

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

**POR ROBERTO SUÁREZ CANDEL**

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



### Evaluación del servicio público, ¿rendición de cuentas o control?

El libro está editado por la Dra. Karen Donders (Université Libre de Bruxelles, Bélgica) y el Dr. Hallvard Moe (Universitetet i Bergen, Noruega), dos jóvenes investigadores cuyas contribuciones a la reflexión académica son bien conocidas y valoradas internacionalmente. En concreto, han investigado el desarrollo del servicio público gracias a la innovación tecnológica (Moe 2008) y cómo las políticas europeas condicionan su evolución (Donders 2012). De hecho, el volumen es el resultado final del seminario "Exporting the Public Value Test: Assessing EU Member States' Evaluation of Public Broadcasters' New Media Services", celebrado en Bruselas el 25 de mayo de 2010 y organizado conjuntamente por el Interdisciplinary Institute for Broadband Technology (IBBT) y el Departamento de Estudios sobre Medios, Información y Telecomunicación (SMIT) de la Université Libre de Bruxelles. El libro no es exclusivamente académico, pues incluye aportaciones de profesionales del sector audiovisual y de miembros de autoridades reguladoras, dando como resultado un valioso documento de consulta.

El texto analiza el diseño y la aplicación de los test de evaluación *ex-ante* del servicio público audiovisual surgidos a raíz de las exigencias de la Comisión Europea (2001, 2009) en el ámbito del control de las ayudas estatales a los entes públicos. El volumen se divide en dos partes. En la primera (capítulos 1 a 5) se abordan diversos temas transversales que, con una perspectiva esencialmente académica, establecen un marco teórico muy útil para comprender los motivos que dan lugar a la evaluación *ex-ante* en el sector audiovisual. Además, en la segunda parte del libro (capítulos 6 a 17) se aportan las premisas necesarias para afrontar el estudio de diversos casos nacionales.

Así, el primer capítulo, escrito por los editores, presenta la problemática tratada (la necesidad de evaluar el servicio público), identifica sus causas y consecuencias, y plantea una serie de preguntas que son tratadas en los capítulos posteriores. Los editores cuestionan cómo se están implementando los test *ex-*

*ante* en los diferentes países miembros de la Unión Europea y en qué medida se pueden identificar diferencias y similitudes entre los casos nacionales. Asimismo, remarcan la necesidad de analizar la efectividad de dichos test, así como los problemas que surgen durante su aplicación. Por último, plantean la pertinencia de sopesar si la evaluación *ex-ante* es realmente un mecanismo que contribuye positivamente a la evolución de los operadores del servicio público audiovisual, inevitable en un entorno de innovación tecnológica.

En el segundo capítulo (Tim Raats y Caroline Pauwels) se analizan las implicaciones que conlleva el análisis comparado del servicio público. Se enfatiza el hecho de que las particularidades políticas, tecnológicas, económicas y sociales de cada estado europeo moldean la definición y articulación de dicho concepto. Por ello, Raats y Pauwels exploran diversas metodologías de análisis de las políticas públicas de comunicación, y sugieren su adaptación y combinación para el estudio del fenómeno tratado en el libro.

En el tercer capítulo, Karen Donders ofrece un detallado análisis de cómo la evaluación *ex-ante* surge en el ámbito comunitario como resultado de las numerosas quejas presentadas frente a la Comisión Europea por medios comerciales. Asimismo, Donders explora en qué medida las relaciones y disputas entre el ejecutivo europeo y las autoridades británicas y alemanas han configurado un marco ideológico y metodológico que condiciona el desarrollo de la evaluación *ex-ante* en otros estados miembros de la Unión Europea. A continuación, Ross Biggam, director general de la Asociación Europea de Televisión Comerciales, sostiene que los mecanismos de evaluación previa son una herramienta de control del sector público totalmente necesaria. Asimismo, sostiene que, pese a que desde el ámbito comunitario se promueve su puesta en práctica, la aplicación a escala estatal no siempre es satisfactoria, por lo que es de esperar que se presenten más quejas ante el ejecutivo comunitario en un futuro inmediato.

