

CONGRESISTA MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE
LEY QUE REGULA LA COMUNICACIÓN
GUBERNAMENTAL Y LA PUBLICIDAD
DEL ESTADO.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **MERCEDES ROSALBA ARAOZ FERNÁNDEZ**, del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Cambio, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo N° 107 de la Constitución Política del Perú y con lo dispuesto en los artículos 67° y 74° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE REGULA LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y PUBLICIDAD
DEL ESTADO**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto definir la función de la comunicación que corresponde al Estado peruano respecto de sus acciones, actividades, programas, proyectos y otras necesidades comunicacionales, en relación al derecho del ciudadano a ser informado de estos aspectos a través de la adecuada Comunicación Gubernamental o Publicidad Estatal.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad establecer el régimen jurídico de la comunicación gubernamental y/o la publicidad estatal contratadas por el Estado en todos sus niveles, estableciendo la forma, condiciones y controles que corresponden a la contratación de avisaje en sus diferentes presentaciones en los medios de comunicación públicos y privados.

Artículo 3.- Principios

Son principios de la Comunicación Gubernamental y de la Publicidad Estatal los siguientes:

- a) Legalidad.- Las autoridades, funcionarios y servidores públicos actúan con respeto a la Constitución y la ley, dentro del marco de sus competencias y de acuerdo a las facultades que les corresponde.
- b) Probidad.- Actuar con rectitud, honradez y honestidad, con la misión de satisfacer el interés de la ciudadanía y el Estado.



- c) Eficiencia. - Velar por el adecuado control, optimización y vigilancia de los bienes y recursos públicos asignados en sus presupuestos para Comunicación y/o Publicidad, cuidando de incorporar todas las actividades que se asignen a este rubro. Las entidades no podrán erogar recursos presupuestarios distintos a los objetivos y fines dispuestos en la presente ley.
- d) Imparcialidad.- Las autoridades, funcionarios y servidores públicos actúan sin ninguna clase de distinción o discriminación ante los medios de comunicación que deban contratar para la difusión de los mensajes y/o publicidad del Estado. Deberán velar por la participación de los medios de comunicación a nivel nacional, regional y local cuidando de llegar a las grandes mayorías con la información pública.
- e) Veracidad.- Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos.
- f) Institucionalidad.- Se promoverá la difusión y conocimiento de los valores y principios consagrados en la Constitución Política del Estado.

Artículo 4.- Sobre la Comunicación Gubernamental

Se entiende por Comunicación Gubernamental a la difusión e información de los mensajes, contenidos, campañas, normas y todo anuncio orientado a informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, respecto de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y que tienen incidencia con la calidad de vida, beneficio y bienestar de los mismos.

Asimismo, de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos, de los programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social y de todo aquel contenido que corresponda a las competencias de las instituciones públicas.

Artículo 5.- Sobre la Publicidad Estatal

Se entiende como Publicidad Estatal a la comunicación que realizan las empresas que operan en el ámbito de la Ley de participación accionaria del Estado, para promover, promocionar y difundir los productos, bienes o servicios que comercializan terceros y ofrecen a la ciudadanía en el ámbito nacional o internacional.

Para estos efectos además de las disposiciones de la presente ley, será de aplicación lo establecido en el Decreto Legislativo N° 691, Normas de publicidad en Defensa del Consumidor.

**Artículo 6- Ámbito de aplicación de la Ley**

La presente Ley es de aplicación a los rubros de comunicación gubernamental de las entidades y dependencias que conforman el Gobierno Nacional, Regional o Local y las empresas del Estado.

Están excluidos de los alcances de la presente ley los avisos legales cuya publicación sea ordenada por disposición legal o autoridad judicial o administrativa, y la publicación de normas legales en el Boletín Oficial del Diario Oficial El Peruano.

Artículo 7°.- Condiciones de contratación de espacios de Comunicación Gubernamental y Publicidad Estatal.

