

DONDERS, K.; MOE, H. (Ed.) *Exporting the Public Value Test. The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe*. Göteborg: Nordicom, 2011, 188 p. ISBN 978-91-86523-26-8

**PER ROBERTO SUÁREZ CANDEL**

Marie Curie Post-doctoral Research Fellow  
del Hans-Bredow-Institut für Medienforschung (Hamburg, Alemanya)



## Avaluació del servei públic, rendició de comptes o control?

El llibre està editat per la Dra. Karen Donders (Universit  Libre de Bruxelles, Bèlgica) i el Dr. Hallvard Moe (Universitetet i Bergen, Noruega), dos joves investigadors les contribucions a la reflexió acad mica dels quals són ben conegudes i valorades internacionalment. En concret, han investigat el desenvolupament del servei públic gràcies a la innovació tecnol gica (Moe 2008) i com les polítiques europees en condicionen l'evolució (Donders 2012). De fet, el volum és el resultat final del seminari "Exporting the Public Value Test: Assessing EU Member States' Evaluation of Public Broadcasters' New Media Services", dut a terme a Brussel·les el 25 de maig de 2010 i organitzat conjuntament per l'Interdisciplinary Institute for Broadband Technology (IBBT) i el Departament d'Estudis sobre Mitjans, Informació i Telecomunicació (SMIT) de la Universit  Libre de Bruxelles. El llibre no és exclusivament acadèmic, ja que inclou aportacions de professionals del sector audiovisual i de membres d'autoritats reguladores, i dóna com a resultat un valuós document de consulta.

El text analitza el disseny i l'aplicació dels testos d'avaluació *ex-ante* del servei públic audiovisual sorgits arran de les exigències de la Comissió Europea (2001, 2009) en l'àmbit del control de les ajudes estatals als ens públics. El volum es divideix en dues parts. A la primera (capítols 1 a 5), s'hi tracten diversos temes transversals que, amb una perspectiva essencialment acad mica, estableixen un marc teòric molt útil per comprendre els motius que donen lloc a l'avaluació *ex-ante* en el sector audiovisual. A més, a la segona part del llibre (capítols 6 a 17) s'aporten les premisses necessàries per afrontar l'estudi de diversos casos nacionals.

Aix , el primer capítol, escrit pels editors, presenta la problem tica tractada (la necessitat d'avaluar el servei públic), n'identifica les causes i conseq ncies, i planteja un seguit de preguntes que són tractades en els capítols posteriors. Els editors qüestionen com s'estan implementant els testos *ex-ante* en els

diferents països membres de la Unió Europea i en quina mesura es poden identificar diferències i similituds entre els casos nacionals. Aix  mateix, remarquen la necessitat d'analitzar l'efectivitat d'aquests testos, aix  com els problemes que sorgeixen durant la seva aplicació. Finalment, plantegen la pertinència de sospesar si l'avaluació *ex-ante*  s realment un mecanisme que contribueix positivament a l'evolució dels operadors del servei públic audiovisual, inevitable en un entorn d'innovació tecnol gica.

En el segon capítol (Tim Raats i Caroline Pauwels) s'analitzen les implicacions que comporta l'anàlisi comparada del servei públic. S'emfatitza el fet que les particularitats polítiques, tecnològiques, econòmiques i socials de cada estat europeu model·len la definició i l'articulació d'aquest concepte. Per aix , Raats i Pauwels exploren diverses metodologies d'anàlisi de les polítiques públiques de comunicació, i en suggereixen l'adaptació i la combinació per a l'estudi del fenomen tractat al llibre.

En el tercer capítol, Karen Donders ofereix una anàlisi detallada de com l'avaluació *ex-ante* sorgeix en l'àmbit comunitari com a resultat de les nombroses queixes presentades davant la Comissió Europea per mitjans comercials. Aix  mateix, Donders explora en quina mesura les relacions i les disputes entre l'executiu europeu i les autoritats britàniques i alemanyes han configurat un marc ideològic i metodològic que condiciona el desenvolupament de l'avaluació *ex-ante* en altres estats membres de la Unió Europea. A continuació, Ross Biggam, director general de l'Associació Europea de Televisions Comercials, sosté que els mecanismes d'avaluació prèvia són una eina de control del sector públic totalment necessària. Aix  mateix, sosté que, tot i que des de l'àmbit comunitari se'n promou la posada en pr ctica, l'aplicació a escala estatal no sempre és satisfactòria, per la qual cosa cal esperar que es presentin m s queixes davant l'executiu comunitari en un futur immediat.

