CARTA DE JEFATURA DE GABINETE

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS PÚBLICOS

MARZO 2018

Jefatura de Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS PÚBLICOS

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO: CINCO DIRECCIONES
2. RELACIÓN CON LA PRENSA
3. PUBLICIDAD OFICIAL
4. ACCESO A LA INFORMACIÓN
5. CONVERGENCIA TECNOLÓGICA
6. MEDIOS PÚBLICOS PLURALES Y SUSTENTABLES
7. CONCLUSIÓN

Jefatura de Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

1. RESUMEN EJECUTIVO: CINCO DIRECCIONES

El Presidente Mauricio Macri dio su primera conferencia de prensa dos días después de asumir el cargo, tras un encuentro con los gobernadores de las 23 provincias y el Jefe de Gobierno porteño. Era la primera conferencia en mucho tiempo en la Quinta Presidencial de Olivos, cuya sala de prensa había tenido que ser acondicionada por la falta de uso.

Aquel domingo de diciembre de 2015, en el que el presidente se presentó ante los periodistas con cuatro gobernadores, dos de Cambiemos y dos de la oposición, fue el inicio de una nueva etapa en la relación entre el Gobierno Nacional y la prensa. El Jefe de Gabinete, Marcos Peña, sintetizaría esta nueva etapa al día siguiente en su propia primera conferencia de prensa, esta vez en la Casa Rosada: “Se acabó la guerra contra el periodismo”.

Aquellas dos primeras conferencias no fueron una excepción o un entusiasmo pasajero: en los dos primeros años de gestión, tanto el presidente como el Jefe de Gabinete y el resto de los ministros y funcionarios dieron conferencias de prensa periódicas (73, en el caso del Presidente Macri), establecieron un diálogo permanente con periodistas de todo el país y respondieron a los pedidos de información solicitados por los trabajadores de prensa, cuyas críticas y denuncias fueron respondidas con respeto y detalle y reconociendo que son parte de la vida democrática.

Esta relación abierta y fluida con el periodismo refleja la importancia que el Gobierno le da al respeto de la libertad de expresión y de la libertad de prensa como pilar fundamental para una democracia robusta y vibrante.

Por eso, en estos dos años, el Gobierno inició un proceso de construcción de instituciones públicas relacionadas con la libertad de expresión, orientado en cinco puntos principales, cuya explicación detallada es la base de este documento. Las cinco direcciones en las que el Gobierno se propuso avanzar y quiere seguir avanzando son:

1. Generar un clima de debate abierto, que permita conversaciones amplias y profundas sobre la vida democrática del país, incluyendo un Gobierno dispuesto a escuchar y a sumar los aportes de quienes piensan distinto.

2. Ordenar, sistematizar y reducir progresivamente el presupuesto de la publicidad oficial, que estaba en niveles demasiado altos y se repartía sin criterios objetivos.

3. Colocar el Acceso a la Información como una obligación central del Estado, a través de:

a. la sanción y el cumplimiento de una nueva Ley de Acceso a la Información.

b. la restauración de las estadísticas públicas, algunas de las cuales habían sido discontinuadas o perdido la confianza del público.

c. el ejercicio de un Poder Ejecutivo que escucha y rinde cuentas cuando otro sector de la sociedad –el Congreso, el Poder Judicial, la prensa, la sociedad civil o los organismos internacionales– se lo reclaman.

4. Avanzar hacia un ecosistema de telecomunicaciones que permita aprovechar los beneficios de la convergencia tecnológica y ofrezca más alternativas , de mejor calidad, y un mejor acceso a los contenidos y a la información a todos los ciudadanos.

5. Aumentar la pluralidad y la sustentabilidad de los medios de comunicación públicos, dañadas tras muchos años de cercanía con el Poder Ejecutivo y gestiones poco profesionales, y adaptarlos a los cambios tecnológicos y culturales recientes.

El objetivo del Gobierno es avanzar en estas direcciones en conjunto con la sociedad civil, porque entiende que el Estado Nacional tiene una capacidad limitada para desarrollar un entorno de plena libertad de expresión. El Estado puede generar un clima de diálogo abierto, puede tener una política sistemática de publicidad oficial, puede reconstruir el Estado alrededor del Acceso a la Información, puede sentar las bases para el desarrollo de las telecomunicaciones y puede tener medios públicos plurales y sustentables.

Pero la verdadera protagonista de la libertad de expresión es la sociedad entera, especialmente en una época en la que la división entre los productores y los consumidores de información es cada vez más borrosa. Participamos todos de una gran conversación, y es responsabilidad de cada uno –con el Estado como garante y ejemplo principal– cuidarla y enriquecerla.

La metáfora de la conversación, con infinidad de participantes que expresan sus opiniones y buscan hacer valer su voz, refleja la voluntad del Gobierno aceptar que existen múltiples voces en el debate público y reforzar su compromiso en favor de ofrecer argumentos y decir siempre la verdad sobre las motivaciones y los efectos de sus proyectos.

2. RELACIÓN CON LA PRENSA

En lo que va de su gestión, el Gobierno ha aceptado las reglas del debate público en el Congreso, donde ha tenido y sigue teniendo minoría y aun así ha logrado aprobar leyes importantes, algunas de ellas modificadas y mejoradas gracias al trabajo parlamentario. También ha tenido un diálogo fluido con los gobernadores, con quienes se alcanzaron acuerdos que pueden ser calificados como históricos y que ordenarán la relación de la Nación y las provincias por muchos años más. Y también ha coordinado diálogos fructíferos con representantes del sector productivo y de los trabajadores, en mesas de trabajo que permitieron identificar problemas, restaurar la confianza y avanzar hacia acuerdos que benefician a los involucrados y a todo el país.