Para efectos de la contratación de Comunicación Gubernamental y/o Publicidad del Estado, toda institución pública deberá tener en cuenta las siguientes condiciones:

- a) La presentación de un Plan Estratégico de Comunicación Gubernamental Anual y/o Plan Estratégico de Publicidad Estatal Anual, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información:
 1. Definición, descripción y justificación de los mensajes y campañas a difundir tanto como Comunicación Gubernamental como por Publicidad Estatal, acorde con sus funciones, características propias, planes y programas.
 2. Pertinencia, Impacto social, económico, productivo u otro resultante de la Comunicación Gubernamental o Publicidad del Estado a realizar.
 3. Definición de la población o público objetivo al cual está destinada la publicación a efectuarse.
 4. Marco legal acorde a las competencias y funciones de la entidad pública o empresa pública que va a contratar los avisos.
- b) Propuesta y justificación de la selección de los medios de difusión a contratar de acuerdo a los criterios que establezca la entidad designada para estos efectos.
- c) Previsión presupuestal correspondiente que sustente el gasto a realizarse en los procesos de contratación de los medios de comunicación privados.
- d) Las entidades o dependencias del Gobierno Nacional, regional y local, deberán publicar los contratos de publicidad en su respectivo portal web y presentar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre, los programas o campañas de comunicación gubernamental o publicidad estatal que han llevado a cabo en el periodo correspondiente, definiendo los medios de prensa escrita, radial, televisiva o medios digitales propuestos para difundir las campañas y los criterios que orientaron la propuesta. Las entidades o dependencias deberán informar al

órgano del Sistema Nacional de Control, en el periodo correspondiente las razones por las que contrató los servicios de determinada empresa de publicidad, para la elaboración de una campaña de comunicación gubernamental, institucional, o publicidad específica. También se acompañará una evaluación de los resultados de la campaña de comunicación gubernamental o publicidad estatal vía indicadores de desempeño e impacto en el público objetivo.

Artículo 8.- Del uso de los medios digitales y canales electrónicos.

En virtud del principio de eficiencia dispuesto en el artículo 3° de la presente Ley, las entidades públicas deberán utilizar los canales electrónicos como medios digitales y páginas web, e incluso cuentas oficiales en las redes sociales, a fin de hacer de conocimiento notificaciones, edictos, autos y toda resolución que por dicha vía pueda generar un ahorro al erario nacional. Para dicho fin las entidades públicas deberán adecuar sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de acuerdo a lo antes dispuesto.

Artículo 9.- Prohibiciones Generales

Las entidades del Estado, dependencias públicas y empresas públicas se abstendrán de realizar gastos de recursos presupuestarios cuya finalidad sea distinta a la comunicación gubernamental y publicidad estatal.

De igual forma, dichas entidades y empresas públicas no podrán realizar gastos en beneficio de un candidato a cargo de elección popular o partido político alguno. □

Ninguna autoridad pública podrá aparecer en las piezas o mensajes comunicacionales que se contraten con recursos públicos, en medios impresos, paneles, spots televisivos y radiofónicos o plataformas digitales del Estado donde se difundan.

Artículo 10. – De la participación de los medios de comunicación estatales

En la contratación de servicios de comunicación, las entidades y dependencias solo darán preferencia a los medios oficiales respecto de los medios de comunicación privados, si estos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura.

Asimismo, las entidades o dependencias deben tener como criterio central de contratación, la descentralización del gasto, respecto de medios de comunicación de alcance regional, departamental y local.

Artículo 11.- Contratación de las Centrales de Medios

Una vez aprobada una campaña de comunicación gubernamental, se deberá contratar los servicios de una empresa especializada, central de medios, para elaborar la pauta de avisos en los diferentes medios de comunicación nacional y local según el propósito de la campaña, público objetivo e impacto.

Artículo 12.- Selección de las Centrales de Medios

Las empresas especializadas señaladas en el artículo precedente serán seleccionadas en concurso público por un jurado, especialmente designado, el que hará una evaluación sobre precio, calidad de servicio y solvencia del proveedor según los términos de referencia de cada caso.

Artículo 13.- Del uso de herramientas complementarias por las Centrales de Medios

Siendo que la sintonía en medios electrónicos, radio y televisión de señal abierta, y el tiraje y lectoría de medios impresos, revistas y periódicos, no se pueden medir en todo el territorio nacional, las empresas contratadas para elaborar la pauta de avisos, podrán usar de manera complementaria otros indicativos.

Así, podrán contar con el número de repetidoras, el alcance o potencia en cuanto a la llegada territorial de los medios electrónicos y presencia de medios escritos locales, respecto a la periodicidad de las publicaciones, así como otros instrumentos técnicos y criterios proporcionados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones o por los gremios empresariales y profesionales, los cuales serán detallados en el reglamento de la presente Ley.

En el caso de los medios digitales su alcance e impacto serán medidos con herramientas que analizan el tráfico y rabote de las publicaciones en portales acreditados.

Artículo 14.- Prohibición de cobro por comisión de servicios

Queda terminantemente prohibido que las empresas especializadas en elaborar la pauta de los avisos (Centrales de Medios) cobren porcentaje alguno como comisión de servicios a los medios de comunicación contratados para pasar los avisos de la campaña, bajo responsabilidad del proveedor y de la empresa que lo solicite, según lo establece la Ley General de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento.