Para cerrar la primera parte, el catedrático Richard Collins aporta un valioso análisis histórico e ideológico sobre cómo se

ha encumbrado en el Reino Unido el concepto de *public value*, inicialmente aplicado a la Administración pública como variable para la evaluación de los medios de servicio público. Asimismo, Collins advierte del riesgo de que la auditoría continua y mecanizada de la legitimación del servicio público conlleve un estancamiento o menoscabo en su prestación, y se pierda la orientación hacia el ciudadano frente a la obligación de satisfacer continuas evaluaciones de las autoridades.

En la segunda parte del libro se analizan el diseño y la aplicación de sistemas de evaluación *ex-ante* del servicio público en varios países: Alemania, Noruega, Dinamarca, Suecia, Holanda y la región de Flandes en Bélgica. Además, el último capítulo revisa conjunta y brevemente los casos de Francia, España e Italia.

Alemania, con su *Drei Stufen Test* ('test de tres pasos'), es, sin duda, el caso más complejo de los presentados. Por ello su análisis se extiende a tres capítulos (6 a 8). Así, en el capítulo 6, Irini Katsirea ofrece una descripción detallada de la fundamentación legal de la evaluación *ex-ante* y de su articulación efectiva. En el capítulo 7, Renate Dörr detalla cómo el radiodifusor público ZDF ha aplicado el test, que ha confirmado la validez de la mayoría de sus servicios. Dörr plantea, por otra parte, los riesgos que las demandas de los operadores comerciales pueden llegar a suponer para el interés público, pues el control exhaustivo de los test *ex-ante*, según su criterio, limita su capacidad para la innovación. En la misma línea, Stoyan Radoslavov y la catedrática Barbara Thomass advierten, en el capítulo 8, de la excesiva presión e influencia que los operadores comerciales han ejercido sobre el poder político a la hora de diseñar y aplicar dichos test, lo que puede resultar contraproducente para el interés general.

En los capítulos 9 (Marie Therese Lilleborge) y 10 (Hilde Thoresen y Erik Bolstad) se analiza el caso noruego. Se detalla el proceso legislativo y de diseño de los mecanismos de evaluación, así como su aplicación. Además, se extraen conclusiones sobre cómo un mayor control del servicio público puede afectar negativamente a algunos de sus objetivos, como en el caso de la innovación, o bien limitar su colaboración con otros agentes del sector.

En el capítulo 11, Erik Nordahl Svendsen analiza el caso de Dinamarca y expone cómo el diseño de los test de evaluación del servicio público se ha convertido en una batalla entre los prestadores del servicio y los operadores comerciales. A continuación, cerrando el trayecto por los países escandinavos, Nina Wormbs describe en el capítulo 12 las diferentes controversias que la evaluación del servicio público ha suscitado en Suecia. Wormbs sostiene que la auditoría del servicio puede, de hecho, reforzar su legitimación, si bien ello está sujeto a las particularidades de la aplicación de los test en cada país.

Los capítulos 13 (Jo Bardoel y Marit Vochteloo) y 14 (Herman Wolswinkel) abordan el caso de Holanda, en el que existe una extensa experiencia previa en la evaluación del servicio público. Por un lado, Bardoel y Vochteloo advierten de los riesgos de la burocratización de dicho análisis. Por otro, Wolswinkel identi-

fica los potenciales riesgos que puede tener para la iniciativa privada un crecimiento sin límites de la oferta pública.

A continuación, los capítulos 15 (Hilde Van den Bulck) y 16 (Ben Appel) prestan atención a la región de Flandes (Bélgica), en la que existe un debate abierto sobre si el gobierno ha cedido en exceso a las demandas de los operadores privados durante el diseño de los test *ex-ante* o bien si, por el contrario, no haberlos aplicado aún ofrece una ventaja a los operadores públicos que distorsiona el mercado.