Per tancar la primera part, el catedràtic Richard Collins aporta una valuosa anàlisi hist rica i ideol gica sobre com s'ha enaltit al Regne Unit el concepte de *public value*, inicialment aplicat a l'Administració pública com a variable per avaluar els

mitjans de servei públic. Així mateix, Collins adverteix del risc que l'auditoria continuada i mecanitzada de la legitimació del servei públic comporti un estancament o menyscabament en la seva prestació, i es perdi l'orientació cap al ciutadà enfront de l'obligació de satisfer avaluacions continuades de les autoritats.

A la segona part del llibre s'analitzen el disseny i l'aplicació de sistemes d'avaluació *ex-ante* del servei públic en diversos països: Alemanya, Noruega, Dinamarca, Suècia, Holanda i la regió de Flandes a Bèlgica. A més, el darrer capítol revisa conjuntament i breument els casos de França, Espanya i Itàlia.

Alemanya, amb el seu *Drei Stufen Test* ('test de tres passos'), és, sens dubte, el cas més complex dels que es presenten. Per això la seva anàlisi s'estén a tres capítols (6 a 8). Així, al capítol 6, Irini Katsirea ofereix una descripció detallada de la fonamentació legal de l'avaluació *ex-ante* i de la seva articulació efectiva. Al capítol 7, Renate Dörr hi detalla com el radiodifusor públic ZDF ha aplicat el test, que ha confirmat la validesa de la majoria dels seus serveis. Dörr planteja, d'altra banda, els riscos que les demandes dels operadors comercials poden arribar a suposar per a l'interès públic, ja que el control exhaustiu dels testos *ex-ante*, segons el seu criteri, limita la capacitat de la innovació. En la mateixa línia, Stoyan Radoslavov i la catedràtica Barbara Thomass adverteixen, en el capítol 8, de la pressió i la influència excessives que els operadors comercials han exercit sobre el poder polític a l'hora de dissenyar i d'aplicar aquests testos, cosa que pot resultar contraproduent per a l'interès general.

En els capítols 9 (Marie Therese Lilleborge) i 10 (Hilde Thoresen i Erik Bolstad), s'hi analitza el cas noruec. Es detalla el procés legislatiu i de disseny dels mecanismes d'avaluació, així com la seva aplicació. A més, s'extreuen conclusions sobre com un control del servei públic més elevat pot afectar-ne negativament alguns dels objectius, com en el cas de la innovació, o bé limitar-ne la col·laboració amb altres agents del sector.

En el capítol 11, Erik Nordahl Svendsen analitza el cas de Dinamarca i exposa com el disseny dels testos d'avaluació del servei públic s'ha convertit en una batalla entre els prestadors del servei i els operadors comercials. A continuació, tancant el trajecte pels països escandinaus, Nina Wormbs descriu al capítol 12 les diferents controvèrsies que l'avaluació del servei públic ha suscitat a Suècia. Wormbs sosté que l'auditoria del servei pot, de fet, reforçar-ne la legitimació, si bé això està subjecte a les particularitats de l'aplicació dels testos a cada país.

Els capítols 13 (Jo Bardoel i Marit Vochteloo) i 14 (Herman Wolswinkel) aborden el cas d'Holanda, en què hi ha una extensa experiència prèvia en l'avaluació del servei públic. D'una banda, Bardoel i Vochteloo adverteixen dels riscos de la burocratització d'aquesta anàlisi. De l'altra, Wolswinkel identifica els riscos potencials que pot tenir per a la iniciativa privada un creixement sense límits de l'oferta pública.

A continuació, els capítols 15 (Hilde Van den Bulck) i 16 (Ben Appel) presten atenció a la regió de Flandes (Bèlgica), on hi ha un debat obert sobre si el govern ha cedit en excés a les demandes dels operadors privats durant el disseny dels testos *ex-ante* o bé si, per contra, el fet de no haver-los aplicat encara ofereix

un avantatge als operadors públics que distorsiona el mercat.

Finalment, el capítol 17 (Benedetta Brevini) intenta oferir una radiografia breu del debat existent al sud d'Europa sobre els temes que es tracten al llibre. Així, es revisen els canvis legislatius produïts a França, Espanya i Itàlia. Cal dir que el resultat és una mica pobre, ja que la complexitat de les polítiques públiques de comunicació en aquests països no es pot abordar d'una manera tan concisa ni tampoc de manera conjunta, com si els tres estats responguessin a un mateix model o dinàmica.