Artículo 15.- Pago por el servicio

El servicio de avisos de instituciones públicas en los medios de comunicación, públicos y/o privados, se pagará sobre la base de un informe final auditado de lo realmente cumplido como servicio al final de cada campaña.

Queda prohibido el uso de mecanismos financieros como la carta fianza que encarecen la tarifa de avisaje para el Estado.

Artículo 16.- Del incumplimiento a la presente ley

Facultase a la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control, la supervisión, fiscalización y de ser el caso la imposición de las sanciones respectivas a los funcionarios públicos que incumplan con lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que haya lugar.

Artículo 17.- De las sanciones para los funcionarios públicos de elección popular

Para el caso de los funcionarios públicos de elección popular, gobernadores, alcaldes y regidores, en una escala de sanciones, éstas irán desde la amonestación, multa hasta la destitución e inhabilitación para ejercer el cargo público hasta por diez años.

Artículo 18.- De las sanciones para los funcionarios públicos por designación

Para el caso de los funcionarios públicos designados, como ministros de estado, secretario de comunicación social de la Presidencia del Consejo de Ministros, directores y/o responsables de comunicación de los ministerios y de todas las dependencias públicas, las sanciones irán desde la amonestación, despido e inhabilitación para ejercer el cargo público hasta por diez años.

Artículo 19.- Capacidad de instrucción de funcionarios de la Contraloría General de la República

Facúltese a la Contraloría General de la República, a través de los canales institucionales respectivos, el poder instruir a sus procuradores para denunciar penalmente a los funcionarios que hayan cometido algún delito contra la Administración Pública y en desmedro del dinero público presupuestado para la comunicación del Estado.

Artículo 20.- De la Comunicación Gubernamental orientada a la cultura cívica, de educación en prevención de desastres naturales, del medio ambiente y la protección a la mujer, grupos vulnerables y una cultura inclusiva y otros.

En los mensajes de Comunicación Gubernamental, además de estar orientada a informar respecto a las actividades que incentiven el desarrollo económico y social, se contemplará la promoción de los valores cívicos, de educación preventiva frente a las emergencias y/o desastres naturales, así como de preservación del medio ambiente.

De igual forma, las acciones en materia de protección a la mujer, el grupo familiar y las poblaciones vulnerables, así como la inclusión de mensajes en las distintas lenguas originarias o nativas del país, atendiendo a la circunscripción en la cual se difundirán los mensajes o anuncios.

Artículo 21.- De la adecuación de las oficinas encargadas de la Comunicación Gubernamental.

Todas las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales y toda entidad o empresa con accionariado del Estado, deberá modificar su Reglamento de Organización y Funciones – ROF y demás normas internas a efecto de adecuar su organización a la presente Ley.

Sus oficinas de Comunicación, Imagen Institucional, Prensa o similares destinadas a la comunicación de las actividades institucionales, deben adoptar la denominación de "comunicación gubernamental".

Disposición Complementaria

Única.- Reglamentación

Dentro del plazo de 120 días calendario, el Poder Ejecutivo expedirá las disposiciones reglamentarias que correspondan a la presente Ley.

Disposiciones Finales

Primera.- Derogatorias

Deróguese la Ley N° 28874, Ley que regula la Publicidad Estatal y la Ley N° 30793, que Regula el gasto de publicidad del Estado Peruano, así como toda norma que se oponga a la presente ley.

Segunda.- Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de la fecha de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

EXPOSICION DE MOTIVOS

2.1. ANTECEDENTES

A través de la Ley N° 30793, "Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano", publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de junio del presente, se aprobó la prohibición de que todas las entidades públicas, incluidas las de derecho privado y las que estén en regímenes especiales, así como las empresas del Estado, los gobiernos locales y los regionales puedan publicitar sus tareas de gestión a través de medios privados, siendo capaces únicamente de hacerlo a través de los medios de comunicación del propio Estado.

Además, dicha norma ha establecido que las entidades públicas deban suscribir cuentas en las principales redes sociales (redes digitales) que tengan mayor difusión y número de usuarios a fin de informar a través de ellas sus *"comunicados, avisos y demás temas de difusión social"*.

Ante ello, la aprobación de dicha norma ha afectado indudablemente a todos los ciudadanos, toda vez que su derecho de recibir información sobre los servicios públicos, como los proyectos, programas, mensajes, avisos, etcétera que los diferentes niveles de gobierno del Estado deben de ofrecer al mismo, se ven limitados con la emisión de la norma en cuestión.

