunicarse, al adaptarse a la cultura receptora de los mensajes, adquiriendo la necesaria capacidad para recibir la información del nuevo contexto cultural, apropiarse así no solo de la lengua, sino de la habilidad necesaria para enfrentar nuevas normas y significados, contando con la aptitud para recibir y procesar efectivamente la información en una nueva competencia comunicativa por parte de los artífices de dichos mensajes.

10. Comentarios finales

Como hemos descrito y reflexionado a lo largo de este texto, instrumentar un programa con elementos interculturales donde además de otorgar los servicios sanitarios se involucren dichos elementos ha sido una tarea no solo múltiple, sino altamente compleja, por lo que a decir de algunos de sus artífices, ha resultado que en estas primeras etapas de desarrollo solo contemple los más básicos del entramado intercultural.

Lejos se está todavía de acercarse a una confluencia de los denominados saberes interculturales, donde ocurra un proceso activo de la comunicación intercultural con el ejercicio y el intercambio de información, la horizontalidad, la escucha, el respeto y el enriquecimiento mutuo en los procesos de interrelación de los servicios de salud, sea el elemento articulador para el empoderamiento de los usuarios y en esa medida, ese sea el elemento de la promoción sinérgica de los servicios interculturales en Salud.

La instrumentación de Programa Caravanas con los más básicos elementos de interculturalidad hizo resaltar, como hemos visto, la importancia de la intermediación cultural, lo que nos llevó a analizar dicho proceso comunicativo, sus alcances y problemas en los contextos abordados, lo que forzosamente debería llevar a replantear los lineamientos

de una política pública intercultural que hasta el momento no reconoce la importancia de los denominados traductores como intermediarios apoyados en suposiciones culturales propias que pueden llevar a cabo o no el circuito virtuoso de una comunicación intercultural efectiva.

Al respecto, en México se han realizado importantes esfuerzos por parte de las instituciones educativas interculturales por formar los recursos humanos que enfrentan la problemática indígena; solo se requiere enlazar con mayor ímpetu y voluntad a los lineamientos de las políticas públicas dirigidas hacia ese sector.

Así, es deber afirmar que ya existen los agentes profesionales de las universidades interculturales como intermediarios portadores de pantallas adecuadas a los fines del enfoque intercultural porque su manejo les permite reelaborarlas en beneficio de los beneficiados. Son también agentes de salud capacitados en temas de interculturalidad, con la habilidad de desempeñarse en zonas de alta marginación, sensibles a la cultura y a la relación de los usuarios.

Sin embargo, sino se abren los suficientes espacios de relación factual institucional, donde estos y otros capacitados profesionales perciban no solo el reconocimiento comunitario, sino una contraprestación a su importante labor, así como espacios institucionales con políticas más claras, lo que implica mayores presupuestos y mayor participación ciudadana, será más dificultoso el camino de tales políticas públicas en el ámbito de nuestro interés.

11. Referencias Bibliográficas

- Almaguer, J. A.; Vargas, V. (2014). *Interculturalidad en Salud, experiencias y aportes para el fortalecimiento de los servicios de salud*. Biblioteca Mexicana del Conocimiento. México: Secretaría de Salud.
- Alsina, R. (1999). *La comunicación intercultural*. España: Antropos.
- Alsina, R. (1995). *Los estudios de comunicación intercultural*. CIRIT: Universidad de Cataluña. p. p. 1
- Aldama, S. (2015). Jefe de la División de Salud Intercultural de la Universidad intercultural del Estado de México, participante en la evaluación por parte de la Oficina de Proyectos de la Universidad, entrevista realizada en septiembre de 2015.
- Almaguer, J. A; Vargas Vite, V. (2014). *Interculturalidad en Salud, experiencias y aportes para el fortalecimiento de los servicios de salud*. Biblioteca Mexicana del Conocimiento. México: Secretaría de Salud, p.101.
- Boito, M. E. (2000). La importancia de la oralidad en la cultura contemporánea. *Revista Latina de Comunicación Social*, 35 / Extra Argentina
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2006). *Lenguas Indígenas en Riesgo*. México.
- Diario Oficial de la Federación. (2006). *Ley General de Salud, Artículo 6º, apartado VI Bis*.

- De Moragas, M. (1984). *Teorías de la comunicación*. España: Gustavo Gilli.
- Diario Oficial, Secretaría de Gobernación. (2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Caravanas de la Salud*. México.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (2009). *Programa de revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2008-2012*. (1^{ra} ed.). México.
- Pierce, C (1988). *El hombre, un signo*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Mateos Cortés, L. S. (2006). *Interculturalidad y Educación Intercultural en México*. Gunther Dietz; CGEIB-SEP.
- Mato, D; Maldonado, A. (2011). *Interculturalidad y comunicación intercultural*. Venezuela: Universidad central de Venezuela, Consejo de Desarrollo científico y humanístico.
- Monroy Gaytán, J. F. (2015). *La evaluación de la política pública en México, El caso de los programas para el desarrollo de los pueblos indígenas*. UIEM.
- Sean, M. B. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples*. UNESCO, FCE.
- Secretaría de Salud; DGLPLADES; Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural. (2008). *Interculturalidad en Salud*. México.
- Secretaría de Salud, Universidad Intercultural del estado de México. (2008). *Evaluación del Programa Caravanas de la Salud en Localidades de Alta y muy Alta Marginación con Población Indígena: Medición Inicial Diseño de una evaluación de los efectos del PCS*. Informe final.
- Secretaria de Salud. (2008). *Programa de acción específico 2007-2012, interculturalidad en salud*. México DF. : Subsecretaría de Innovación y Calidad.
- UIEM-Secretaría de Salud. (2013). *Evaluación operativa de la Interculturalidad del Programa Caravanas*. México.
- Wolf, M. (1992). *La investigación de la comunicación de masas, crítica y perspectivas*. México: Paidós.



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

Evaluation of the incentives to participate in the public consultant process of lease projects*

Evaluación de los incentivos para participar en el proceso de consulta pública del proyecto de arrendamientos

Núm. 8 (2017), pp. 90-117

Mellado Bermejo, Lucía **

Parte Esteban, Laura ***

Recibido: **octubre, 2016**

Aceptado: **julio, 2017**

JEL Clasif: M40, M41

DOI: [10.5944/reppp.8.2017.17504](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.17504)

* ACKNOWLEDGEMENT: We appreciate the comments from the workshop participants at the 2014 XVI Encuentro AECA and at the 2016 DGS IV: Decision models in a complex economy.

** Lucía Mellado Bermejo. Profesora ayudante doctor del departamento de Economía de la Empresa y Contabilidad. Universidad Nacional de Educación a Distancia. E-mail: lmellado@cee.uned.es

*** Laura Parte Esteban. Profesora titular del departamento de Economía de la Empresa y Contabilidad. Universidad Nacional de Educación a Distancia. E-mail: lparte@cee.uned.es

Abstract

The paper evaluates the incentives to participate in the public consultant process of lease accounting. The objective is to examine the effect of cross-countries factors in the participation intensity over the international accounting standard-setting process. To test our predictions, we conduct an empirical study using a specific accounting standard: the lease project. In particular, we scrutinize 1,630 comment letters received from 46 different countries in response to the discussion paper (DP 2009) and two exposure drafts (ED 2010 and ED 2013). The findings suggest that institutional framework, economic context, cultural values and other social factors for each country are incentives to engage in lobbying efforts in the IASB-FASB's lease accounting standard.

Key Words: lease accounting project; lobbying; international participation; comment letters; public consultant process; cross-country factors

Resumen

El artículo evalúa los factores que incentivan la participación en el proceso de consulta pública del proyecto de contabilidad de arrendamientos. El objetivo es examinar el efecto de las características de cada país en la intensidad de la participación en el proceso de elaboración de normas internacionales de contabilidad. Para ello, llevamos a cabo un estudio empírico utilizando la nueva norma de contabilidad de arrendamientos. En particular, examinamos 1.630 cartas de comentarios recibidas de 46 países diferentes en respuesta al primer documento de discusión (DP 2009) y a los dos borradores de la norma (ED 2010 y 2013). Los resultados sugieren que el marco institucional, el contexto económico, los valores culturales y otras variables sociales de cada país actúan como incentivos para participar a través de cartas comentario en el caso de la norma de contabilidad de arrendamientos elaborada conjuntamente por el IASB y el FASB.

Palabras clave: proyecto de contabilidad de arrendamientos; lobbying; participación internacional; cartas de comentario; proceso de consulta pública; características asociadas a los países

1. Introduction

Accounting authorities are responsible for the development of standards or procedures that companies must follow when they report their financial statements, which have consequences in economic and social welfare. The accounting standard setting due process is an interesting area of research to provide conclusions about the way that policy boards gain legitimacy and transparency, the international participation and the political forces that may influence the final output.