Este espíritu de argumentación y buena fe, valorada por los interlocutores mencionados en el párrafo anterior, guió también la relación del Gobierno con la prensa en general y con los periodistas que cubren la tarea de Gobierno en particular. Reconocemos que en ocasiones discrepamos con la cobertura de algún episodio, pero eso no sólo es normal: es deseable. En una democracia vital y con instituciones fuertes, una prensa que no incomoda al Gobierno, que no está atenta a llamarle la atención sobre sus errores o contradicciones, es una prensa que no está haciendo bien su trabajo.

Como con los demás interlocutores, el Gobierno ha intentado enmarcar su conversación con la prensa en un marco de argumentación razonable, respeto a las instituciones y publicación de información confiable.

Así lo ha hecho en numerosas oportunidades, especialmente aquellas en las que la labor periodística puso en agenda cuestiones que pudieran ser entendidas como sensibles para el Gobierno. El Presidente Macri, por ejemplo, brindó en su momento todas las explicaciones requeridas por las investigaciones relacionadas con el caso Panamá Papers o el acuerdo entre su familia y el Correo Argentino. En ambos casos, además de dar explicaciones en público, se puso a disposición de la Justicia para aportar la información necesaria y aclarar cualquier tipo de dudas.

Una crítica que han aportado algunos observadores es que el Gobierno está quitando publicidad oficial de los medios de comunicación para dársela a empresas digitales como Facebook o Google. Esto es inexacto, por dos motivos. El primero es que en la segunda mitad de 2017 las redes sociales representaron menos del 3% del presupuesto de la Secretaría de Comunicación Pública (Facebook recibió el 1,8% y Google, el 0,8%. Los diarios, en comparación, recibieron casi el 15%).

El segundo motivo es que el objetivo de la publicidad digital es a menudo la interacción digital de los ciudadanos con programas de gobierno. Por ejemplo, se busca que cuando un ciudadano ingresa en un buscador las palabras "Red Sube", el primer resultado que aparezca sea la página oficial que explica en detalle cómo funciona el nuevo sistema de descuentos para el transporte público en el AMBA.

Redes sociales como Facebook o buscadores como Google permiten llegar con gran precisión a públicos específicos, lo que hace muy eficiente la ecuación entre la llegada del mensaje y la administración del presupuesto publicitario. Además, para algunos públicos específicos, como los jóvenes, resultan los más eficaces.

Atención a la prensa. Además de 73 conferencias de prensa –en las que están incluidas las conversaciones con periodistas antes o después de eventos y en sus visitas por todo el país–, desde su llegada al cargo el Presidente Macri dio 133 entrevistas exclusivas a medios nacionales e internacionales, sin restricciones sobre el temario ni sobre el modo de publicación. Además, escribió 38 columnas de opinión en diarios de distintas provincias.

El jefe de Gabinete, Marcos Peña, por su parte, participó en 84 conferencias de prensa y dio 94 entrevistas medios nacionales e internacionales de las líneas editoriales más variadas, incluidos *Clarín, El Tribuno* (Jujuy), *Canal 10 de Rio Negro, Página/12, Tiempo Argentino* y *El País* (Madrid). La Cadena Nacional de Radio y Televisión se uso sólo cuatro veces: para los discursos presidenciales de apertura de sesiones del Congreso de 2016 y 2017 (y volverá a usarse este 1º de marzo); para la

transmisión de las celebraciones del Bicentenario de la Declaración de Independencia, el 9 de julio de 2016; y para la ceremonia de asunción del presidente Macri, el 10 de diciembre de 2015.

Otras decisiones que facilitaron el trabajo de los periodistas fueron el nuevo sistema de acreditaciones para los medios de prensa, más sencillo y accesible; la habilitación, después de mucho tiempo, de la Residencia Presidencial de Olivos para la cobertura de actividades; y, en la Casa Rosada, se acondicionaron la sala de periodistas y la sala de conferencias (todavía en obra) donde se desempeñan los trabajadores de prensa, a quienes se les dio una relevancia en el flujo de información oficial que hace tiempo no tenían.

También se federalizó la atención a medios y periodistas, que había quedado –como la publicidad oficial– muy sesgada hacia los medios capitalinos. Uno de los compromisos asumidos por la Secretaría de Comunicación Pública es darles más prevalencia a los medios provinciales y atender la actualidad de cada región y su idiosincracia. Para que eso sea posible, el Presidente y los ministros del Gabinete nacional ofrecen cotidianamente entrevistas en vivo desde la Casa Rosada (280 en total en 2016 y 2017) para atender los requerimientos de las radios y los canales de televisión de las provincias. También están acreditados en la Casa Rosada periodistas de medios de las provincias, algo que no ocurría en años anteriores.

Esta misma política de apertura se da con los medios internacionales. Hay más de 45 corresponsales de medios internacionales acreditados en la Casa Rosada y existe un intercambio fluido con medios extranjeros y agencias internacionales que cubren la actualidad argentina.

Además, el Ministerio de Seguridad puso en funcionamiento un Protocolo de Actuación para la Protección de la Actividad Periodística destinado a garantizar la labor de los trabajadores de prensa que investiguen causas vinculadas a narcotráfico, tráfico de personas, corrupción en todos sus niveles, secuestros, terrorismo, abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos. A través de este protocolo, el

ministerio brinda protección a los periodistas que puedan ver amenazado su trabajo pero al mismo tiempo protege la investigación, y garantiza su confidencialidad y la de las fuentes.