Por dicho motivo se propone la presente iniciativa legislativa, nueva, integra y actualizada, a fin de reponer el derecho de información con que debe contar toda persona, como el deber de las entidades del Estado de hacer de conocimiento su acciones, a fin de que los primeros puedan formar una opinión que les permita tomar decisiones idóneas en beneficio de la mejora de su calidad de vida y bienestar.

2.2. BASE LEGAL

2.2.1. La Constitución de 1993 y el derecho al acceso a la información.

El derecho a la libertad de información, así como el de opinión, expresión y difusión se encuentran reconocidos en nuestra Carta Magna, a través del inciso 4) del artículo 2° de la Constitución, que a la letra señala:

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.

Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación".

Al respecto, en reiteradas sentencias el Tribunal Constitucional ha dado la línea base para entender y diferenciar, así como comprender la naturaleza y fines que persiguen tanto a la libertad de expresión como a la libertad de información.

Así, de acuerdo con la sentencia recaída en el Expediente N° 0905-2001-AA/TC, a través de su fundamento número 9, se responde en primer lugar a la diferencia que existe entre una y otra libertad, debiendo de entenderse a las mismas como derechos no idénticos y con objetos de protección diferentes:

"El inciso 4) del artículo 2° de la Constitución reconoce las libertades de expresión e información. Aun cuando históricamente la libertad de información haya surgido en el seno de la libertad de expresión, y a veces sea difícil diferenciar la una de la otra, el referido inciso 4) del artículo 2° de la Constitución las ha reconocido de manera independiente, esto es, como dos derechos distintos y, por tanto, cada uno con un objeto de protección distinto.

Mientras que la libertad de expresión garantiza que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan transmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones, la libertad de información, en cambio, garantiza un complejo haz de libertades, que, conforme enuncia el artículo 13° de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole verazmente".

En este sentido, tal como lo expresa el máximo Tribunal, la libertad de información, a diferencia del de la expresión, (recaído en opiniones o juicios de valor que cualquiera puede emitir), pondera lo que es el acceso, llegada, búsqueda, indagación, difusión y transmisión de hechos veraces y objetivos. Esto se ve manifestado a través de la misma sentencia, cuando sobre el mismo expresa que este contiene una doble dimensión: 1) una que ampara el derecho de toda persona de buscar o acceder a las fuentes de información, que garantiza el derecho colectivo de ser informados (por ejemplo el poder recibir anuncios, avisos, mensajes, advertencias, etc.); y 2) la garantía de que el sujeto portador de los hechos noticiosos que requieren ser veraces, puedan difundirlos libremente.

De otro lado, es oportuno señalar que dichas libertades toman vital importancia ya que a su vez se encuentran vinculadas al llamado principio democrático. Esto es manifestado por el Tribunal Constitucional a través de las sentencias recaídas sobre los expedientes N° 1797-2002-HD/TC y N° 02976-2012-PA/TC, y que el Tribunal Constitucional en el fundamento 13 de la sentencia N° 0905-2001-AA/TC ha considerado:

"También se encuentran estrechamente vinculadas al principio democrático, en razón de que, mediante su ejercicio, se posibilita la formación, mantenimiento y garantía de una sociedad democrática, pues se permite la formación libre y racional de la opinión pública. Desde esa perspectiva, ambas

libertades tienen el carácter de derechos constitutivos por antonomasia para la democracia. Constituyen el fundamento jurídico de un proceso abierto de formación de la opinión y de la voluntad política, que hace posible la participación de todos y que es imprescindible para la referencia de la democracia a la libertad".

Por consiguiente, lo que el inciso 4, del artículo 2° de la Constitución Política consagra con la libertad de información y la de expresión, **es la protección del proceso de formación de opinión con el que deben de contar todos los ciudadanos y que se respalda al poseer la información necesaria otorgada por el Estado y que se hace imprescindible para poder constituir dicha opinión.** En consecuencia, la participación de la población en los asuntos públicos solo se ve resguardada bajo el respeto a la libertad de información, de expresión y de los principios democráticos. Así, la intervención de los ciudadanos en la esfera pública se ve realmente tutelada con la capacidad de la población de poder componer una opinión propia gracias a la información que la misma posea y sea facilitada por el Estado.

2.2.2. El derecho a la información frente a la Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano.

El artículo 1° de la Ley N° 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano, actualmente en vigencia, dispone que:

"Artículo 1.- Publicidad solo en medios del Estado. Todas las entidades públicas, incluidas las de derecho privado y las que estén en regímenes especiales, así como las empresas del Estado, los gobiernos locales y los regionales podrán publicitar sus tareas de gestión únicamente en los medios de comunicación del Estado a tarifa de costo".