Lobbying around accounting regulatory process has captured researchers and practitioners' attention (Financial Times, 2016), especially during the accounting-harmonization project conducted by the International Accounting Standards Board (IASB) and the United States Financial Accounting Standards Board (FASB). This regulatory framework was developed to create major convergence between international accounting rules and those of United States. The standards published by the international regulator are required in 116 jurisdictions for all or most publicly accountable entities according to IASB website. The global scope of the IASB has increased political pressure to establish an independent and transparent due process that encourages international participation¹.

Although the standard-setting process has an international scope, country participation is not homogeneous worldwide, and there are several factors that explain participation intensity across various regimes and jurisdictions. The role that certain groups or participants play in the standard-setting process, their influence on the final regulatory output as well as geographical participation are matters of considerable interest and importance both to market authorities (G20, 2009) and to researchers (e.g., Jorissen *et al.*, 2006; Jorissen *et al.*, 2013; Larson and Herz, 2013).

Several proxies have been used to analyse the lobbying behaviour. Orens *et al.* (2011) distinguish between formal versus informal methods to participate in the standard-setting process. Formal methods are the submission of comment letters, presentations at public events and consulting work on particular projects. Informal methods include pressure through others, such as comments in the media or meetings, calls with regulators or technical staff, among others. Comment letters are an interesting instrument to examine the lobbying behaviour (Watts and Zimmerman, 1978; Hansen, 2011; Holder *et al.*, 2013) because they are public and available for all the researchers. The analysis of comment letters permit researchers to better understand the critical aspects of a new policy or regulation, enabling the study of the characteristics, behaviour and drivers of parties who submit a comment letter in response to a new standard.

This paper examines lobbying around the accounting regulatory process using an interesting case study: the lease project. The new standard, published in January 2016, has been prepared jointly by the main accounting standard setters, the IASB and the FASB. Then, we deal with a project with an international scope expected to be mandatory

¹ Standard setters have cultivated the belief among managers and others constituents that their comments, opinions and contributions may have some influence in the final standard (Fogarty, 1994). This is to gain legitimacy. Conversely, some constituents seize those opportunities to persuade standard setters in an attempt to affect the accounting rules for self-interested reasons (Watts, 2006), depending on their expected effectiveness (Sutton, 1984).

for many companies worldwide. Examining the incentives to participate in the standard setting process allow us to understand the lobbying phenomenon around changes in accounting rules or policies.

The new lease accounting project has been catalogued as a controversial and polemic project due to the introduction of substantial changes in fundamental financial figures of companies worldwide such as indebtedness ratios. The project sets the inclusion of assets and liabilities associated with lease contracts (except short term) in the balance sheet. The project attempts to overcome current problems but it simultaneously emerges new inconsistencies and structuring opportunities, creating a strong polemic showed by the media (New York Times, 2016). The opposite point of view around lease project has been reflected in a long and complex standard-setting process (one discussion paper and two exposure drafts have been published for the purposes of public evaluation and discussion) that has received more than 1,700 comment letters from more than 40 countries.

It is expected that the lease standard will have different effects depending on the country and industry. PricewaterhouseCoopers (2010) examines more than 3,000 listed companies in 54 countries and conclude that there are significant differences in the impact of the new accounting standard among industries and countries. Mellado and Parte (2017) find that firms from industries that traditionally use more lease contracts (such as airline, some manufacturing, restaurant, hotel, energy and communications industries) are more likely to participate intensively. Consequently, the decision to participate in the public consultant process of the accounting standards depends on a set of factors that create incentives around certain groups.

This research aims to investigate how institutional, economic and cultural characteristics, along with other country factors, are incentives for interested groups to engage in participation in the accounting standard-setting process that involves relevant changes in a specific accounting rule. The empirical part of the study is developed by collecting comment letters submitted to the three documents published by the IASB and FASB to be discussed before the publication of the final standard: i) the discussion paper of 2009 (DP 2009); ii) the first exposure draft of 2010 (ED 2010); and iii) the second exposure draft of 2013 (ED 2013). Using 1,630 comment letters received from 46 different countries, the findings suggest that the above factors affect the extent to which the interested parties located in a country are more likely to engage in lobbying efforts considering the lease project.

The research contributes to previous cross-country lobbying studies. This paper combines a set of country factors that allow us to extend prior research evidence in the lobbying field: i) institutional factors that primarily have been tested in other areas of accounting and confirmed as determinants of accounting decisions; ii) economic factors, which are relevant to understand the distribution of hegemonies and power worldwide, iii) cultural factors, which are responsible for differences in political and business behaviour among countries; and iv) other specific factors, such as the status of international financial reporting standards (IFRS) adoption among jurisdictions and the perception of corruption. Considering all of these factors in the study, we provide a global picture on lobbying attitudes in the lease standard-setting process. The study also contributes to a deeper understanding to the lease standard-setting process by examining all the public document (DP 2009, ED 2010 and ED 2013) while prior researches in

the field have focused on a specific lease document. Additionally, the study could help future researchers and standard setters to better understand the lobbying phenomenon in accounting standard due process in an international setting.

The structure of the study is as follows. Section 2 describes the theoretical framework while constructing the hypothesis. Section 3 shows the description and measurement of the variables and methodology. Section 4 introduces the sample and descriptive analysis. Section 5 shows the statistical test and the results. Finally, Section 6 presents the conclusions.

2. Theoretical framework and hypothesis development

There is an extensive theoretical framework for the study of lobbying behaviour. The rational theory links the propensity for lobbying with the expectation of increasing entities' wealth and the probability of influencing final standards. Sutton (1984), a seminal author in this field, compares the lobbying phenomenon with the activity of voting because both share the characteristic of an investment good, subject to a cost-benefit equation with a degree of uncertainty. Assuming the postulate, a rational entity allocates resources to lobbying only if the benefits compensate for the costs.

Agency theory is also a consistent and robust framework to understand lobbying behaviour, characteristics and drivers. The participation of constituents in the regulatory process may be motivated by several circumstances. First, changes in accounting policies have a direct impact on the financial statements of companies therefore more affected companies may have more incentives to lobby than non-affected companies. Second, contractual arrangements related to debt and management compensation factor may cause that managers will make accounting choices to show better performance and liquidity positions or tend to maximize their wealth promoting, avoiding, or changing a new accounting normative or policy (Watts and Zimmerman, 1978).

Ongoing globalization has sparked researchers' increasing interest in cross-country studies when a new accounting policy are in progress (in the consultant period but not definitely published for its application). Prior accounting literature has already suggested that accounting practices are influenced by variables such as capital market development, national legal systems, enforcement systems, investor protections, etc. (Leuz *et al.*, 2003). Gordon *et al.* (2013) provide an excellent discussion of special challenges to cross-country accounting studies driven by differences in, inter alia, political institutions, the legal environment, culture and religion, among others. Based on this literature, we define four hypotheses to find evidence about the influence of country factors on the decision to submit a comment letter on the IASB/FASB's lease proposal.

2.1. Institutional factors

There has been a considerable amount of research conducted on how institutional factors affect firms' financial reporting. The institutional dimension comprehends not only the political and legal system but also the enforcement controls.

Shleifer and Vishny (1997) and La Porta *et al.* (1997, 1998) consider that a country's financial development is closely linked to institutional factors. La Porta *et al.* (1997), using a sample of 49 countries, show that countries with better legal protections also have more external finance—i.e., they have broader, higher valued capital markets-. La Porta *et al.* (1998) also reveal that differences in legal protections for investors explain differences in countries' financial development.

The framework developed by La Porta *et al.* (1997, 1998) is a baseline both to understand and to develop how the legal and institutional environment influences corporate finance and governance worldwide. Subsequent studies reveal differences in financing and ownership patterns across countries driven by differences in legal rules regarding both investor protections and the quality of their enforcement (Djankov *et al.* 2008; Cho *et al.*, 2013). The literature also suggests that higher levels of enforcement and compliance with standards in a country affect positively not only on reporting financial statement quality (Leuz *et al.*, 2003; Bradshaw and Miller, 2008) but also on levels of firms' participation in the standard-setting process (Jorissen *et al.*, 2013).

Empirical researches have used different proxies to measure both ex ante protections and ex post enforcement controls with non-compliant behaviour (La Porta *et al.*, 1997; Leuz *et al.*, 2003; Djankov *et al.* 2008; Cho *et al.*, 2013). Based on the prior lobbying literature, we chose rule of law as ex post enforcement and shareholders' rights as ex ante investor protection (Jorissen *et al.*, 2013). Shareholder protection has been included in most prior cross-country accounting studies as proxy to country's inversion volume and capital market size (La Porta *et al.*, 1997). Moreover, the assessment of rule of law in the home country has been considered either an important condition for accounting quality or a disincentive for earnings management (Leuz *et al.*, 2003).