3. PUBLICIDAD OFICIAL

En diciembre de 2015, el Gobierno hizo un diagnóstico sobre la publicidad oficial del Estado Nacional y llegó a dos conclusiones. La primera era que la pauta publicitaria del Estado Nacional era demasiado abultada (se había multiplicado por cuatro, hasta casi 2.400 millones de pesos, entre 2010 y 2015) y había sido repartida arbitrariamente y sin transparencia. (El nuevo Gobierno también se encontró con facturas de publicidad impagas por alrededor de $800 millones, que empezó a pagar en 2016.)

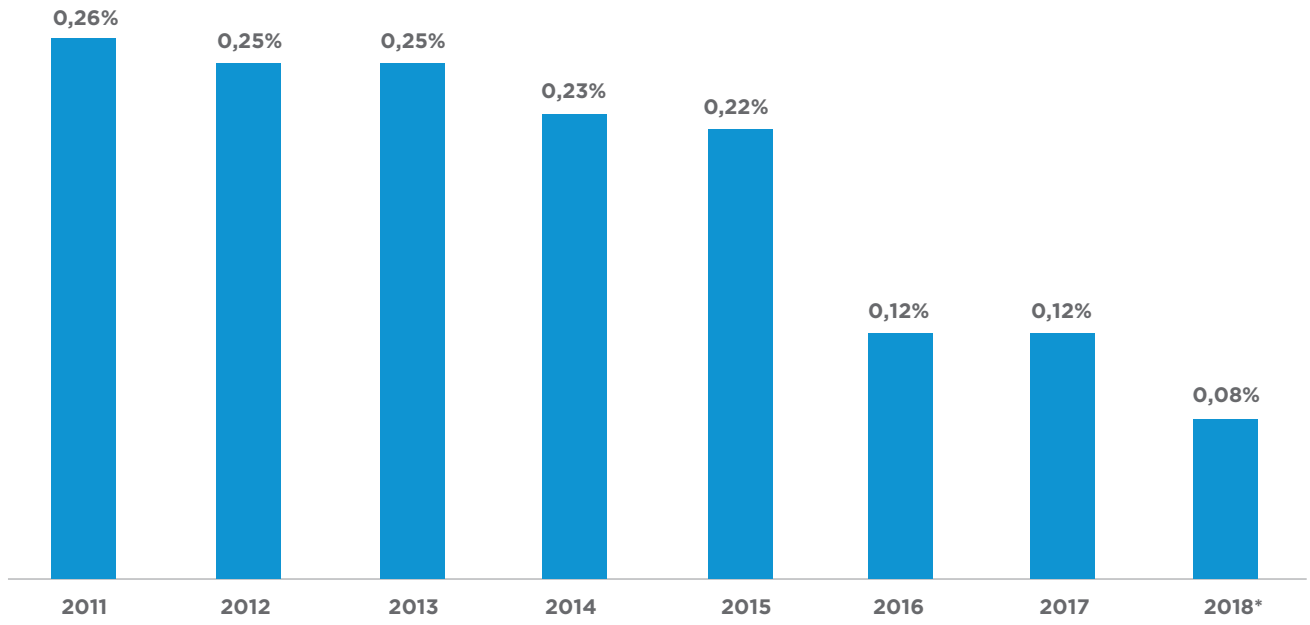
La segunda conclusión era que el reparto había sido poco federal, demasiado orientado a los diarios porteños (que en 2015 recibieron el 38% de la publicidad del Estado Nacional) y enfocado en unos pocos destinatarios.

El compromiso inicial del nuevo Gobierno fue doble. Por un lado, reducir progresivamente el monto de la publicidad oficial, para devolverlo a cifras más razonables, pero a una velocidad que les permita un tiempo de adaptación a los medios más dependientes de la publicidad oficial en los años finales de la administración anterior.

En 2016, la Jefatura de Gabinete redujo el presupuesto de publicidad oficial a casi la mitad de lo gastado el año anterior: de 2.200 millones de pesos a 1.300 millones de pesos. En 2017 se mantuvo constante en términos reales y para este año está previsto un presupuesto de 1.800 millones de pesos, que en términos reales (ajustado por inflación) representa un descenso de más de la mitad frente a los niveles de 2015.

Como porcentaje del presupuesto total del Gobierno, el gasto combinado en publicidad oficial de Jefatura de Gabinete y organismos como la Anses o el PAMI bajó del 0,22% en 2015 al 0,12% en 2016 y 2017. Este año está prevista otra reducción importante, al 0,08% del gasto primario del Estado Nacional, equivalente a casi un tercio de lo que se gastaba en 2015.

Gasto en Publicidad oficial
Como porcentaje del Gasto Primario



Fuente: Jefatura de Gabinete

El segundo compromiso fue establecer un reglamento y una planificación de la publicidad oficial que permitiera tener criterios objetivos a la hora de pautar las campañas, incluyendo a los medios de las provincias y dejando el menor margen posible a la arbitrariedad de las autoridades públicas. Ese reglamento se implementó a partir de agosto de 2016, tras la publicación de una resolución de la Jefatura de Gabinete, y está vigente. Tres meses después, en otra resolución de Jefatura de Gabinete, se hicieron públicos los procesos para el diseño y la ejecución de las campañas de publicidad de la Secretaría de Comunicación Pública.

Los criterios para la asignación de pauta oficial siguen estándares internacionales e incorporan los lineamientos que utilizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus fallos relacionados a este tema, en los cuales pidió criterios “claros, objetivos y equitativos” sobre la distribución de la pauta. Por primera vez el Gobierno se autolimita fijando criterios objetivos. Sumado a todo esto, se utilizan herramientas de monitoreo y auditoría para supervisar cada plan de medios y garantizar la eficiencia de la inversión de

cada campaña. Además, es obligatorio que la Secretaría de Comunicación Pública elabore un plan anual que contemple la distribución para cada una de las campañas sobre la base de criterios objetivos.