Es decir, a través de dicho dispositivo la facultad de informar, anunciar y comunicar por parte del Estado y en todos sus niveles de gobierno, queda en manos exclusivamente de los medios de prensa y comunicación del Estado, apartándose a aquellos que se encuentran en el sector privado. Así además, lo dispone el artículo 3° de dicha norma, que a la letra establece:

"Artículo 3.- Prohibición. Todas las entidades públicas, incluidas las de derecho privado y las que estén en regímenes especiales, así como las empresas del Estado, los gobiernos locales y los regionales podrán publicitar sus tareas de gestión únicamente en los medios de comunicación del Estado a tarifa de costo".



Al respecto, en la línea de lo expresado por el Tribunal Constitucional, es importante tener en cuenta la idoneidad en el acceso, llegada y transmisión de la información que se desea propagar, siendo del caso que la limitación a la difusión de la información solo por parte de los medios del Estado dispuesta en la Ley N° 30793, como ya se ha manifestado vulnera el derecho a la información consagrado en la Constitución y que se encuentra vinculado al principio de máxima divulgación, ya que si bien los canales del Estado cuentan con una amplia cobertura a nivel nacional, no lo es en términos de sintonía por parte de la población.

Así, de acuerdo con fuentes de la Presidencia del Consejo de Ministros¹, se tiene que la mayoría de la audiencia televisiva nacional (97 %) se encuentra en los medios de comunicación privados, en cambio TV Perú, sólo alcanza el 3 % de la sintonía promedio. De la misma forma, la mayoría de la audiencia radial nacional (72 %) se encuentra en los medios de comunicación privados, encontrándose Radio Nacional dentro de la categoría "otros medios" que, en conjunto con otros, llega al 28 % de la sintonía nacional.

Asimismo, el derecho a la información se ve afectado por lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 30793, al establecer que:

"Artículo 2.- Dichas entidades públicas deberán igualmente suscribir cuentas en las principales aplicaciones de redes sociales, en especial, aquellas que tengan mayor difusión y número de usuarios y consignar en ellas sus comunicados, aviso y demás temas de difusión social".

Concretamente, de acuerdo a información brindada también por la PCM en marzo de este año, el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, ha señalado que cerca del 40 % de la población peruana no tiene acceso diario a conectarse con el internet, por lo que limita el alcance de información de interés nacional y la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones del OSIPTEL, al 2016 el 34 % de los hogares peruanos no cuenta con acceso a internet. Lo mismo sucede con el 62 % de los hogares del área rural del país y con el 67 % de los hogares de nivel económico E.

En consecuencia, es importante tener en cuenta tanto la suficiencia con la que debe de contar el Estado a fin de llegar y transmitir la información que desea propagar de manera apropiada y eficiente, como el acceso oportuno a dicha información con la que la población debe de contar. Fundamentos básicos que no llevarían a vulnerar el derecho al acceso a la información como lo hacen los artículos de la Ley N° 30793 antes descritos. Una vez más queda acreditado que la participación de la población en los asuntos públicos solo se ve resguardada bajo el respeto al derecho de acceso a la información más no a su prohibición.

Por lo tanto, consideramos que la norma actual, al ser groseramente inconstitucional, debe ser derogada tal como lo plantea el presente proyecto de ley, debiendo ser sustituida

¹ OFICIO N° 049 -2018 —PR del 21 de marzo de 2018



por una norma actualizada como la planteada, en la cual se pondere el principio de eficiencia en el gasto de los recursos públicos por parte del Estado y haga prevalecer el respeto a la libertad a la información, derecho de todo ciudadano y deber del gobierno de turno, el cual se encuentra constitucionalmente amparado y es consustancial a un régimen democrático.

2.3. SOBRE LA PUBLICIDAD ESTATAL, LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y LA LEY 28874 Y SU FALTA DE REGLAMENTACIÓN, ASÍ COMO LA DISTORSIÓN EN EL MERCADO.

2.3.1. ¿Qué es Publicidad Estatal y qué es la Comunicación Gubernamental?

Publicidad estatal son los mensajes comerciales que contratan las empresas de propiedad del Estado o entidades públicas de cualquier naturaleza (universidades públicas, OPDs, entre otros) para promocionar sus productos o servicios actuando en el mercado local o internacional.