Psillaki and Daskalakis (2009) argue that in absence of strong property-rights protections and the efficient enforcement of laws, leasing contracts may be useful for facilitating the access to financial sources. Considering that the lease standard is moving towards the total capitalization of leases, higher enforcement levels in a country, the new policy could influence participation intensity if the interested parties believe—and they do—that the accounting proposal would have negative economic consequences.

We establish the next hypothesis and sub-hypothesis considering participation intensity in the lease accounting project:

H₁: Constituents from countries with a high level of institutional controls are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to countries with a low level of institutional controls.

H_{1a}: Constituents from countries with a high level of rule of law are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to constituents from countries with a low level rule of law.

H_{1b}: Constituents from countries with a high level of shareholder rights are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to countries with a low level of shareholder rights.

2.2. Economic factors

Economic development has been considered in several previous works as a determinant of lobbying in the standard-setting process (e.g. Larson and Herz, 2013; Jorissen *et al.*, 2014; Dobler and Knospe, 2016). Wealthier companies and individuals have a larger capacity to spend resources on lobbying to obtain more favourable regulations (Sutton, 1984). As an extension of this assumption, it should be established that constituents from wealthier countries with larger traditions of capital markets and greater economic structures are supposed to be larger and richer, and they are supposed to be better able to afford the cost-benefit function of the decision to lobby. Therefore, more developed countries are expected to produce more lobbyists than less developed countries.

Bischoff (2003) finds that the OECD country's level of economic development is a significant factor in its decision to join a lobbying group. In the field of accounting lobbying, Jorissen *et al.* (2014, p.103) use capital market development and gross domestic product (GDP) per capita to identify economically motivated lobbying differences among countries, concluding that "constituents from countries with developed markets and high GDP per capita are still the overwhelming majority of the participants". Therefore, we collect two economic factors associated to a country's market development (per capita Gross National Income, GNI, and developed capital markets) and establish the following hypothesis and sub-hypotheses considering participation intensity in the lease accounting project:

H₂: Constituents from countries with a high level of economic development are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to countries with a low level of economic development.

H_{2a}: Constituents from countries with high GNI are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to countries with low GNI.

H_{2b}: Constituents from countries with more developed capital markets are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to countries with less developed capital markets.

2.3. Cultural factors

Prior studies suggest that culture plays an important role in accounting decisions (Braun and Rodriguez, 2008). In 1980, Hofstede defines culture as "the collective programming of the mind that distinguishes the members of one group or category of people from another" (Hofstede, 2001, p. 9). This author identifies five dimensions to capture their effect on cultural variables (power distance, individuality, uncertainty discomfort, masculinity and long-term orientation). Several papers also document the influence of these cultural values over accounting systems. For example, Ding *et al.* (2005) reveal that cultural values are associated with the divergence between international accounting standards and national accounting system.

Hofstede (2001) hypothesizes that cultural values do not change easily, thus implying external changes as the harmonization of accounting standards (e.g. IFRS) does not entail the harmonization of cultural factors that ultimately influence accounting perceptions

and decisions. Therefore, it could be inferred that the perception of proposed changes in the lease standard will vary depending on a country's cultural values. This statement has important implications for the standard-setters who are managing the international adoption of IFRS.

Based on the work of Hofstede, Gray (1988) has developed a framework for analysing the impact of culture on the development of accounting systems, proposing a linkage between cultural dimensions and accounting values or attitudes at the level of the accounting subculture (professionalism versus statutory control; uniformity versus flexibility; conservatism versus optimism and secrecy versus transparency) operationalized by authors such as Gray and Vint (1995) and Braun and Rodriguez (2008). For example, conservatism is associated with both uncertainty avoidance and high level of power distance.

Jorissen *et al.* (2013) reveal that the level of professionalism in a country is significantly and positively associated with the participation rates of that country's preparers and non-preparers alike. Moreover, preparers from less conservative countries, in which transparency is more accepted, participate more by submitting comment letters. With respect to non-preparers, the accounting values of conservatism and secrecy play a less important role in explaining differences in country participation levels. We establish the following hypotheses and subhypothesis considering participation intensity in the lease accounting project:

H₃: Cultural values determine the level of participation of constituents in the lease accounting standard-setting process.

H_{3a}: Constituents from countries with a preference level for professionalism are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to constituents from countries with a preference for compliance with prescriptive legal requirements.

H_{3b}: Constituents from countries with a preference for conservatism are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to constituents from countries with a more optimistic risk-taking approach.

H_{3c}: Constituents from countries with a preference for secrecy are more likely to lobby in the lease accounting standard-setting process compared to constituents from countries with a preference for a more transparent, open and publicly accountable approach.

2.4. Other social factors

Other social factors might have a bias related to participation in the discussion of accounting standards because those factors are responsible for variations in the cost of lobbying (Sutton, 1984). The factors considered here are reliance on the IFRS and the perception of corruption.

The different degrees of reliance on the IFRS—referring to the levels of familiarity with the international standards depending on each country's adoption status—could either eliminate or pose an entrance barrier to the lobbying decision by the constituents of

countries worldwide. However, because of the acceleration of the harmonization process and the joint process conducted by the IASB with several national standard-setters to converge with some national standards, familiarity with the IFRS has been extended to countries in which they are not permitted, for example, the United States.

The reliance on the IFRS has been considered in several lobbying studies that focus on the standard-setting process (Hansen, 2011; Jorissen *et al.*, 2013; Holder *et al.*, 2013; Larson and Herz, 2013; Dobler and Knospe, 2016). Holder *et al.* (2013) reveal that writers from countries where the use of IFRS is required or permitted (Deloitte, 2014) are more likely to submit comment letters expressing an unfavourable opinion. Such writers are more familiar with new standards and their potential economic effects; therefore, they are prompted to engage in more lobbying. Conversely, Larson and Herz (2013) reveal that countries with larger historical differences from IFRS accounting submit more comment letters compared to other countries.

Dobler and Knospe (2016) show that participation is unaffected by a country's level of institutional reliance on IFRS, which could be explained not only by the globally expected character of IFRS and the intention of regulators to harmonize accounting standards but also by FASB's involvement in the convergence project. In this case, we formulate the following hypothesis, expecting a neutral association between intensity of lobbying and familiarity with IFRS.

H_{4a}: Constituents' familiarity with the dimensions and mandatory requirements of IFRS are more likely to lobby in the lease standard-setting process.

The other social factor considered in this study is the perception of a country's corruption. Firms from countries with higher levels of corruption are not motivated to invest in accounting standard setting process because other peer firms could invest lower quantities to avoid the rules' existing restrictions. In more corrupt markets, the existences of an alternative way to obtain the objective with less cost affects the collective decision to lobby. However, in the long term this collective behaviour— non-compliance with standards caused by corruption—does not guarantee the quality of reporting and the credibility of the markets, national economics and business.

Campos and Giovannoni (2007) focus on lobbying, corruption and influence by examining the characteristics of a country's firms and institutional environment. Their findings involve the relation between lobbying and corruption: i) lobbying and corruption are substitutes; ii) lobbying seems to be a much more effective instrument for political influence than corruption, even in less developed countries. Similarly, Harstad and Svensson (2011) consider that lobbying and corruption are substitutes and consequently, they are negatively associated with one another. Those authors report that when confronted by a regulatory constraint, firms may choose between bribing bureaucrats to avoid rules and lobbying the government to influence rules. The first option discourages firms from investing in lobbying and is associated positively with the lowest levels of development (i.e., the poverty trap). The second option implies a greater investment but is a more long-term-oriented action.

Based on the above researches, we expect that the perceived level of corruption affect lobby intensity, with the aim of persuading standard-setters to elaborate rules in the long term that respect their own interests:

H_{4b}: Constituents from countries with lower perceived levels of corruption are more likely to lobby in the lease standard-setting process compared to constituents from countries with higher perceived levels of corruption.

3. Definition, measurement of variables and methodology

The participation intensity variable is our dependent variable to quantify the level of a country's participation activity (see e.g. Jorissen *et al.*, 2013; Larson and Herz, 2013; Jorissen *et al.*, 2014; Dobler and Knospe, 2016). Specifically, Jorissen *et al.* (2013) propose to scale the number of comment letters by GDP to define a country's contribution to standard-setting. We define the variable as the number of comment letters written from a country during a period scaled by that country's population for that year, measured in thousands. It is noted that we do not use GDP as a deflator because GDP is an important independent variable that explains differences in volume of comment letters received from countries (Larson and Herz, 2013; Jorissen *et al.*, 2014; Dobler and Knospe, 2016). The ratio is defined as follows:

$$\text{Participation intensity} = \frac{\text{Number of letters submitted by country}}{\text{Population by country}} \times 1,000,000$$

In the paragraphs below, we explain the definition and measure of the independent variables.