Los criterios con los cuales la Jefatura de Gabinete asigna la distribución publicitaria de cada campaña son cuatro, y están publicados en la resolución de Jefatura de Gabinete de agosto de 2016 (en ningún caso alguno de los criterios podrá superar el 60% de la ponderación total para cada campaña):

1. Alcance del medio

En función de su circulación o su audiencia, para cuya determinación se tendrán en cuenta los indicadores de referencia en cada mercado y los registros que el proveedor certifique mediante declaración jurada.

2. Pertinencia del mensaje

En función de su especialización en relación con la audiencia o público objetivo del mensaje.

3. Zona geográfica

En función de que las publicaciones o medios posean una comprobable cobertura de una determinada zona o región geográfica en la cual se encuentre circunscripta la audiencia o el público objetivo del mensaje.

4. Fomento del federalismo y la pluralidad de voces

En función de que las publicaciones o medios sean gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten debidamente su fin social, que emitan en lenguas de pueblos originarios y/o en las categorías de baja potencia, según las definiciones técnicas que establece el Ente Nacional de Comunicaciones.

Desde 2017, y por primera vez, es obligatoria la publicación de los datos sobre la distribución de publicidad oficial dos veces al año. Los datos son públicos y están disponibles en Internet. También se publicaron los datos correspondientes a los años 2014 y 2015, que no habían sido dados a conocer.

Una parte importante del proceso de regularización de la asignación de la pauta oficial fue la creación del Registro Nacional de Proveedores de Publicidad Oficial (RENAPPO), en el cual los medios de comunicación deben estar inscriptos –y mantener actualizados datos como su tarifario publicitario y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, previsionales y laborales– para tener derecho a recibir pauta publicitaria del Estado Nacional.

El RENAPPO actualiza el padrón que se usaba desde Télam, el organismo que canaliza la publicidad oficial. De esta manera, de más 7.000 publicaciones y medios de comunicación, muchos de los cuales habían dejado de existir o no podían contratar con el Estado por incumplimientos previsionales y fiscales, se pasó a alrededor de un cuarto de esa cifra (el número varía todas las semanas). El RENAPPO ahora también se usa para la publicidad de organismos como PAMI y ANSES.

En línea con los criterios establecidos para la distribución de la publicidad oficial, cerca de un cuarto del presupuesto se destina a medios del interior del país. Esta decisión busca apoyar el trabajo de medios, que, con frecuencia, son la única alternativa en sus pueblos y ciudades. Para que esto sea posible, en la planificación de las campañas publicitarias de 2017 se contemplaron más 1.168 medios del interior del país, cerca del 74% del total.

Canje fiscal. La Secretaría de Comunicación Pública también puso fin a una práctica extendida durante muchos años que consistía en compensar los incumplimientos fiscales y previsionales de las empresas de medios por publicidad oficial. Es decir, empresas de medios que no pagaban, por ejemplo, las cargas sociales de sus trabajadores, recibían un perdón fiscal oficial a cambio de ceder espacio en sus publicaciones o emisiones para la publicidad oficial de Jefatura de Gabinete.

Este mecanismo, originalmente previsto como excepcional, fue usado durante años con discrecionalidad por parte del Gobierno y de las propias empresas que lo aprovechaban. La informalidad del proceso atentaba, además, contra la libertad de expresión, porque la AFIP no entregaba

ninguna documentación que certificara que la empresa hubiera saldado lo adeudado. Así, se mantenía una dependencia entre los medios de comunicación y el gobierno de turno.

En marzo de 2016, después de una prórroga de tres meses solicitada por los representantes de la industria, se discontinuó el mecanismo. Para quienes quedaron con saldos a favor, se entregan bonos que certifican que el medio va cancelando sus créditos. Ese bono se carga en la cuenta fiscal del contribuyente y se descuenta de la deuda. Así, queda asentada la operación, tanto para el Estado como para los medios de comunicación.

Las empresas adhirieron a este esquema de bonos para saldar deudas pendientes (que venían de la administración anterior) por 8.147 millones de pesos, de los cuales ya se ejecutaron 1.700 millones de pesos. El saldo se irá reduciendo a medida que el Gobierno implemente campañas acordes a los medios que forman parte del canje.

Proyecto de ley. En paralelo a todas estas medidas tomadas internamente, el Poder Ejecutivo impulsó en el Senado un proyecto de Ley de Publicidad Oficial, consensuado con legisladores de distintas bancadas, para formalizar a través del Congreso muchos de estos cambios. El proyecto ya tiene media sanción del Senado y está siendo analizado por la Cámara de Diputados.

Para los próximos años, el Gobierno imagina un esquema de publicidad oficial con un presupuesto más reducido, criterios de distribución por campañas consensuados a través de una ley y absoluta transparencia en la distribución de los fondos.

4. ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una parte central de un ecosistema robusto de libertad de expresión es la transparencia de la gestión del Estado, el acceso a la información pública y la publicación de estadísticas oficiales. Sin datos ni información confiable, el debate público se convierte en una guerra de trincheras donde todo el mundo cree tener su propia verdad.

Con datos y un Estado transparente, en cambio, es posible construir un debate público sobre bases más firmes. Además, se reduce la asimetría de información entre el Gobierno y quienes deben controlarlo. Si los funcionarios saben todo sobre lo que ocurre dentro del Estado, y quienes están fuera saben poco o nada, no puede decirse que existe una situación verdadera de libertad de expresión ni que se satisface el derecho a la información a la información.