Un ejemplo claro de este tipo de publicidad son las campañas contratadas por las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito promocionando sus productos financieros dirigidas al público objetivo de los emprendedores, o una campaña de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para aumentar el número de postulantes a un examen de admisión, o un plan de relanzamiento del diario oficial El Peruano que busque incrementar el número de suscriptores en su versión de papel o digital.

Cuando los críticos de la llamada "publicidad estatal" sostienen que los gobernantes de turno contratan avisos pagados en los medios privados para promocionar sus obras o gestiones, no se están refiriendo propiamente a la publicidad estatal, eso sería propaganda, lo que se encuentra expresamente prohibido por la Ley 28874 desde el año 2006.

De otro lado, Comunicación gubernamental es el derecho que tienen todos los ciudadanos a estar informados sobre las acciones de gobierno que tienen incidencia directa con sus vidas. Este derecho va de la mano con el deber que tienen los gobernantes de informar a tiempo y en forma oportuna sobre las políticas públicas y acciones de gobierno que inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Así, es la prerrogativa que tiene el Estado para difundir mensajes de interés público. Ejemplos de Comunicación Gubernamental son las campañas para promover la vacunación masiva, para luchar contra la violencia hacia la mujer (Línea 100), para combatir el robo de teléfonos celulares (Celular Robado-Celular Bloqueado), para combatir contra el crimen organizado (Programa de Recompensas del MININTER), los



periódicos simulacros de terremoto o maremoto (organizados por INDECI) o la campaña Perú-Nebraska de PROMPERU concebida para promover la marca Perú en el extranjero, teniendo como resultado final el incremento de turistas foráneos en el país reflejando ante el mundo a nuestra nación como un destino privilegiado para el turismo y las inversiones.

Asimismo, la información dirigida a la promoción de valores cívicos, a las acciones que incentiven el desarrollo económico y social, como también los que desarrollen una cultura de prevención frente a los desastres naturales y la preservación del medio ambiente. De igual forma, la inclusión de mensajes en las distintas lenguas originarias o nativas del país y las acciones en materia de protección a la mujer, el grupo familiar y las poblaciones vulnerables, entre otros.

2.3.2. La Ley 28874, Ley de publicidad estatal y su falta de reglamento

Desde el año 2006 el Estado Peruano regula lo que genéricamente se dio en llamar "Publicidad Estatal". Esta norma legal exige una serie de requisitos para contratar con medios de comunicación privados espacios para difundir mensajes. Se exige un plan estratégico explicando la pertinencia de la campaña, el público objetivo y los fines que se percibe. Está prohibido que los funcionarios públicos o sus nombres aparezcan en las piezas de comunicación y queda claramente establecido que será la sintonía, lectoría o rating de los medios de comunicación (públicos y privados) el criterio para contratar espacios con los medios de comunicación.

Para eso se contratarán los servicios de empresas privadas especializadas que, sobre la base de las mediciones aceptadas por el mercado, establecerán en qué medios y programas en específico (en el caso de la radio y televisión) o en qué sección o página (en el caso de los medios escritos) se contratan los avisos (pauta), según sea el público objetivo (target) de la campaña.

El incumplimiento o violación de esta norma trae consecuencias administrativas, civiles y penales para los funcionarios que lo hagan, siendo la Contraloría General de la República la encargada de fiscalizar el cumplimiento de la norma y, de ser el caso, iniciar acciones de control, fiscalización y eventualmente acciones penales de ser el caso. La norma, asimismo, obliga a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Secretaría de Comunicación Social (órgano rector de la comunicación social en el Estado) a informar al Congreso de la República trimestralmente sobre las campañas de comunicación contratadas con los medios de comunicación (públicos y privados) y el detalle de éstos.

A pesar que la Ley 28874 es una norma que evita el uso discrecional de los recursos públicos destinados a la comunicación social (exige requisitos de sintonía y pertinencia de

las campañas además de prohibir el uso proselitista de este tipo de comunicación) la falta de reglamentación ha hecho que en los 12 años de vigencia se generan distorsiones en el mercado (que encarecen ostensiblemente el costo de este servicio para el Estado), algunos excesos y también maneras de "sacarle la vuelta" a la norma favoreciendo a ciertos medios por criterios ajenos a los técnicos. La discrecionalidad con la que se eligen las Centrales de Medios y el porcentaje que estas empresas cobran a los medios ha generado incentivos para la corrupción. De hecho, la Contraloría tiene varios procesos de control y hasta denuncias por malos manejos en la contratación de campañas de comunicación con medios privados.