First, we introduce two proxies related to the institutional variations between countries. The rule of law is defined as the reflection of “the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence” (Ramanna and Sletten, 2014, p. 1538). The rule of law variable is obtained from Worldwide Governance Indicators provided by the World Bank and it has mostly been used by previous works (see e.g. Kaufmann *et al.*, 2007 and 2009; Jorissen *et al.*, 2006 and 2013). The index provides an annual measure of the variable based on survey responses. For the statistics test, the variable is included as a dummy coded as 1 for countries with overall legal quality and on law and 0 otherwise.

The shareholder rights variable, more commonly named as anti-director rights index, was originally developed for 49 countries in La Porta *et al.*'s seminal article (1998). This variable represents the degree of protection for minority shareholders'. Later Djankov *et al.* (2008) revised the index for 72 countries. The anti-director rights has six components: the possibility of voting by mail, blocking shares before a shareholder meeting, cumulative voting, oppressed minorities, pre-emptive rights, and the percentage of share capital required to call an extraordinary shareholder meeting (Cho *et al.*, 2013). For the purpose of our study, the shareholder rights variable has been coded as 1 for countries with higher shareholder protection and 0 otherwise.

Second, we explain the economics variables included in the study. Most previous studies use gross national income (GNI) per capita and market development to measure the level of country development (see e.g. Busse and Hefeker, 2007), specifically applied to lobbying studies (Jorissen *et al.*, 2014). GNI is defined as GDP plus net receipts from abroad of wages and salaries (earned by residents working outside the country) and property income (interest, dividends and correspondent retained earnings of foreign enterprises that are either fully or partially owned by residents). This variable is obtained

from the World Bank (2013), which categorizes several groups according to income level: high-income economies include those countries with a GNI per capita of \$12,746 or more. Low- and middle-income economies incorporate the countries that the Word Bank define as those with a GNI per capita, calculated using the World Bank Atlas method, of less than \$12,746 in 2013. We use the dummy variable, which takes two values: 1 for high income and 0 for middle and low income.

Additionally, we classify countries based on their capital market development index, which is based on Morgan Stanley Capital International's (MSCI) website (2015). This organization classifies countries into groups depending on their capital market development considering economic development, liquidity requirements and market-accessibility criteria. The variable takes the value of 2 for countries with developed capital markets, 1 for countries with emerging capital markets and 0 for countries with frontier capital markets (see e.g. Jorissen *et al.*, 2014).

Third, cultural variables are measured considering the indications of Hofstede (2001), Gray (1988), Braun and Rodriguez (2008) and Jorissen *et al.* (2013). Gray (1988) identifies four accounting values derived from the prior accounting literature: i) professionalism versus statutory control; ii) uniformity versus flexibility; iii) conservatism versus opportunism; and iv) secrecy versus transparency. Braun and Rodriguez (2008) operationalize Gray's accounting values by creating a score for each of these values and for every country to which Hofstede (2001) has assigned one of the fourth cultural dimension indices (power distance, individuality, masculinity and uncertainty avoidance). The score is created as a direct function of the numerical values presented in Hofstede and the relationships predicted by Gray (1988).

For the purpose of this study, the cultural variables are measured using dichotomous variables. That is, professionalism takes the value of 1 when the country presents preference for individual professional judgement and 0 when the country presents opposition to more guidance imposed by legal requirements. The second value, conservatism takes the value of 1 when the country has a preference for more cautious accounting practices and 0 when the country has a more risk-taking approach. The third value, secrecy takes the value of 1 when involves an information-restriction approach and 0 when a more open and publicly accountable approach.

Finally, we introduce the reliance on the IFRS and the perception of corruption. The first one measures the permissiveness in applying IFRS accounting rules (see e.g. Larson and Herz, 2013; Dobler and Knospe, 2016). The source to obtain the variable is the Deloitte (2014) website, which reports each jurisdiction's status. The variable is included in the study as a dummy variable that takes three values depending on a country's position with respect to the adoption of IFRS: not permitting adoption of the IFRS for listed companies (coded 2); permitting adoption of the IFRS for listed companies (coded as 1); and requiring adoption of the IFRS for listed companies (coded as 0).

The variable perception of corruption measures the levels of corruption as determined by expert assessments and opinion surveys. Corruption is defined as the misuse of public power for private benefit. The index is calculated every year by the Transparency International organization (Transparency International, 2015). The variable is included as a dummy variable coded as 1 for countries where the corruption perception is lower and 0 for countries where the corruption perception is higher.

We use several univariate tests to detect statistically significant differences among countries. Specifically, we use the non-parametric Mann-Whitney-U test and the non-parametric Kruskal–Wallis test. The Mann-Whitney-U test is used when the reference variable takes two values and the Kruskal–Wallis test is used when the reference variable takes more than two values. For the quantitative data analysis, we use SPSS 22 software. The analysis is presented separately for the sample of comment letters corresponding to each document (the DP 2009, the ED 2010 and the ED 2013) and collectively (named the pool sample).

4. Sample and descriptive statistic

Comment letters submitted by participants in response to the consultations periods of lease project are our sample. We collected a total of 1,745 comment letters from the IASB website. The comment letters are classified first by country of origin and then by geographical area. Some comment letters are excluded from the analysis: i) comment letters categorized as not belonging to a single country, which are considered apart from the analysis sample because they cannot be allocated to a specific country variable (for instance, the Big Four auditing firms are considered international and thus classified in the group of supra-national respondents); ii) comment letters that are classified as indeterminate because the respondents do not specify their country. As a result, the final sample includes 1,630 comment letters: 279 for DP 2009, 733 for ED 2010 and 618 for ED 2013.

Table 1 presents the descriptive statistics for the study's main variable: lobbying intensity by geographical area measured by the number of comment letters submitted for each country scaled by population. There are six geographical areas in the sample: Europe, North America, Asia, Australia and New Zealand, Latin America and Africa. Our descriptive statistic indicates differences in constituents' participation among interested countries. On average, constituents from North America, Australia and New Zealand and Europe participate the most, in terms of population considering the three projects (see Table 1, last column). Latin America and Africa are located on the other side of the balance, submitting a marginal number of comment letters.

Table 1. Comment letters distribution by geographical origin.

Geographical origin	DP 2009		ED 2010		ED 2013		Pool	
	Mean	Std Dev	Mean	Std Dev	Mean	Std Dev	Mean	Std Dev
Europe	.306	.310	.497	.485	.404	.386	.402	.400
North America	.196	.236	4.513	7.238	.466	.549	1.725	4.317
Asia	.083	.155	.272	.634	.239	.397	0.198	.438
Australia / New Zealand	.694	.004	1.853	.630	.679	.324	1.075	.680
Latin America	.016	.025	.011	.012	.017	.019	.015	.018
Africa	.020	.035	.033	.057	.056	.029	.036	.039

Note: The Table shows the descriptive statistic by geographical origin considering the average number of comment letters submitted scaled by population. The countries are classified in six geographical areas: Europe, North America, Asia, Australia and New Zealand, Latin America and Africa. Mexico is included as part of Latin America and Russian Federation is included as part of Asia

Jorissen *et al.* (2014) identify eight countries as frequent lobbyists, which are so designated when interested parties from a country have responded to at least half of the proposals issued by the standard-setter: Australia, France, Germany, South Africa, Switzerland, the Netherlands, the United Kingdom and the United States. It is interesting that country participation varies depending on the responses to a specific project. Jorissen *et al.* (2013), Larson and Herz (2013) and Dobler and Knospe (2016) find that the average participation from Europe (leader by UK) is higher than the average participation from North America considering standard-setting of the IASB and some convergence projects.

Appendix II shows comment letters submitted in lease project considering all the sample. The countries that submit more comment letters in the lease accounting project are as follows: United States in North America (814 letters), United Kingdom in Europe (207 letters), and Japan and Hong Kong in Asia (32 and 28 letters, respectively). On contrast, low representative countries are Austria, Greece, Romania and Jamaica (only one comment letter). Consequently, it is important to disaggregate the sample by project to help standard-setters and accounting professions understand the participation of interested parties. The large number of comment letters from the United States is likely attributable to convergence projects that are ongoing between the IASB and FASB (Hansen, 2011). Large American firms, which may need to use the IFRS in the future, are very interested in monitoring the process. There are also arguments that countries with a rules-based accounting regulatory approach tend to use more operating leases to remove debt or finances from the balance sheet (Jorissen *et al.*, 2006; Mora and Molina, 2014).