Tres caminos. Para avanzar en este sentido, el Gobierno se ha propuesto tres caminos. El primero fue la sanción de la Ley de Acceso a la Información, aprobada por unanimidad en septiembre de 2016 y de calidad similar a las de algunos de los países más avanzados en materia de transparencia. Gracias a esta ley, los tres poderes del Estado y las empresas, los partidos políticos, las universidades y los sindicatos que reciben aportes públicos están obligados a responder consultas de cualquier ciudadano en un plazo máximo de un mes.

Además, la ley establece la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública, en la órbita de la Jefatura de Gabinete. Su director fue designado a través de un proceso de selección público, abierto y transparente, que incluyó una audiencia pública. La agencia ya está funcionando y su director, Eduardo Bertoni, es uno de los máximos referentes en la materia de América Latina.

Casi todos los organismos alcanzados por la ley ya designaron a sus responsables de acceso a la información, se iniciaron las mesas de trabajo para ponerlas en marcha y la Agencia de Acceso a la Información Pública ya forma parte de la Mesa de Integridad, de la que participan organismos

como la Oficina Anticorrupción y la SIGEN. Como primer paso en la implementación de la ley, la agencia ya está atendiendo los reclamos de ciudadanos disconformes con la respuesta obtenida ante pedidos de acceso a la información.

Esto se complementa con la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, a través de la cual se hacen públicos datos e información sobre la gestión. Entre otras cosas, en el Portal Nacional de Datos Públicos se pueden encontrar 45.000 declaraciones juradas y más de 500 datos de gestión sobre compras, contrataciones y presupuestos. Gracias a estos esfuerzos, Argentina avanzó del puesto 54° al 17° en el Índice Global de Datos Abiertos que publica la Open Knowledge Foundation. Es el país que mayor crecimiento tuvo desde 2015.

Estadísticas públicas. El segundo camino ha sido la restauración de las estadísticas públicas, muchas de las cuales habían sido manipuladas, ocultadas o abandonadas en los años anteriores. El caso del INDEC es el más conocido, pero no el único. Estadísticas de diversos ministerios, que deberían servirle al propio Estado para evaluar el impacto de sus políticas y a los ciudadanos para controlar su progreso, habían sido intervenidas o dejado de publicarse.

Por ejemplo, las estadísticas sobre homicidios y delitos, a pesar de que era una de las preocupaciones principales de la población, habían dejado de publicarse en 2008. Hay evidencia de que las evaluaciones a estudiantes primarios y secundarios fueron intervenidas, para lograr mejores resultados. Y de que un cambio en la manera de contar las víctimas de accidentes permitió mostrar una reducción en víctimas fatales que en realidad no existía. Tampoco se hacían, desde 2010, quizás por temor a que los resultados fueran decepcionantes, los relevamientos nacionales sobre adicciones.

Todas estas evaluaciones y estadísticas –incluidas, por supuesto, las del INDEC, que en estos dos años recuperó su prestigio y su independencia– volvieron a ser relevadas y publicadas, incluidas las del Ministerio de Seguridad, como el robo de autos, homicidios y secuestros; y las pruebas

nacionales Aprender y Enseñar, del Ministerio de Educación. Con estadísticas públicas, detalladas y confiables es posible avanzar hacia un debate político de mayor calidad. Sin datos, todo es debatible. Con datos, existe una base sólida sobre la cual empezar a construir.

Un Gobierno que rinde cuentas. El tercer camino es el ejercicio de un Poder Ejecutivo que escucha y rinde cuentas cuando otro sector de la sociedad –el Congreso, el Poder Judicial, la prensa, la sociedad civil o los organismos internacionales– se lo reclaman. Esto depende menos de un cambio en las regulaciones que de una actitud sobre la tarea de gobierno. En lugar de abroquelarse sobre sí mismo ante cada crítica o demanda de la prensa o la sociedad, el Poder Ejecutivo ha hecho un esfuerzo por responder y reconocer el derecho de la prensa, la Justicia, el Congreso y la sociedad civil de hacer sus reclamos.

Una muestra de esto son las presentaciones periódicas del Jefe de Gabinete en el Congreso para satisfacer el mandato constitucional de rendir cuentas e informar sobre los avances de la gestión. Entre 1995 y 2015 los jefes de Gabinete cumplieron en promedio con el 33% de sus presentaciones ante el Congreso. En 2017, el actual Jefe de Gabinete, Marcos Peña, presentó los nueve informes al Congreso que establece la ley, expuso durante 45 horas y respondió 8.568 preguntas por escrito. Muchas de estas presentaciones en las que el Jefe de Gabinete expone información sobre el quehacer del Gobierno, por otro lado, dieron origen a informes e investigaciones periodísticas sobre diversos temas.

5. CONVERGENCIA TECNOLÓGICA

Los medios de comunicación y las tecnologías de la información son dos de los sectores que más cambios –tecnológicos, comerciales y profesionales– vivieron en las últimas décadas. El crecimiento de Internet, la fragmentación de las audiencias y los cambios en los patrones de consumo transformaron por completo y para siempre el escenario, que dio más opciones a los usuarios pero propuso enormes desafíos a las empresas periodísticas o productoras y distribuidoras de contenido.

Esta convergencia en el ámbito de las comunicaciones –es decir, el proceso de fusión de tecnologías y unificación de varios servicios en un solo proveedor– exige un marco regulatorio adecuado.

El Gobierno se planteó el desafío de crear un nuevo marco normativo integral, moderno y plural, que garantice la más amplia libertad de prensa y el acceso a la información, fomentando la innovación y el despliegue de nuevas redes y promoviendo la competencia entre los actores del sector.

En diciembre de 2015 existían barreras legales a la convergencia, que habían dejado a la Argentina varios años retrasada en la comparación regional. En países de tamaño y nivel de desarrollo parecidos al nuestro, hacía ya mucho tiempo que los usuarios podían acceder a los llamados triple play o cuádruple play, la posibilidad de contratar servicios de Internet, televisión por cable y teléfono de línea (o celular) con una misma empresa, con el consiguiente descenso de los precios y la mejora en la calidad del servicio.

Un primer paso hacia la convergencia fue fusionar la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) para crear el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), lo que permitió reunir en un solo organismo la regulación de los servicios audiovisuales y los de telecomunicaciones.

Desde el Enacom se avanzó en la regularización de los medios comunitarios, privados y sin fines de lucro que aguardaban desde hacía tiempo una respuesta de la AFSCA. A pesar de haber impulsado la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 2009, las autoridades que habían estado al frente de la AFSCA habían avanzado poco en varios de los compromisos establecidos por la ley. Algunos de ellos eran la regularización del espectro y la adjudicación de licencias de servicios de comunicación audiovisual. Un relevamiento de la Sindicatura General de la Nación (Sigen) encontró que de los 1.210 llamados a concurso para otorgar licencias de radio FM entre 2012 y 2015 sólo se habían adjudicado 58. Una situación similar se dio en los concursos para canales de TV abierta digital: 42 se declararon desiertos y sólo se adjudicaron 13 canales.

En estos dos años se otorgaron 16 licencias de radiodifusión a comunidades de pueblos originarios y 139 adjudicaciones a medios comunitarios y sin fines de lucro. Se concedieron, además, 352 licencias a Pequeños y Medianos Radiodifusores de todo el país y 1032 licencias TIC.

Otro desafío para esta gestión era avanzar en la convergencia garantizando condiciones de defensa de la competencia que protegieran a las cooperativas y a las proveedoras de localidades pequeñas, para asegurar la diversidad de prestadores y la integración de plataformas tecnológicas. Un paso inicial en este sentido fue el decreto de necesidad y urgencia que estableció las bases para avanzar hacia la convergencia tecnológica, que autorizó a las empresas telefónicas a brindar televisión por cable pero con condiciones que protegen a las proveedoras de pequeñas y medianas.

El objetivo del Gobierno, de todas maneras, no se agota en ir haciendo modificaciones parciales al marco regulatorio. Consiste, también, en tener una mirada amplia sobre todo el ecosistema audiovisual y de comunicaciones. Por eso se conformó una comisión redactora para elaborar un nuevo proyecto de ley, con eje en la convergencia, que favorezca la competencia y las inversiones y garantice el derecho a la comunicación y la libertad de expresión.

La comisión trabajó sobre cinco ejes:

• Facilitar el acceso de todas las personas a los medios de comunicación y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

• Garantizar la neutralidad, la apertura y la competitividad de las redes para llevar conectividad a todo el país.

• Garantizar la pluralidad y diversidad de los contenidos audiovisuales y en los medios públicos.

• Proteger y fomentar la pluralidad y diversidad de voces a través de frecuencias de espectro radioeléctrico reservadas para medios comunitarios o sin fines de lucro.

• Mejorar la calidad de los servicios de internet y telefonía.

De la elaboración del anteproyecto participaron 78 organizaciones representativas de todos los sectores involucrados: sindicatos, cámaras empresariales, medios comunitarios, sectores académicos, ONG y organismos gubernamentales. En el último año y medio se celebraron cinco debates académicos en universidades públicas nacionales y dos seminarios internacionales con la participación de reguladores de otros países. También se abrió una consulta digital a través de Internet donde se recibieron más de 600 aportes de ciudadanos de todo el país.

El Ministerio de Modernización, que en julio de 2017 asumió las competencias del ex Ministerio de Comunicaciones, está finalizando la redacción del proyecto, que integrará, además, la agenda digital y las políticas de inclusión digital que ya venía llevando adelante.

Tomando como base el trabajo realizado y los aportes brindados por las organizaciones que participaron dentro del ámbito de la Comisión Redactora, el ministerio convocó a una nueva consulta pública, que está

disponible en la plataforma web de Consulta Pública, para profundizar el debate sobre los aspectos más innovadores de la agenda digital y las políticas de incorporación de tecnología de conectividad al futuro marco regulatorio.
Este traslado a la órbita del Ministerio de Modernización permite, además, unificar las políticas para conectar e incorporar tecnología en todos los sectores y regiones del país. Desde la inclusión de trámites a través de Internet en municipios (ver carta de Jefatura de Gabinete #8, "Un Estado al servicio de los ciudadanos") al despliegue de la Red Federal de Fibra Óptica de Arsat.

Fomento a los medios comunitarios. Entre las cuestiones pendientes que encontraron las nuevas autoridades del Enacom estaba también la entrega de los recursos del Fondo de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual (FOMECA). Estos fondos se distribuyen por concurso y provienen de los gravámenes y las multas que pagan los medios de comunicación audiovisual para fomentar contenidos y programación de medios comunitarios, de frontera y de pueblos originarios.

A través de este fondo, el Gobierno brinda apoyo al trabajo que realizan estos medios. Desde la llegada de la nueva gestión, el FOMECA se administra a través de un comité evaluador que garantiza la independencia en la entrega de los subsidios de la línea editorial de los medios. En 2017 se entregaron cerca de 55 millones de pesos en subsidios para actualización tecnológica, proyectos de mejoras de gestión y de producción de contenidos de radios, canales y productoras de medios comunitarios. Algunos de los medios beneficiados son la Comunidad Mapuche Lof Che Buenuleo, la Asociación Civil Movimiento Territorial Liberación MTL10, la Asociación Civil El Hormiguero por la Igualdad, Dignidad y Libertad, el Instituto de Cultura Popular y el Centro de Políticas Públicas para el Socialismo.