Por último, el capítulo 17 (Benedetta Brevini) intenta ofrecer una breve radiografía del debate existente en el sur de Europa sobre los temas tratados en el libro. Así, se revisan los últimos cambios legislativos acontecidos en Francia, España e Italia. Cabe decir que el resultado es un tanto pobre, pues la complejidad de las políticas públicas de comunicación en dichos países no puede abordarse de una forma tan escueta ni tampoco de manera conjunta, como si los tres estados respondiesen a un mismo modelo o dinámica.

Como se expone a lo largo del texto, la evaluación *ex-ante* del servicio público es un claro ejemplo de la permeabilidad de la Comisión Europea a las presiones de los operadores comerciales del sector audiovisual y de una cierta incapacidad por parte del ejecutivo comunitario de primar el interés público general frente al desarrollo económico del mercado. Si bien es cierto que los sistemas de rendición de cuentas de los servicios públicos audiovisuales requieren una mejora que conlleve, a su vez, una redefinición y adaptación de sus funciones al escenario tecnológico, económico y social actual, así como la optimización del uso de sus recursos, el hecho criticable es que los mecanismos de evaluación que se están implantando en Europa se basan en la asunción de que el servicio público debe demostrar continuamente su legitimidad, y de que esta debe estar sometida o condicionada por la 'salud' y viabilidad de la iniciativa privada.

En ese contexto es necesario plantearse algunas preguntas. En primer lugar, si ya en el *Libro Verde sobre la convergencia de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información* (Comisión Europea 1997) se sostenía que los mecanismos de rendición de cuentas *ex-post* son los más adecuados para promover la innovación, y esta última es un objetivo básico del servicio público, ¿por qué debe ser entonces la evaluación del servicio público *ex-ante*? ¿No es eso un contrasentido? Además, dada la complejidad de los sistemas de evaluación que se están aplicando, su coste es elevadísimo. En ocasiones, incluso superior al del servicio analizado. ¿Cómo puede justificarse esto ante los ciudadanos en el actual momento de crisis? En tercer lugar, la evaluación *ex-ante* emplea mecanismos de análisis propios del mercado, como la *best market practice* (cómo actuaría un operador comercial en una situación determinada). Dado que los objetivos del servicio público son diferentes de aquellos perseguidos por los operadores comerciales, ¿es esa metodología válida?

Si bien es cierto que el servicio público debe ser más transparente y más eficiente en el uso de sus recursos, así como que

sus actividades, además de servir a los ciudadanos, no sólo no deben perjudicar a la iniciativa privada, sino que también deben ser un motor de esta última, el problema es que el actual debate está demasiado centrado en tecnicismos, obviando los motivos esenciales por los que la sociedad, legítimamente, se ha dotado de operadores de servicio público en el ámbito de los medios de comunicación. Los casos nacionales detallados en el libro dan buena cuenta de ello. Es cierto que el servicio público no puede hacerlo todo, pues eso menguaría irremediablemente su calidad (Jakubowicz 2004, 156). Pero no corresponde al mercado dictar los límites de la actividad pública. De hecho, tal y como se constata en la mayoría de los capítulos del libro, la evaluación *ex-ante* no parece ser el mecanismo más adecuado para mejorar la eficiencia del servicio público. Por el contrario, en algunos casos incrementa el riesgo de pérdida de autonomía y, más que una herramienta para optimizar la rendición de cuentas, corre el riesgo de convertirse en un nuevo mecanismo para el control burocrático y político del servicio público.

Así pues, cabe decir que la buena labor de los autores y los editores tiene como resultado un texto excelente que aporta respuestas a las principales preguntas que a día de hoy centran el debate sobre el servicio público audiovisual y que determinarán su futuro inmediato. El contenido del volumen será de gran valor tanto para académicos, estudiantes y profesionales, como para aquellas personas implicadas en procesos de diseño y aplicación de legislación y políticas públicas en el área de los medios de comunicación. El libro se lee con gran facilidad y el hecho de que los capítulos no sean excesivamente largos y puedan consultarse de forma independiente le dota de una versatilidad muy valiosa.

## Referencias

COMISIÓN EUROPEA. COM (97)623 final. *Libro Verde sobre la convergencia 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.*

COMISIÓN 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.

COMISIÓN 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, n.º 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, n.º 3, 2008, p. 319-336.