5. Results

5.1. Institutional factors

Table 2, Panel A, presents the results of the participation intensity by rule of law. The Table shows that countries with higher rule of law submit more comment letters (mean = 0.333) than countries with lower rule of law (mean = 0.016) in the first consultant document (DP 2009). Similar evidence is found in the subsequent consultant periods—i.e., the ED 2010 and the ED 2013—and considering the complete consultant periods (named pool). The evidence suggests that on average, countries with a higher rule-of-law score submit more comment letters than do countries with a lower rule-of-law score. The Mann-Whitney-U tests reveal statistically significant differences among countries caused by the rule-of-law variable ($p < 0.01$). The evidence is consistent with the prediction of H_{1a} because ex post enforcement (measured by the rule-of-law variable) determine the participation intensity.

Mora and Molina (2014) analyse the responses to the DP 2009 on the lease project, showing that “common-law” countries are more involved in lobbying activities than “civil-law” countries, following the definitions and country classifications of La Porta *et al.* (1998). Moreover, a country’s legal system is also correlated to the classification of Anglo-Saxon countries versus non-Anglo-Saxon countries. The first one has a longer tradition of participation in the private accounting standard-setting context versus the public standard-setting process (Jorissen *et al.*, 2006; Mora and Molina, 2014).

Table 2. Results of the participation intensity by institutional factors.

Panel A: Rule of law	N	Mean	Std Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Z	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>								
Countries with a lower rule of law score	20	.016	.032	13.300	56.000	-4.572	.000	H1a
Countries with a higher rule of law score	26	.333	.290	31.346				
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>								
Countries with a lower rule of law score	20	.038	.084	13.325	56.500	-4.532	.000	H1a
Countries with a higher rule of law score	26	1.304	2.941	31.327				
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>								
Countries with a lower rule of law score	20	.025	.027	13.175	53.500	-4.588	.000	H1a
Countries with a higher rule of law score	26	.523	.400	31.442				
<u>Pool (All consultant documents)</u>								
Countries with a lower rule of law score	60	.026	.054	39.083	515.000	-7.883	.000	H1a
Countries with a higher rule of law score	78	.720	1.751	92.897				
Panel B: Shareholder rights	N	Mean	Std Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Z	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>								
Countries with lower shareholder rights	7	.085	.156	19.727	45.000	-2.189	.029	H1b
Countries with higher shareholder rights	28	.292	.299	17.208				
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>								
Countries with lower shareholder rights	7	.101	.176	19.182	38.000	-2.478	.013	H1b
Countries with higher shareholder rights	28	.648	.685	17.458				
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>								
Countries with lower shareholder rights	7	.110	.216	21.455	40.000	-2.392	.017	H1b
Countries with higher shareholder rights	28	.455	.420	16.417				
<u>Pool (All consultant documents)</u>								
Countries with lower shareholder rights	21	.099	.175	28.952	377.000	-4.048	.000	H1b
Countries with higher shareholder rights	84	.465	.510	59.012				

Table 2, Panel B, shows the results of our second proxy for institutional factors, the level of shareholder rights. Countries with a higher level of shareholders, on average, submit more comment letters in response to a due process document related to DP 2009 (mean = 0.292) compared to countries with a lower level of shareholders (mean = 0.085). Mann-Whitney tests consistently indicate significant differences between country groups ($p < 0.05$). The evidence remains similar considering the due process document related to ED 2010 and ED 2013 projects and all of the consultation periods ($p < 0.05$). The evidence is consistent with the prediction of H_{1b} , which means that a country's level of shareholder rights conditioned the submission on comment letters in lease consultant period.

Taken together, the two variables representing enforcement level are determinants of countries' lobbying intensity on the lease project. These findings confirm and extend the literature on financial reporting quality and the impact of enforcement (see e.g. Jorissen *et al.*, 2006; Leuz *et al.*, 2003; Bradshaw and Miller, 2008; Mora and Molina, 2014). Because the IASB's published standards are not directly applicable in the jurisdictions and need to be instituted by countries for proper implementation, the system's enforcement degree is a key factor in the perception of new standards. In an institutional system with high levels of enforcement, constituents feel more pressure to make decisions according to the rules and have confidence in the formal process. Therefore, the incentives to lobby in a standard-setting process increase when the accounting standard presents potential threat with negative economic consequences. Conversely, constituents from countries with a weak institutional system may be less motivated to participate in the formal standard-setting process.

5.2. Economic factors

This section examines the potential influence of economic factors, such as a country's wealth as or the presence of a developed capital market, on lease-accounting lobbying behaviour. Table 3, Panel A, shows the influence of a country's income based on GNI per capita on country-participation intensity. The evidence suggests that on average, high-income countries submit more comment letters—considering not only each individual consultant document for the lease project DP 2009, ED 2010 and ED 2013 but also all of them. The Mann-Whitney-U test reveals statistically significant differences among countries in each consultation document and all of them together ($p < 0.01$). The evidence is consistent with the prediction of H_{2a} .

Jorissen *et al.* (2014) also report that the most comment letters originate from countries with high macroeconomic indicators. They recommend that the standard-setter focus on the needs of those countries and establish a new mechanism to involve them in the process. They wonder whether the lower participation of emerging economies is associated with the IASB's objectives.

Table 3. Results of the participation intensity by economic factors.

Panel A: Income- Gross National Income	N	Mean	Std Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>							
Countries with middle and low Income	14	.009	.018	12.64	72.000	.000	H2a
Countries with high Income	32	.277	.288	28.25			
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>							
Countries with middle and low Income	14	.045	.098	14.00	91.000	.001	H2a
Countries with high Income	32	1.064	2.690	27.66			
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>							
Countries with middle and low Income	14	.021	.026	12.21	66.000	.000	H2a
Countries with high Income	32	.431	.408	28.44			
<u>Pool (All consultant documents)</u>							
Countries with middle and low Income	42	.025	.060	38.17	700.000	.000	H2a
Countries with high Income	96	.591	1.600	83.21			

Panel B: Capital market development*	N	Mean	Std Dev.	Mid-range	Chi-cuadrado	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>							
Countries with frontier markets	7	.001	.002	7.71	32.352	.000	H2b
Countries with emerging markets	16	.022	.036	14.50			
Countries with developed markets	22	.392	.278	34.05			
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>							
Countries with frontier markets	7	.061	.138	12.14	30.782	.000	H2b
Countries with emerging markets	16	.022	.036	12.56			
Countries with developed markets	22	.843	.656	34.05			
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>							
Countries with frontier markets	7	.021	.025	11.00	24.541	.000	H2b
Countries with emerging markets	16	.059	.112	14.75			
Countries with developed markets	22	.590	.391	32.82			
<u>Pool (All consultant documents)</u>							
Countries with frontier markets	21	.028	.081	30.33	87.968	.000	H2b
Countries with emerging markets	48	.034	.072	40.56			
Countries with developed markets	66	.608	.498	99.94			

*Note: we exclude Bermuda because it is not included in the source.

Table 3, panel B, shows the results of our second proxy for economic conditions: the level of the capital market. Considering all the documents, the Table shows that countries with developed capital markets participate most—in terms of comment letters submitted (mean = 0.608)—followed by countries with emerging capital markets (mean = 0.034) and countries with frontier capital markets (mean = 0.028). The Kruskal-Wallis tests reveal statistically significant differences among all of the groups ($p < 0.01$) considering each consultation document and all of them together. The results support the hypothesis that a country's participation intensity is conditioned by its level of capital market development (H_{2b}).

5.3. Cultural factors

Table 4 shows the results of cultural variables on countries' lobbying intensity. Table 4, Panel A, reveals that on average, countries with a high preference for professional judgement submit more comment letters to the lease project in every period than do countries with more preference for statutory control. The Mann-Whitney-U tests consistently show statistically significant differences among countries caused by the professionalism variable ($p < 0.01$) confirming the third hypothesis (H_{3a}). Professional judgement is preferred in countries with high levels of individuality (e.g. United Kingdom) and is positively associated with higher levels of participation in the accounting standard-setting process (see Jorissen *et al.*, 2013 and Dobler and Knospe, 2016).

Table 4, Panel B, reveals differences in the mid-ranges of countries with a high preference for conservatism and countries with a preference for optimism. The Mann-Whitney-U tests consistently indicate statistically significant differences among countries caused by the conservatism variable ($p < 0.05$). Consequently, the evidence supports the hypothesis that country-participation intensity is determined by the country's degree of preference for conservatism versus optimism (H_{3b}). This result is consistent with previous evidence (Jorissen *et al.*, 2013). Conservatism is closely associated with uncertainty avoidance (as a proxy for risk-aversion) and ranking lower in individualism and masculinity. Conservatism has strong ties with traditional accounting practices and therefore, constituents from conservative countries are not interested in participating in an external standard-setting process such as that proposed by IASB for harmonization.