6. MEDIOS PÚBLICOS

La Argentina tiene una larga tradición de medios públicos de la que todos podemos sentirnos orgullosos. Algunos de los momentos más importantes de nuestra historia y varias de las ficciones más influyentes de las últimas décadas fueron cubiertos o producidas por medios como La TV Pública, Radio Nacional y Télam.

Sin embargo, estos mismos medios han tenido problemas en numerosas ocasiones para encontrar una voz que representara a todos los argentinos, y en ocasiones han sido aprovechados como medios de propaganda por los gobiernos del momento.

Además, la estructura del modelo actual mantiene las bases de radiodifusión de cuando fueron creados, a mediados del siglo pasado. Los cambios recientes del sector, tanto tecnológicos como del comportamiento del público, exigen iniciar una nueva etapa –más basada en los contenidos que en los canales–, que el Gobierno ya está recorriendo.

En diciembre de 2015, el Gobierno encontró en los tres medios públicos problemas similares, que incluían la falta de profesionalismo –en La TV Pública, por ejemplo, el ausentismo llegaba hasta el 30%– y un ambiente donde se premiaba la propaganda gubernamental. No había estrategia comercial ni política de recursos humanos ni un análisis prospectivo sobre la evolución tecnológica o los cambios de los medios.

Ante este panorama, combinado con el contexto cambiante de la industria –los contenidos online están desplazando a la radio y la televisión y el encendido de TV perdió 13 puntos de rating en la última década–, la Secretaría de Medios y Contenidos Públicos se propuso cuatro objetivos de corto plazo:

1. Construir credibilidad, afianzar el federalismo y contribuir a la modernización de la Argentina a través de medios federales y plurales.

2. Llevar adelante medios modernos y eficaces para recuperar el valor de lo público, a través de una gestión austera.

3. Ampliar la llegada a las nuevas audiencias, para acompañar los nuevos comportamientos de los usuarios a través de medios digitales y multiplataforma.

4. Integrar los medios de comunicación públicos para optimizar recursos y potenciar su alcance en todo el país.

En cada uno de estos cuatro objetivos se han hecho progresos importantes. Los medios públicos son más plurales, están más integrados, más atentos a darle un sentido federal a su método de trabajo y tienen una gestión más profesional –que incluye una estrategia comercial, para depender menos de los fondos del Tesoro– que hace dos años.

Además, el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos está dando los primeros pasos de su estrategia para adaptarse al nuevo escenario social y tecnológico. El diagnóstico es que los medios públicos (no sólo en Argentina) fueron fundados con un fuerte foco basado en la radiodifusión, sostenido en la triple premisa de informar, educar y entretener a un receptor más bien pasivo. Y que ahora, con receptores más activos, que demandan más participación, y la multiplicidad de plataformas disponibles, es necesario redireccionar el foco de los medios públicos desde los canales (radio, TV, agencia, digital) hacia los contenidos.

La nueva triple premisa sobre la que se basarán los medios y contenidos públicos –respetando siempre los valores de servicio público de radiodifusión: igualdad, federalismo y calidad– son:

Comprender, dar herramientas para ayudar a entender un mundo en permanente cambio;
Participar, para incorporar a la conversación a un público que ya no sólo consume sino que también produce contenido; y
Irradiar, ayudar a difundir la cultura argentina entre los argentinos y hacia fuera del país.

El Gobierno creen que el servicio público de medios y contenidos debe, además, colaborar con el desarrollo de una cultura política y cívica pluralista y crítica. Debe involucrarse en los debates que atraviesan a la sociedad argentina y al mundo. Y debe también asumir riesgos, tanto editoriales y artísticos como tecnológicos, con la ambición de proponer formatos y contenidos innovadores y audaces.

Este nuevo paradigma con foco en los contenidos implica pasar de un esquema basado en productos antes usados exclusivamente por las pantallas públicas (o cedidos gratis a pantallas privadas), que sólo podían verse “en vivo”, sin venta ni recorrido posterior ni coproducción con socios estratégicos; a un esquema con espacio para las coproducciones, distribución internacional y disponibilidad on demand en una variedad de pantallas, incluidas las privadas.

La plataforma digital **cont.ar**, dedicada a los contenidos públicos, será lanzada en abril y está orientada por estos objetivos. Habrá contenidos en vivo y también on demand (incluidos los de las señales Encuentro, Paka Paka y DeporTV), a los que se podrá acceder por streaming desde cualquier dispositivo.

El nuevo foco también abre la puerta para pensar en el futuro otro tipo de innovaciones, como redacciones integradas o divisiones verticales por temas (Noticias, Ciencia, Deportes, etc.), que se concentren en generar contenidos de calidad independientemente del canal (radio, TV, agencia, digital) por el que finalmente sean distribuidos.

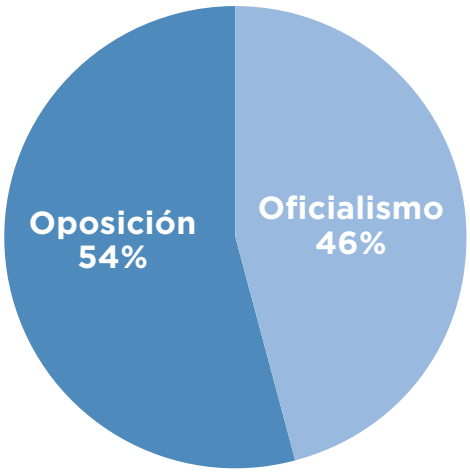
Radio y Televisión Argentina. En Radio Nacional se renovó la programación con periodistas profesionales y se reorientaron los contenidos, antes caracterizados por su partidización, hacia una radio de servicios y con pluralidad de voces. Además de un panorama de noticias que se emite en cadena en todas las emisoras del país, se puso al aire el Panorama Federal, que se emite tres veces al día y que se produce con aportes de todas las emisoras.

También comenzó a emitirse un noticiero en guaraní en cuatro provincias destinado al casi medio millón de personas que habla ese idioma en nuestro país. Radio Nacional de Santiago del Estero, por otro lado, ofrece un servicio de noticias en quichua, y la Radio Nacional de Salta, en wichi. Las transmisiones de fútbol se producen con equipos de las emisoras locales.

También se creó una Señal Federal que se escucha en las FM locales de todas las emisoras de Radio Nacional, con programas producidos desde Mendoza, Ushuaia, Zapala (Neuquén), Córdoba, Entre Ríos, San Juan, Santa Fe, Tucumán y LRA 36 Arcángel San Gabriel, la radio de la Base Esperanza en la Antártida Argentina.

La TV Pública también inició un proceso de renovación hacia contenidos que reflejen todas las voces y todas las regiones del país. En el noticiero se incorporaron periodistas y locutores de todo el país y un magazine dedicado a recorrer las provincias de la mano de un anfitrión local. En los programas periodísticos y políticos se trabaja fuertemente para mantener la representatividad de todos los sectores. En 2017, el 54% de los invitados fueron representantes de la oposición, según un relevamiento interno de Radio y Televisión Argentina (RTA), la empresa estatal que nuclea a La TV Pública y Radio Nacional.

Afiliación de los invitados a programas políticos en La TV Pública 2017
En porcentaje



Parte de los esfuerzos de las autoridades del canal se concentran en revalorizar el talento y las capacidades de sus profesionales para generar contenido propio, después de años en los que se privilegió la tercerización y la generación de programas a través de productoras externas. El año pasado, por ejemplo, la TV Pública emitió Cuéntame cómo pasó, su primera tira diaria desde 1993, producida enteramente dentro del canal y con recursos propios. Participaron más de cien actores, mil extras y un equipo de realización de más de 170 profesionales y técnicos.

En materia comercial, tanto la Radio Nacional como la TV Pública y Télam se propusieron incrementar sus ingresos genuinos, que estaban bastante descuidados. En 2015, por ejemplo, Télam sólo obtuvo de sus abonados el 3% de su presupuesto, y el resto se financió con aportes del Tesoro Nacional. El objetivo para este año es llevar esa cifra al 9%. (En estos dos años, Télam pasó de 124 a 288 abonados pagos.) Radio Nacional, por su parte, duplicó la participación de la publicidad privada en su tanda: había sido sólo del 38% en 2015 y superó el 85% en 2017. Y La TV Pública atravesó un proceso similar: la participación de los ingresos de anunciantes privados del 66% en 2015 al 85% actualmente.

Otras medidas, tomadas para optimizar los recursos del canal, lograron reducir un 20% sus costos de producción artística.

Composición pauta pública/privada en Radio Nacional
Enero - octubre

Como parte de su compromiso con la pluralidad de voces, el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos tomó la decisión de desvincularse de sus acciones en la señal Telesur, en cuyos contenidos o gestión no tenía ninguna injerencia. A raíz de esta decisión, Telesur dejó de ser de inclusión obligatoria en las grillas de las cableoperadoras.

Parte de esta transformación implica también la optimización de las estructuras y los organismos que participan del Sistema de Medios y Contenidos Públicos. Una de las iniciativas más recientes fue la decisión de hacer que los siete miembros del directorio de RTA (representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de las provincias, de la industria y del Congreso), que tenían rango de Secretario de Estado y una estructura a su cargo, pasen a ser ad honorem y sean apoyados por una estructura más pequeña. El ahorro previsto por esta medida para 2018 es de de 35,8 millones de pesos.

7. CONCLUSIÓN

El Gobierno entiende que la industria de medios está cambiando, atravesando un período de transición que todavía no encontró un modelo estable tras la irrupción de las herramientas digitales. En el último tiempo cerraron varios medios, algunos de ellos centenarios, como *El Gráfico* o el *Buenos Aires Herald*, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y riqueza cultural.

Algunos de estos medios se habían vuelto dependientes de la publicidad oficial y sus dueños quizás no se esforzaron lo suficiente para adaptarlos a las nuevas reglas de juego. Otros eran medios con tradición que simplemente se vieron derrotados por los cambios tecnológicos y la fragmentación de las audiencias, cada vez menos leales y –al menos por ahora en nuestro país– poco inclinadas a pagar por un contenido que desde hace dos décadas es gratuito.

El desafío es importante, tanto para el Estado como para todos los interesados en la existencia de un sistema de medios independiente y plural, que garantice un ejercicio pleno de la libertad de expresión. Creemos –y en esto coincidimos con buena parte de los especialistas– que el buen periodismo y la rentabilidad de las empresas periodísticas se retroalimentan: los medios que son autosustentables son los que pueden invertir en pagarles mejor a sus periodistas y ser independientes del poder político; y, a la inversa, que los medios más innovadores, con mejores contenidos y periodistas bien pagos son los que tienen más chances de ser rentables en el largo plazo.

Todos estos elementos son parte de un activo debate en el sector sobre el futuro del periodismo y de los medios de comunicación. El Gobierno acepta participar de esta conversación y está abierto a escuchar sugerencias sobre sus posibles contribuciones –además de las que están expuestas en este documento– para navegar esta transición tecnológica y este cambio de época.