Según reportes periodísticos, la mayor cantidad de incumplimientos a la Ley 28874 se han dado en los gobiernos locales y regionales, cuyos titulares suelen promocionar sus obras con avisos en los que se colocan ex profesamente sus figuras o nombres (situación expresamente prohibida por la Ley 28774). Esto, también ha sucedido por la escasa capacidad de control del órgano competente, las sedes descentralizadas de la Contraloría General de la República.

2.3.3. La distorsión en el mercado

Las tarifas que todos los medios cobran al Estado es, en promedio, el doble de lo que le cobran a las empresas privadas (grandes anunciantes). Esta distorsión tiene varios factores que a través del tiempo se han ido juntando para encarecer las tarifas que los medios de comunicación (empresas privadas en su gran mayoría) le cobran al Estado por sus espacios.

Antes de la promulgación de la Ley 28874, para los medios de comunicación el cliente Estado era irregular en sus contratos y más irregular aún en sus pagos. Por esta razón, los medios privados de comunicación decidieron incrementar considerablemente su tarifa comercial porque era un riesgo contratar con el sector público (se conoce de muchos casos donde simplemente no se pagó por los servicios de los medios de comunicación).

Adicionalmente, el Estado no es un cliente predecible para los medios de comunicación privados (suele colocar campañas de manera irregular o a última hora). No suele hacer contratos semestrales o anuales con los medios de comunicación.

Un tercer factor para el encarecimiento de las tarifas para el sector público es que suelen pedir ser "cabecera de tanda" (en el caso de los medios electrónicos: radio y televisión), es decir que sus avisos se coloquen como primeros cuando se inicie el bloque de publicidad pagada o comercial. O estar en la página preferencial de los diarios o revistas.

Un cuarto factor para este incremento es la intervención de las "Centrales de Medios", empresas privadas especializadas en analizar la medición de rating, sintonía y lectoría de cada programa o medio de comunicación para elaborar una pauta publicitaria, que no es otra cosa que, en qué medio, en qué programa o en qué página poner los avisos de las campañas de comunicación social del Estado para que tengan mayor impacto, según los objetivos y target (público objetivo) de la campaña. Por una vieja tradición en el mercado (que viene desde las antiguas agencias de publicidad), estas empresas le cobran a los medios de comunicación el 15% de comisión sobre el valor de facturación. Es una ley no escrita, pero de tácito y fiel cumplimiento en el mercado. Este costo es trasladado directamente al cliente, es decir el Estado, encareciendo directamente en ese porcentaje las tarifas.

Un quinto factor es la exigencia a los medios de Cartas Fianza para la firma de los contratos, esta herramienta financiera eleva los costos del servicio entre 5% y 7%, lo que también se traslada directamente al cliente, el Estado.

Una sexta distorsión, advertida en los años de vigencia de la Ley 28874, es la centralización excesiva en la pauta comercial como producto de la falta de medición en las ciudades del interior del país a los medios locales (pequeñas y medianas estaciones de radio y televisión locales y diarios de provincias). Las empresas que miden rating (televisión abierta), sintonía (radios convencionales) y lectoría (revistas y periódicos) de los medios, son monopólicas y solo lo hacen en la gran Lima y en pocas ciudades más pobladas del país [En el caso de la televisión abierta se miden 6 ciudades (Arequipa, Huancayo, Chiclayo, Piura, Cusco y Trujillo) con muestras que no son representativas (50 aparatos conocidos como *People Meter*) para la magnitud de ciudades que oscilan entre 500 mil y 1 millón de habitantes).

Siendo que el requisito fundamental para que el Estado coloque avisos en los medios de comunicación es que aparezcan en las mediciones aceptadas por el mercado (medición de Lima se toma como promedio nacional), los medios de comunicación locales que no son medidos automáticamente están excluidos de la pauta de avisos estatales. Modalidad que resulta discriminatoria y anti técnica, pues muchos de estos medios son líderes en sus jurisdicciones y llegan con mayor facilidad a ciertos públicos objetivos que los grandes medios nacionales.

Otro ejemplo es la situación del Canal 7 y Radio Nacional, dos medios que tienen la más grande cobertura a nivel nacional (llegan al 99% del territorio), sin embargo, en las mediciones de sintonía, hechas en Lima, alcanzan poco porcentaje, por esa razón se le asigna, en promedio, apenas el 3% de los avisos del Estado, siendo que ambos medios, en decenas de provincias y distritos del interior del país, son los únicos que llegan con su señal. Es por eso, que urge establecer criterios técnicos adicionales para la elaboración

de la pauta del Estado a fin de optimizar la inversión y lograr mejores resultados en cuanto a cobertura e impacto.