Table 4. Results of the participation intensity by cultural factors.

Panel A: Professionalism	N	Mean	Std. Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Z	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>								
Preference for statutory control	21	.084	.146	14.476	73.000	-3.440	.001	H3a
Preference for profesionalism	19	.379	.308	27.158				
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>								
Preference for statutory control	21	.228	.527	14.190	67.000	-3.598	.000	H3a
Preference for profesionalism	19	.761	.631	27.474				
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>								
Preference for statutory control	21	.156	.326	15.333	91.000	-2.943	.003	H3a
Preference for profesionalism	19	.539	.391	26.211				
<u>Pool (All consultant documents)</u>								
Preference for statutory control	63	.156	.366	42.683	673.000	-5.915	.000	H3a
Preference for profesionalism	57	.560	.482	80.193				
Panel B: Optimism	N	Mean	Std. Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Z	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>								
Preference for optimism	19	.352	.325	25.816	98.50	-2.746	.006	H3b
Preference for conservatism	21	.109	.160	15.690				
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>								
Preference for optimism	19	.806	.741	27.000	76.00	-3.354	.001	H3b
Preference for conservatism	21	.188	.305	14.619				
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>								
Preference for optimism	19	.527	.459	24.947	115.00	-2.292	.022	H3b
Preference for conservatism	21	.166	.251	16.476				
<u>Pool (All consultant documents)</u>								
Preference for optimism	57	.562	.560	76.614	877.00	-4.840	.000	H3b
Preference for conservatism	63	.154	.244	45.921				
Panel C: Transparency	N	Mean	Std. Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Z	Sig. asintot.	Test
<u>First consultation period (DP 2009)</u>								
Preference for transparency	20	.362	.310	26.500	80.00	-3.259	.001	H3c
Preference for secrecy	20	.087	.150	14.500				
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>								
Preference for transparency	20	.729	.631	27.000	70.00	-3.526	.000	H3c
Preference for secrecy	20	.234	.540	14.000				
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>								
Preference for transparency	20	.518	.393	25.950	91.00	-2.953	.003	H3c
Preference for secrecy	20	.158	.334	15.050				
<u>Pool (All consultant documents)</u>								
Preference for transparency	60	.536	.481	78.817	701.00	-5.784	.000	H3c
Preference for secrecy	60	.160	.375	42.183				

Table 4, Panels C, indicates that countries with a high preference for secrecy submit fewer comment letters to the lease project in every period than do countries that prefer transparency. The Mann-Whitney-U tests consistently show statistically significant differences among countries due to the secrecy-versus-transparency variable ($p < 0.01$). Consequently, the data confirm the hypothesis that country-participation intensity is conditioned by the degree of a country's preference for secrecy versus transparency (H_{3c}).

These results are consistent with previous literature about geographical lobbying participation (see e.g. Jorissen *et al.*, 2013). In addition, with respect to lease accounting, Arimany *et al.* (2015) compare compliance with lease disclosure in the footnotes of two different countries, the United Kingdom and Spain, confirming that the United Kingdom provided more detailed information than Spain. These two countries are situated both extremes of secrecy versus transparency in Braun and Rodrigues's index (2008): United Kingdom is more in favour of transparency. Our study also shows that United Kingdom is more involved than Spain in the standard-setting process (see Appendix II).

In sum, country culture variables play an important role in the decision to submit a comment letter (Jorissen *et al.*, 2013), specifically for the lease accounting consultant period. Cultural values are both strongly rooted and difficult to change. Previous literature shows that cultural values influence both accounting practices and perceptions of the IASB/FASB standards. Individuals and firms that operate in the context of cultural values also behave differently with respect to political activity such as lobbying in the standard-setting process. Individuals and firms are influenced by cultural values when they operate in the market and engage in different behaviour that also affects political activity such as lobbying in the standard-setting process.

5.4. Other social factors

We introduce two social factors: reliance on the IFRS and perception of corruption. Table 5, Panel A, indicates there are no differences in the participation intensity according to reliance on the IFRS during the three consultation documents and all together ($p > 0.05$). This evidence is consistent with prior lobbying research (Dobler and Knospe, 2016). In general, countries in which the IFRS are not permitted are less likely to submit comment letters. However, there is an exception: the United States. In absolute terms, the United States is the country that submitted the most comment letters, even though it has different accounting standards. This resistance could be caused by the convergence project between the IASB and the FASB, the United States' own standard-setter. Thus, the results do not support the hypothesis that country-participation intensity is conditioned by the level of reliance on the IFRS (H_{4a}). Future research needs to examine this hypothesis, because countries with mandatory IFRS adoption are highly represented in our sample compared to countries with optional adoption of the IFRS or that forbid adoption of the IFRS.

Table 5. Results of the participation intensity by other factors.

Panel A: Reliance on IFRS	N	Mean	Std Dev.	Mid-range	Chi-cuadrado	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>							
Non permitted adoption of IFRS	6	.091	.131	19.000	.776	.678	H4a
Permitted adoption of IFRS	4	.266	.511	21.500			
Mandatory adoption of IFRS	35	.207	.260	23.857			
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>							
Non permitted adoption of IFRS	6	.381	.572	20.667	1.284	.526	H4a
Permitted adoption of IFRS	4	4.282	7.421	29.750			
Mandatory adoption of IFRS	35	.436	.616	22.629			
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>							
Non permitted adoption of IFRS	6	.370	.557	21.000	.588	.745	H4a
Permitted adoption of IFRS	4	.276	.478	19.250			
Mandatory adoption of IFRS	35	.308	.362	23.771			
<u>Pool (All consultant documents)</u>							
Non permitted adoption of IFRS	18	.281	.460	59.889	.902	.637	H4a
Permitted adoption of IFRS	12	1.608	4.365	69.250			
Mandatory adoption of IFRS	105	.317	.445	69.248			

Panel B: Corruption perception	N	Mean	Std Dev.	Mid-range	U de Mann-Whitney	Sig. asintot.	Test
<u>First consultant document (DP 2009)</u>							
Higher corruption perception	21	.011	.019	11.976	20.500	.000	H4b
Lower corruption perception	24	.365	.281	32.646			
<u>Second consultant document (ED 2010)</u>							
Higher corruption perception	21	.042	.084	13.881	60.500	.000	H4b
Lower corruption perception	24	.768	.675	30.979			
<u>Third consultant document (ED 2013)</u>							
Higher corruption perception	19	.030	.032	13.105	59.000	.000	H4b
Lower corruption perception	25	.538	.401	29.640			
<u>Pool (All consultant documents)</u>							
Higher corruption perception	61	.028	.054	37.951	424.000	.000	H4b
Lower corruption perception	73	.557	.502	92.192			

Table 5, Panel B, reveals that countries with lower perceived corruption submit more comment letters to the lease project in every period than do countries with higher perceived corruption. The Mann-Whitney-U tests consistently show statistically significant differences among countries due to the perception of corruption ($p < 0.01$). Consequently, the data confirm the hypothesis that country-participation intensity is conditioned by the country's degree of perceived corruption (H_{4b}).

5.5. Sensitivity analysis

In this section, we conduct several sensitivity analysis to test the robustness of our analysis (not reported in tables here for brevity). First, we use an alternative dependent variable because of previous empirical studies have used a variety of proxies to measure participation intensity. For example, Jorissen *et al.* (2013) use as a proxy for participation intensity the number of letters submitted by country deflated by GDP. Dobler and Knospe (2016) consider the number of comment letters per group in absolute terms to obtain their conclusions. Consequently, we run the above tests using an alternative dependent variable: the number of letters submitted by country measured by absolute terms. The results remain similar.

Second, we avoid potential bias by sample composition. That is, we remove the countries that do not submit comment letters in each of the consultant periods (the minimum of the sample). In the first consultant period (DP 2009), we exclude Argentina, Bermuda, Colombia, Czech Republic, Greece, Indonesia, Jamaica, Kenya, Poland, Qatar, Romania, Saudi Arabia and Zambia. In the second consultant period (ED 2010), we eliminate Argentina, Chile, Czech Republic, Greece, Indonesia, Kenya, Qatar, Saudi Arabia, United Arab Emirates and Zambia. In the more recent consultant document (ED 2013), we exclude Austria, Bermuda, Chile, Colombia, Jamaica, Pakistan, Romania and United Arab Emirates. These statistical tests confirm the evidence of the previous subsection. Additionally, we eliminate the country that submitted the most comment letters (the maximum of the sample), the United States. Again, the results remain similar.

Finally, we repeat the univariate analysis using alternative definitions for independent variables. The empirical literature identifies several proxies to measure ex ante and ex post enforcement controls of the country. For example, Leuz *et al.* (2003) argues that enforcement controls are negatively associated with earning management being this variable a proxy for lobbying determinants. Countries with high rate of earning management are expected to have less incentive to send comment letters because they can find new ways of structuring contracts in the new accounting policy. Therefore we include earnings management variable to observe the effects on lease project. We also repeat the statistical test using different proxy for cultural variables: their initial index form and some Hofstede (2001) variables as individualism or uncertainty avoidance. The results remain similar.

6. Conclusions

The paper evaluates the incentives to participate in the public consultant period when regulators are involved in changes in accounting policies. In particular, the paper uses the lease accounting standard-setting process with the objective to detect differences in the lobbying intensity or participation across different regimes and jurisdictions. The identification of factors that cause variances across countries permit researches and standard setters to better understand the impact of changes in accounting regulatory policy.

The lease project is a matter of considerable interest to both academics and professionals because it introduces important accounting changes in accounting policies from both a conceptual and a practical perspective that will significantly affect the financial information of private and public firms worldwide. The strong debate caused by the financial changes and their expected economic consequences are responsible for the high participation of different constituents. Consequently, the paper defines four hypotheses to evaluate the participation intensity according with cross-country variables: institutional factors, economics factors, cultural factors, and other social factors. To test them, we rely on the 1,630 comment letters submitted from 46 countries in response to the three documents published for discussion regarding lease accounting, DP 2009, ED 2010 and ED 2013. The findings show the participation intensity in the lease accounting project depends on country's institutional context, economic factors, cultural values and level of corruption.

Institutional factors such as ex ante protection of creditors and shareholders and ex post protection (or punishment) of creditors and shareholders may explain the level of compliance with the accounting standards. Countries in which regulation avoidance is less common are those countries in which the lobbying phenomenon is more common. Individuals and companies are aware of the effects of the accounting rules on their decisions. With respect to lease activity, enforcement also affects the flexibility of financing by increasing debt or looking for different solution as operating lease.

Economic factors represent a country's wealth and the dimensions of its financial systems. The wealthier an economic system, the larger the amount of business activity and the greater the need to finance equipment and property, with the lease being an important instrument. Moreover, the richest countries—e.g. the United States or United Kingdom—have been in that position for years, and so their companies and their individuals are operating in a more experienced system that has internalized some mechanisms, such as those for giving feedback on accounting rules that can affect those companies and individuals.

Cultural values associated with a region's historical tradition configure citizens' way of thinking and consequently, their behaviour. Most prior studies suggest that each country's business models are affected by cultural characteristics. Therefore, it is not the same to apply the new lease proposal in one country (for example, the United States) as in another (for example, Brazil) because the two countries might have different financing behaviour and different off-balance-sheet accounting practices. In this line, Japan is influenced by collectivism, conservatism and Confucian culture, and previous literature has shown that the effect of lobbying incentives is mitigated compared to Western countries in which professionals tend to maximize opportunities through competition (Sugahara *et al.*, 2014).

With respect to reliance on the IFRS, the univariate test does not show significant differences between countries with different IFRS adoption statuses. However, further research requires this variable because countries with mandatory IFRS adoption are highly represented in our sample compared to countries that either make adoption optional or forbid it entirely.

Finally, lower levels of corruption perception determine the lobbying intensity, as we predicted, assuming that corruption and lobbying are substitutes. Constituents from countries perceived to be more corrupted (such as Latin American countries) have less individual and collective motivation to invest in lobbying than do constituents from countries with lower levels of perceived corruption (such as Australia), because avoiding regulation restrictions such as those presented by the new lease proposal are easier in countries with high levels of perceived corruption. However, non-compliance with standards can influence accounting quality and market development and can generate a poverty trap.

Future researches could combine firm factors and cross country factors to increase explanations and prediction in lobbying behaviour. It is also interesting to complement the study with a detail analysis of the content of comment letters. This permit to provide a more complete picture of lobbying behaviour around accounting standard setting process.

7. Bibliographic references

- Arimany, N., Fito, M.A., Moya, S. & Orgaz, N. (2015). What lies behind non compliance with operating lease disclosure? *European Accounting and Management Review*, 2(1), 41-74.
- Bischoff, I. (2003). Determinants of the Increase in the Number of Interests Groups in Western Democracies: Theoretical Considerations and Evidence from 21 OECD Countries. *Public Choice*, 114, 197-218.
- Bradshaw, M.T. & Miller, G.S. (2008). Will harmonizing accounting standards really harmonize accounting? Evidence from non-US firms adopting US GAAP. *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 23(2), 233-264.
- Braun, G.P. & Rodríguez Jr, R.P. (2008). Earnings management and accounting values: A test of Gray (1988). *Journal of International Accounting Research*, 7(2), 1-23.
- Busse, M. & Hefeker, C. (2007). Political risk, institutions and foreign direct investment. *European journal of political economy*, 23(2), 397-415.
- Campos, N.F. & Giovannoni, F. (2007). Lobbying, corruption and political influence. *Public Choice*, 131(1-2), 1-21.
- Cho, S.S., El Ghouli, S., Guedhami, O. & Suh, J. (2013). Creditor Rights and Capital Structure: Evidence from International Data. *Journal of Corporate Finance*, 25(April), 1-47.
- Deloitte (2014). IAS Plus – Jurisdictions. Retrieved September, 2014, from <http://www.iasplus.com/en/jurisdictions>

- Ding, Y., Jeanjean, T. & Stolowy, H. (2005). Why do national GAAP differ from IAS? The role of culture. *The Journal of International Accounting*, 40(4), 325–350.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2008). The law and economics of self-dealing. *Journal of Financial Economics*, 88(3), 430-465.
- Dobler, M. & Knospe, O. (2016). Constituents' Formal Participation in the IASB's Due Process: New Insights into the Impact of Country and Due Process Document Characteristics. *Journal of Governance and Regulation*, 5(3), 50-66.
- Financial Times (2016). *US banks chafe at new loan loss rules*. Retrieved September, 2016, from <http://www.ft.com/cms/s/0/f94bd13e-34d4-11e6-ad39-3fee5ffe5b5b.html#axzz4LemVyAQz>
- Fogarty, T.J. (1994). Structural-functionalism and financial accounting: standard setting in the US. *Critical Perspectives on Accounting*, 5(3), 205-226.
- G20 (2009). Declaration on Strengthening the Financial System. London (2 April 2009). <http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex020409-1615final.pdf> (accessed August 2015).
- Gordon, E.A., Greiner, A., Kohlbeck, M.J., Lin, S. & Skaife, H. (2013). Challenges and Opportunities in Cross-Country Accounting Research. *Accounting Horizons*, 27(1), 141–154.
- Gray, S.J. (1988). Towards a theory of cultural influence on the development of accounting systems internationally. *Abacus*, 24(1), 1-15.
- Gray, S.J. & Vint, H.M. (1995). The impact of culture on accounting disclosures: some international evidence. *Asia-Pacific Journal of Accounting*, 2(1), 33-43.
- Hansen, T.B. (2011). Lobbying of the IASB: An Empirical Investigation. *Journal of International Accounting Research*, 10(2), 57-75.
- Harstad, B. & Svensson, J. (2011). Bribes, lobbying, and development. *American Political Science Review*, 105(01), 46-63.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences – Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*. Thousand Oaks: Sage.
- Holder, A.D., Karim, K.E., Lin, K.J. & Woods, M. (2013). A content analysis of the comment letters to the FASB and IASB: Accounting for contingencies. *Advances in Accounting*, 29(1), 134-153.
- International Accounting Standards Board [IASB] (2009). Discussion Paper, Leases: Preliminary Views. *March*. Ed. IASB, Londres.
- International Accounting Standards Board [IASB] (2010). Exposure Draft. Leases. ED/2010/09. August. Ed. IASB, Londres.
- International Accounting Standards Board [IASB] (2013). Exposure Draft. Leases. ED/2013/06. May. Ed. IASB, Londres.

- International Accounting Standards Board [IASB] (2016). International Financial Accounting Standard - IFRS 16, Leases. London: IASB
- Jorissen, A., Lybaert, N. & Van de Poel, K. (2006). Lobbying towards a global standard setter---do national characteristics matter? An analysis of the comment letters written to the IASB. In *International Accounting Standards, Regulations, and Financial Reporting* (pp 1-41). Netherlands: Elsevier
- Jorissen, A., Lybaert, N., Orens, R. & Van der Tas, L. (2013). A geographic analysis of constituents' formal participation in the process of international accounting standard setting: Do we have a level playing field? *Journal of Accounting and Public Policy*, 32(4), 237-270.
- Jorissen, A., Lybaert, N., Orens, R. & Van der Tas, L. (2014). Constituents' Participation in the IASB's due Process of International Accounting Standard Setting: A Longitudinal Analysis. In *Accounting and Regulation* (pp. 79-110). New York: Springer.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). Governance Matters VIII: Governance Indicators 1996–2006. *World Bank policy research working paper*, (4280).
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. SSRN. <<http://www.ssrn.com/abstract=1424591>>.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997). Legal determinant of external finance, *Journal of Finance*, 52, 1131-1150.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1998). Law and finance. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113-1155.
- Larson, R.K. & Herz, P.J. (2013). A multi-issue/multi-period analysis of the geographic diversity of IASB comment letter participation. *Accounting in Europe*, 10(1), 99–151.
- Leuz C., Nanda D. & Wysocki, P. (2003). Earnings Management an Investor Protection: An International Comparison. *Journal of Financial Economics*, 69(3), 505-527.
- Mellado, L. & Parte, L. (2017): Determinants of corporate lobbying intensity in the lease standard-setting process, *Spanish Accounting Review*, vol. 20 (2), 131-142.
- Mora, A. & Molina, H. (2014). Lobbying in the accounting standard setting: the case of the leasing project. *X Workshop de Investigación Empírica en Contabilidad Financiera*, 2-4 abril, La Coruña. Working paper.
- MSCI (2015). Index Definitions. Retrieved June, 2015, from <https://www.msci.com/market-classification>
- New York Times (2016). Post-Enron Accounting Rule Requires to Report Leases. Retrieved September, 2016, from http://www.nytimes.com/2016/02/26/business/dealbook/accounting-of-company-leases-required-by-new-rule.html?_r=1

- Orens, R., Jorissen, A., Lybaert, N. & Van Der Tas, L. (2011). Corporate lobbying in private accounting standard setting: does the IASB have to reckon with national differences? *Accounting in Europe*, 8(2), 211-234.
- Psillaki, M. & Daskalakis, N. (2009). Are the determinants of capital structure country or firm specific? *Small Business Economics*, 33(3), 319-333.
- PwC (2010). *The future of leasing*. Retrieved April, 2016, from http://www.pwc.com/en_GX/gx/transportation-logistics/pdf/leasing-brochure-global-research-study.pdf
- Ramanna, K. & Sletten, E. (2014). Network effects in countries' adoption of IFRS. *The Accounting Review*, 89(4), 1517-1543.
- Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997). A survey of corporate governance. *The Journal of Finance*, 52(2), 737-783.
- Sugahara, S., Tsunogaya, N. & Chand, P. (2014). Perceptions of Professional Accountants on Lease Accounting Standards: Evidence from Japan. *European Accounting Association 37th Annual Congress, Tallinn 21-23 May. Working paper*.
- Sutton, T.G. (1984). Lobbying of accounting standard-setting bodies in the UK and the USA: a Downsian analysis. *Accounting, Organizations and Society*, 9(1), 81-95.
- Transparency International (2015). Corruption Perceptions Index. Retrieved May, 2015 from <http://www.transparency.org/research/cpi/>
- Watts, R.L. (2006). What has the invisible hand achieved? *Accounting and Business Research*, 36 (Supplement), 51-61.
- Watts, R.L. & Zimmerman, J.L. (1978). Towards a Positive Theory of the Determination of Accounting Standards. *Accounting Review*, 53(1), 112-134.
- World Bank (2013). Data-Indicators. Retrieved December, 2014 from <http://data.worldbank.org/>
- .

Appendix I. Variables description

Variable	Definition
A. Dependent variable	
Participation intensity	Number of comment letters for each country scaled by the population.
B. Independent variables	
B.1. Institutional variables	
Rule of law	Dummy variable coded as 1 for countries with overall legal quality and on law and 0 otherwise.
Shareholders rights	Dummy variable coded as 1 for countries with higher anti-director protection and 0 otherwise.
B.2. Economic variables	
Per capita Gross National Income (Per capita GNI)	Dummy variable coded as 1 for countries with high GNI and 0 otherwise. GNI is defined as GDP plus net receipts from abroad of wages and salaries and of property income.
Country's capital market development	Dummy variable coded as 2 for countries with developed capital markets; 1 for countries with emerging capital markets and 0 for countries with frontier capital markets.
B.3. Cultural variables	
Professionalism	Dummy variable coded as 1 for countries with a preference for the exercise of individual professional judgment and the maintenance of professional self-regulation and 0 for countries with a preference for the compliance with prescriptive legal requirements.
Conservatism	Dummy variable coded as 1 for countries with a preference for a cautious approach to measurement the uncertainty of future events and 0 for countries with a more optimistic risk taking approach.
Secrecy	Dummy variable coded as 1 for countries with a preference for confidentiality and the restriction of disclosure of information and 0 for countries with a preference for a more transparent, open and publicly accountable approach.
B.4 Other factors	
Reliance on IFRS	Dummy variable coded as 2 when the country does not permit adoption of IFRS for listed companies, 1 when the country permits adoption of IFRS for listed companies and 0 when the country considers the mandatory adoption of IFRS for listed companies.
Perception of corruption	Dummy variable coded as 1 for countries where the corruption perception is lower and 0 otherwise.

Appendix II. Comment letters distribution by country

Geographical origin	DP 2009		ED 2010		ED 2013		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Austria	1	.003	1	.001	0	.000	2	.001
Belgium	4	.013	5	.006	2	.003	11	.006
Czech Republic	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
Denmark	2	.007	3	.004	2	.003	7	.004
Finland	3	.010	3	.004	5	.008	11	.006
France	12	.040	24	.030	18	.027	54	.031
Germany	14	.046	22	.028	22	.034	58	.033
Greece	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
Ireland	2	.007	3	.004	5	.008	10	.006
Italy	3	.010	6	.008	2	.003	11	.006
Netherlands	7	.023	8	.010	10	.015	25	.014
Norway	1	.003	6	.008	3	.005	10	.006
Poland	0	.000	1	.001	1	.002	2	.001
Romania	0	.000	1	.001	0	.000	1	.001
Spain	5	.017	16	.020	6	.009	27	.015
Sweden	5	.017	7	.009	6	.009	18	.010
Switzerland	8	.026	13	.016	8	.012	29	.017
United Kingdom	58	.192	84	.107	65	.099	207	.119
<i>Europe</i>	125	.414	203	.258	157	.240	485	.278
Canada	16	.053	37	.047	28	.043	81	.046
United States	94	.311	383	.486	337	.515	814	.466
Bermuda	0	.000	1	.001	0	.000	1	.001
Jamaica	0	.000	1	.001	0	.000	1	.001
<i>North America</i>	110	.364	422	.536	365	.557	897	.514
China	2	.007	6	.008	9	.014	17	.010
Hong Kong	4	.013	16	.020	8	.012	28	.016
India	1	.003	3	.004	5	.008	9	.005
Indonesia	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
Israel	1	.003	2	.003	3	.005	6	.003
Japan	4	.013	14	.018	14	.021	32	.018
Korea, Rep.	2	.007	6	.008	4	.006	12	.007
Malaysia	1	.003	1	.001	1	.002	3	.002
Pakistan	1	.003	1	.001	0	.000	2	.001
Qatar	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
Russian Fed.	1	.003	1	.001	2	.003	4	.002
Saudi Arabia	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
Singapore	1	.003	5	.006	6	.009	12	.007
United Arab Emirates	1	.003	0	.000	0	.000	1	.001
<i>Asia</i>	19	.063	55	.070	55	.084	129	.074
Australia	15	.050	31	.039	21	.032	67	.038
New Zealand	3	.010	10	.013	2	.003	15	.009
<i>Australia and NZ</i>	18	.060	41	.052	23	.035	82	.047
Argentina	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
Brazil	2	.007	5	.006	9	.014	16	.009
Chile	1	.003	0	.000	0	.000	1	.001
Colombia	0	.000	1	.001	0	.000	1	.001
Mexico	1	.003	1	.001	2	.003	4	.002
<i>Latin America</i>	4	.013	7	.009	12	.018	23	.013
Kenya	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
South Africa	3	.010	5	.006	4	.006	12	.007
Zambia	0	.000	0	.000	1	.002	1	.001
<i>Africa</i>	3	.010	5	.006	6	.009	14	.008
Supra-national	22	.073	37	.047	34	.052	93	.053
Indeterminate	1	.003	18	.023	3	.005	22	.013
Total	302	100%	788	100%	655	100%	1,745	100%