Com s'exposa al llarg del text, l'avaluació *ex-ante* del servei públic és un exemple clar de la permeabilitat de la Comissió Europea a les pressions dels operadors comercials del sector audiovisual i d'una certa incapacitat per part de l'executiu comunitari de fer prevaler l'interès públic general enfront del desenvolupament econòmic del mercat. Si bé és cert que els sistemes de rendició de comptes dels serveis públics audiovisuals requereixen una millora que comporti, alhora, una redefinició i adaptació de les seves funcions a l'escenari tecnològic, econòmic i social actual, així com l'optimització de l'ús dels seus recursos, el fet criticable és que els mecanismes d'avaluació que s'estan implantant a Europa es basen en l'assumpció que el servei públic ha de demostrar contínuament la seva legitimitat, la qual ha d'estar sotmesa o condicionada per la 'salut' i la viabilitat de la iniciativa privada.

En aquest context cal plantejar-se algunes preguntes. En primer lloc, si ja al *Libro Verde sobre la convergencia de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información* (Comissió Europea 1997) se sostenia que els mecanismes de rendició de comptes *ex-post* són els més adequats per promoure la innovació, que és un objectiu bàsic del servei públic, per què aleshores l'avaluació del servei públic ha de ser *ex-ante*? No és un contrasentit? A més, atesa la complexitat dels sistemes d'avaluació que s'estan aplicant, el cost és elevadíssim. De vegades, fins i tot superior al del servei analitzat. Com es pot justificar això davant els ciutadans en un moment de crisi com l'actual? En tercer lloc, l'avaluació *ex-ante* emprà mecanismes d'anàlisi propis del mercat, com la *best market practice* (com actuaria un operador comercial en una situació determinada). Atès que els objectius del servei públic són diferents dels que persegueixen els operadors comercials, aquesta metodologia és vàlida?

Si bé és cert que el servei públic ha de ser més transparent i més eficient en l'ús dels seus recursos, així com que les seves activitats, a més de servir els ciutadans, no tan sols no han de perjudicar la iniciativa privada, sinó que també han de ser-ne un motor, el problema és que el debat actual està massa centrat en tecnicismes, i obvia els motius essencials pels quals la societat, legítimament, s'ha dotat d'operadors de servei públic en l'àmbit dels mitjans de comunicació. Els casos nacionals que es detallen al llibre en reten compte. És ben cert que el servei públic no pot fer-ho tot, ja que això en reduiria irremediablement la qualitat (Jakubowicz 2004, 156). Però no correspon al mercat dictar els límits de l'activitat pública. De fet, tal com es constata en la majoria dels capítols del llibre, l'avaluació *ex-ante* no sembla

el mecanisme més adequat per millorar l'eficiència del servei públic. Per contra, en alguns casos incrementa el risc de pèrdua d'autonomia i, més que una eina per optimitzar la rendició de comptes, corre el risc d'esdevenir un nou mecanisme per al control burocràtic i polític del servei públic.

Així doncs, cal dir que la bona tasca dels autors i dels editors té com a resultat un text excel·lent que aporta respostes a les principals preguntes que a hores d'ara centren el debat sobre el servei públic audiovisual i que en determinaran el futur immediat. El contingut del volum serà valuós tant per a acadèmics, estudiants i professionals, com per a aquelles persones implicades en processos de disseny i d'aplicació de legislació i de polítiques públiques en l'àrea dels mitjans de comunicació. El llibre es llegeix amb molta facilitat i el fet que els capítols no siguin excessivament llargs i es puguin consultar de manera independent el dota d'una versatilitat molt valuosa.

#### Referències

COMISSIÓ EUROPEA. COM (97) 623 final. *Libro Verde sobre la convergència de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación - En la perspectiva de la sociedad de la información.*

COMISSIÓ EUROPEA. "Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 15.11.2001, C 320/5 - C 320/11.

COMISSIÓ EUROPEA. "Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión". *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15.11.2009, C 257/1 - C 257/14.

DONDERS, K. *Public Service Media and Policy in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012, 234 p.

JAKUBOWICZ, K. "A Square Peg in a Round Hole: The European Union's Policy on Public Service Broadcasting". *Journal of Media Practice*. Vol. 4, núm. 3, 2004, p. 155-175.

MOE, H. "Dissemination and Dialogue in the Public Sphere: a Case for Public Service Media Online". *Media, Culture & Society*. Vol. 30, núm. 3, 2008, p. 319-336.