Así las cosas, durante los 12 años de vigencia de la Ley 28874 el Estado ha pagado, en promedio, el doble de tarifa que el sector privado en los medios de comunicación, y solo a los grandes medios nacionales y no a los pequeños y medianos de provincias, sin que los funcionarios públicos que tenían la intención de optimizar esta inversión lo puedan hacer porque, a diferencia de una empresa privada, tampoco tenían las herramientas de gestión o prerrogativas para iniciar una negociación directa por la regulación del gasto público. Estas herramientas podrían haberse incluido en el tan esperado reglamento que nunca se hizo.

Por estas razones se presentaron algunos casos de manejos sospechosos en el otorgamiento de publicidad estatal a algunos medios de comunicación (el llamado caso "Chocherín" es el más conocido de los últimos años). Coinciden estas denuncias con el incremento en el presupuesto de publicidad estatal en el gobierno del ex presidente Ollanta Humala.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente Ley, en términos cualitativos, restituirá a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a estar plenamente informados sobre las acciones que realice el Estado en sus tres niveles de gobierno local, regional y nacional, como parte de la implementación de políticas y reformas públicas. En específico, la difusión de información contribuirá a asegurar la efectividad y calidad de los bienes y/o servicios públicos que se le brinda a la población, y por lo tanto, se obtendrá los beneficios esperados en el bienestar de las familias.

Asimismo, la iniciativa legislativa otorga los mecanismos necesarios a los gobernantes tanto locales, regionales como nacionales, para poder cumplir con el deber de rendir cuentas a la ciudadanía, de manera transparente, oportuna, eficiente y eficaz respecto a las acciones gubernamentales que se han venido ejecutando en favor de la calidad de vida de la población. De este modo, se fomenta la participación e involucramiento democrático y abierto de la sociedad civil y ciudadanía en las decisiones de gestión pública que toman sus autoridades.

Por otro lado, en términos cuantitativos, la propuesta ahorra al Estado, en sus tres niveles de gobierno, recursos económicos del presupuesto nacional destinados a contratar espacios en los medios de comunicación privados y estatales porque se corregirá las distorsiones producidas en el mercado que han llevado a que los medios privados cobren, en promedio, el doble de la tarifa comercial cuando venden sus espacios a instituciones

públicas. Este ahorro será significativo lo que permitirá optimizar el presupuesto público en este rubro. Entonces, teniendo en consideración lo antes señalado, se estima que el ahorro será cerca de S/ 60 millones de soles anuales, tomando como referencia los datos de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley, no contraviene la Constitución, ni otras normas de carácter imperativo, encontrándose además conforme con el inciso 4 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú que dispone que toda persona tiene derecho a la libertad de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, sin previa autorización ni censura o impedimento alguno.

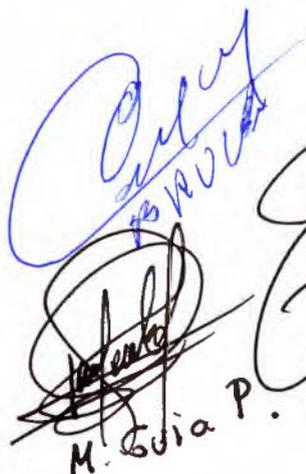
En este sentido, el proyecto de ley plantea la derogatoria de las Leyes N° 28874 y N° 30793, Ley que regula la Publicidad Estatal y que Regula el gasto de publicidad del Estado Peruano, respectivamente, con la finalidad de sustituirlas por una nueva norma que regule la forma en que el Estado desarrolle sus actividades de comunicación y publicidad en relación a los medios de comunicación privados.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

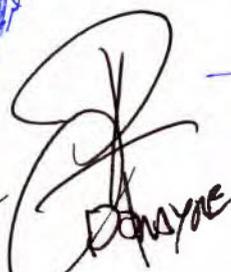
La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **QUINTA POLÍTICA DEL ESTADO.** Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes.
- **VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DEL ESTADO.** Afirmación de un Estado eficiente y transparente
- **VIGÉSIMA NOVENA POLÍTICA DEL ESTADO.** Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

Lima, julio del 2018



M. Guía P.



DONAYRE



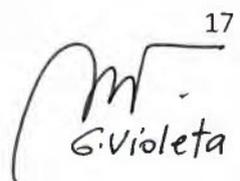
MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Congresista de la República



Despacho Ejecutivo Parlamentario
Peruanos Por el Cambio
Central 311-7777 Anexo 7443
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay s/n setiano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)



ALBERTO OLIVA



G. Violeta

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 16 de Julio del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3107 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA