



Proyecto de Ley N° 3223/2018-CR

Sumilla: Ley que regula la Publicidad Estatal y su gasto en medios privados

El Congresista de la República ROBERTO VIEIRA, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa;

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL Y SU GASTO EN MEDIOS PRIVADOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular el tipo de publicidad estatal que realiza el Estado en medios de comunicación televisiva, radial y escrita, así como la oportunidad y justificación para realizarla en medios privados, estableciendo topes máximos en gasto en los que deba incurrir.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a toda entidad pública, incluidas las de derecho privado y las que estén en regímenes especiales, así como las empresas del Estado, los gobiernos locales y los gobiernos regionales.

No está incluida dentro de las prohibiciones y limitaciones de la presente norma la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERÚ y el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI; sin embargo, deben cumplir con informar la publicidad que contraten a efecto de mantener actualizado el registro que se hace mención en los artículos 8 y 9 de la presente norma.

Artículo 3.- Conceptos

Para la aplicación de la presente ley se entenderá los siguientes conceptos:

3.1.- Publicidad Estatal: Información que las entidades públicas difunden con fondos y recursos públicos, destinada a divulgar la programación, el inicio o la consecución de sus

actividades, obras y políticas públicas, cuyo objeto sea posicionarlas frente a los ciudadanos que perciben los servicios que estas prestan.¹

3.2.- Publicidad Institucional Pública: Es toda publicidad estatal destinada a fortalecer las políticas públicas, orientadas principalmente al ciudadano para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

3.3.- Publicaciones exigidas por ley: Son aquellas que por mandato de la ley deben realizarse en algún medio privado. Los contenidos de estas publicaciones, garantizando el cumplimiento del objeto o fines de ella, deberán ser lo más resumidas posibles o publicar solamente las partes pertinentes que quiere dar a conocer, evitando publicaciones extensas o de partes innecesarias, bajo responsabilidad del titular de la institución que dispone la misma.

Artículo 4.- Publicidad en medios de comunicación del Estado

La difusión de cualquier tipo de publicidad estatal podrá realizarse a través de los medios de comunicación estatales, ya sea por televisión, radio y medios escritos.

Asimismo, cada institución podrá realizar la publicidad estatal que considere necesaria a través de redes sociales y/o a través del internet.

Artículo 5.- Publicidad en medios privados de comunicación

La publicidad estatal en los medios de comunicación privada está prohibida, a excepción de la publicidad institucional pública debidamente orientada al fortalecimiento de políticas públicas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como para el cumplimiento de sus deberes, pudiendo las instituciones comprendidas en el artículo 2 de la presente ley, contratar en los medios de comunicación privada que están debidamente inscritos en el registro previsto en el artículo 8 de la presente norma y cumpliendo los límites máximos de gasto previstos.

Artículo 6.- Límites máximos de gasto en contratación de publicidad institucional pública en medios privados.

A efecto de contratar publicidad institucional pública, las entidades no podrán exceder del 0.20% de la partida de bienes y servicios del total de su presupuesto inicial modificado.

¹ Concepto extraído de la Resolución N.º 0078-2018-JNE Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral.

Artículo 7.- Excepciones

Los límites y prohibiciones de la presente norma, no será aplicable en los siguientes casos:

- Desastres naturales y estados de emergencia, debidamente declarados por Decreto de Urgencia.
- En el marco de los procesos electorales, respecto a la publicidad contratada por los organismos electorales para la educación y orientación del ciudadano
- Publicaciones exigidas por ley.

La publicidad que se contrate y difunda no podrá tener alusiones directas a autoridades y no podrá exceder del 0.50% de la partida de bienes y servicios de la entidad, cuidando que la publicidad que se contrate y difunda con motivo de los desastres nacionales, estados de emergencia y las exigidas por ley se focalicen en el ámbito geográfico respectivo.

Artículo 8.- Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal

Los medios privados de comunicación, ya sea por medio de televisión, radio o escrito, que deseen ser beneficiarios de publicidad institucional pública, deberán inscribirse de manera gratuita en el Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal que estará a cargo del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú, dando a conocer sus tarifas preestablecidas

Toda entidad estatal que contrate publicidad con un medio de comunicación privado, deberá dentro de los 3 días siguientes, informar al Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú, el objeto, la justificación, y el monto de la contratación, para que éste mantenga actualizado el Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal.

Artículo 9.- Observatorio de Publicidad Estatal

El Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú procesará y mantendrá actualizada la información del Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal, a efecto de que las autoridades y ciudadanía en general puedan verificar el cumplimiento de las prohibiciones y límites previstos en el artículo 6 de la presente ley, la misma que estará disponible en su página web.

Artículo 10.- Infracción a la norma

Las infracciones a disposiciones contenidas en la presente ley constituyen falta grave, y dan lugar al inicio del procedimiento administrativo correspondiente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA: Implementación del Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal y el Observatorio de Publicidad Estatal.

En el plazo de 60 días calendarios el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú, implementará el Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal al que se hace referencia en el artículo 8 y habilitará en su página web el soporte técnico necesario para el Observatorio de Publicidad Estatal contemplado en el artículo 9 de la presente norma.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA: Disposición derogatoria

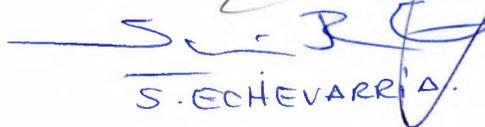
Deróguese la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal y la Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano.

Lima, julio 2018

ROBERTO VIEIRA
Congresista de la República




MARVIN
PALTA


S. ECHEVARRÍA


CARLOS GALÁN


DORA YANA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de AGOSTO del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3223 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.-

.....

.....

.....



.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano², es una "respuesta" al abuso cometido durante años por algunos - malos- funcionarios que utilizando los recursos del Estado -dinero público- han desvirtuado el deber -y el derecho- que tiene el Estado de mantener informados a los ciudadanos.

Y señalamos ello, porque al regular esta materia -nos referimos a la publicidad estatal-, el legislador debe hacer una ponderación entre los derechos que se afectarían -de los ciudadanos a estar informados- y las limitaciones a imponer -prohibición para que los funcionarios de los gobiernos de turno mal utilicen los fondos públicos-.

Dicho ello, podemos señalar que no se puede atentar contra los derechos de los ciudadanos peruanos a estar informados de las políticas públicas destinadas a satisfacer sus necesidades básicas en algunos casos, y en otros, para brindarles condiciones de calidad de vida.

Uno de los estudios más completos sobre esta materia, es el realizado por la Organización de los Estados Americanos, denominado "Principios Sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión"³, en él se plasma el problema y se plantea soluciones. El mencionado estudio señala que "éste tema merece especial atención en las Américas, donde **la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad**"⁴, de ello podemos establecer que la mala práctica -canalización de recursos - data de muchos años atrás, sin que muchos Estados hayan elaborado un marco normativo claro, rígido, pero que por sobre todo, limite la discrecionalidad de los funcionarios.

² Aprobada por insistencia

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos /INF. 6/12 7 marzo 2011

⁴ CIDH. Informe Anual 2003. OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003 Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V (Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Oficial), párrafo 2

En efecto, uno de los problemas en cuanto a la publicidad estatal y su contratación en medios privados fue determinado por una comisión especial del Congreso Chileno, la que arribó en sus conclusiones que "...la falta de una regulación específica de la publicidad oficial favorece la discrecionalidad de la autoridad en la decisión de los medios con los cuales se contrata el avisaje del Estado. Ello produce un deterioro en la transparencia y probidad que debe guiar el ejercicio de la función pública, puede atentar contra el pluralismo de los medios de comunicación social y, eventualmente, genera en forma indirecta la concentración en su propiedad..."⁵; en ese marco de ideas, podemos señalar que resulta necesario dictar normas específicas claras, que reduzcan la discrecionalidad de los funcionarios públicos, pero sin menoscabar el derecho de todos los peruanos, de que el Estado nos mantenga informados, con información útil para ejercer y salvaguardar nuestros derechos.

Otra de las consecuencias de la falta de regulación específica determinada por la comisión parlamentaria chilena es que se "...deja abierta la posibilidad para que ésta se utilice como un mecanismo para presionar o interferir la libertad de expresión, utilizando la asignación o retiro de pauta publicitaria para beneficiar a medios y periodistas afines o castigar a los críticos, condicionando el contenido de sus expresiones..."⁶

En el caso de la legislación peruana, la publicidad del Estado se regía por Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal⁷, que data de muchos atrás, si bien contempla criterios para la publicidad, no establece a buena cuenta limitaciones necesarias, para restringir la "discrecionalidad" de los funcionarios públicos, -que como hemos señalado- han abusado de esta facultad en beneficio del gobierno de turno pero en perjuicio del Estado peruano.

Otro aspecto que llama la atención de la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, es que prioriza la contratación en medios privados dejando de lado a los medios de comunicación del Estado.

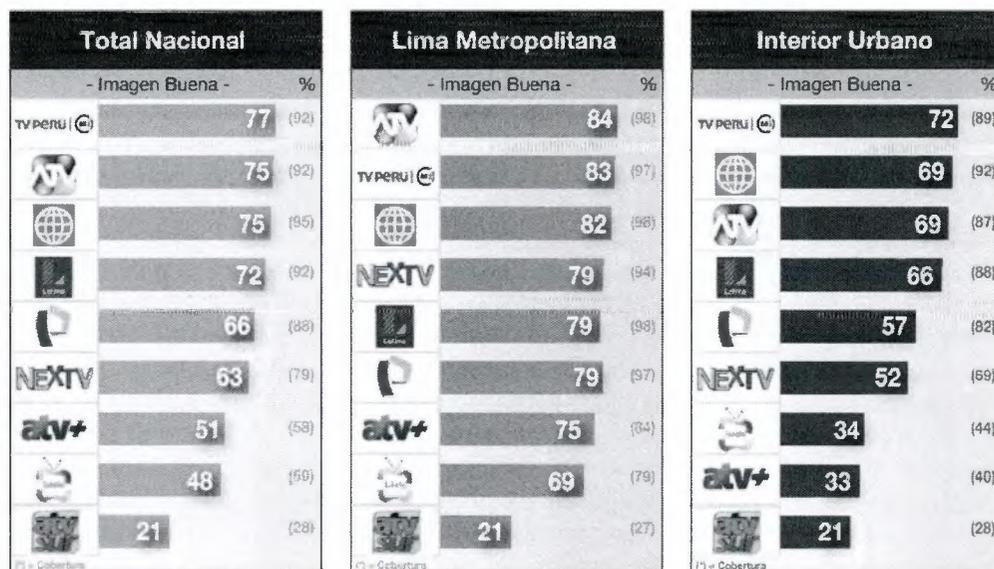
⁵ Informe de la comisión especial investigadora sobre avisaje del Estado.

⁶ Informe de la comisión especial investigadora sobre avisaje del Estado.

⁷ Publicada el 15 de agosto del 2006

Así, se señala en el "Artículo 7.- Medios de comunicación estatales: En la contratación de servicios publicitarios, las entidades y dependencias sólo darán preferencia a los medios oficiales respecto de los medios de comunicación privados, si éstos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura."⁸, como se aprecia, prácticamente la voluntad o intención del legislador – de ese entonces- fue direccionar que la publicidad del Estado se realice en medios de comunicación privados.

Un estudio de investigación realizado por una compañía de estudios de mercado,⁹ realizado en Lima y 75 ciudades del interior del país seleccionadas al azar entre grandes, medianas y pequeñas, demuestra que la cobertura y calidad de señal en cuanto a televisión, está siendo encabezada por TV PERU y le siguen cadenas de televisión privadas.



FUENTE: C.P.I. - Junio / Julio 2017

Este argumento, si bien podría considerarse a favor de la expedición de la Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano, no resulta idóneo para tal afirmación toda vez

⁸ Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal

⁹ CPI Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública SAC

que la cobertura y la buena señal, no aseguran la preferencia de los ciudadanos, la misma que se genera por el contenido de la transmisión. Según el Poder Ejecutivo¹⁰ el alcance de la sintonía de Tv Perú solo cuenta con el 3% de la preferencia nacional.

En cuanto a los medios radiales en el país la misma investigación¹¹ revela que la "radio estatal" prácticamente "no existe", es decir, no solo no tiene cobertura sino que no tendría preferencia, por lo que usar este medio de comunicación estatal para difundir alguna campaña o una política pública no tendría ningún efecto.



FUENTE: C.P.I. - Junio / Julio 2017

El presupuesto destinado a la contratación de publicidad en medios de comunicación privados de todo el aparato estatal no se encuentra -fácilmente- identificado, por lo que uno de los desafíos y objetivos de la presente iniciativa es tener un "observatorio de publicidad estatal" esa es la mejor forma de fiscalización al Estado, la que se da por parte de la propia población - además de los actores interesados-, pero el "observatorio de Publicidad Estatal" no sería posible, sino

¹⁰ OFICIO N° 049 -2018 —PR, presentado a la Presidencia del Congreso de la República

¹¹ CPI Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública SAC

existiera un registro, es por eso que proponemos además la creación del "Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal" donde no solo exista un listado de medios de comunicación privados (televisión, radio, escrito) sino, un lugar donde se registre el objeto, la justificación, y el monto de la contratación.

Estas medidas, además de considerar las características de lo que debe publicarse (políticas públicas, orientadas al ciudadano para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes) y las limitaciones en cuanto al tope de dinero máximo que pueden invertir las instituciones públicas, **deberían servir para restarle discrecionalidad al funcionario público encargado y así evitar el mal uso de los recursos del Estado, sin perjudicar al ciudadano**

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Se busca dar un marco normativo claro, concreto y con límites y prohibiciones expresas que resten la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la contratación de publicidad estatal en medios privados de comunicación, privilegiando, que la publicidad que se contrate, esté orientada básicamente al ciudadano para el ejercicio de sus derechos, así como para el cumplimiento de sus deberes.

Establecemos que el límite para contratar publicidad institucional pública, no podrá exceder del 0.20% de la partida de bienes y servicios del total de su presupuesto inicial modificado.

Para tal efecto se crea un "Registro Especial de Proveedores de Publicidad Estatal" en donde los medios privados de comunicación (televisión, radio o escrito) que tengan interés en ser beneficiarios de publicidad institucional pública, deberán inscribirse dando a conocer sus tarifas preestablecidas, además deberá hacerse constar el objeto, la justificación, y el monto de la contratación. Este registro estará a cargo del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú.

De igual manera se prevé que con la información proporcionada el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú, tenga un aplicativo en su página web que sirva de "Observatorio de

Publicidad Estatal", a efecto de que las autoridades y ciudadanía en general puedan verificar el cumplimiento de las prohibiciones y límites establecidas.

Así mismo hemos considerado excluir de los alcances de la presente norma a la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERÚ, y al Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, los mismos que deberán cumplir con informar la publicidad que contraten para mantener actualizado el registro y el observatorio de publicidad estatal.

Como excepción al límite del 0.20% consideramos los casos de desastres naturales y estados de emergencia, debidamente declarados por Decreto de Urgencia, así como la publicidad que se contrate en el marco de los procesos electorales, por los organismos electorales para la educación y orientación del ciudadano; también consideramos las publicaciones exigidas por ley.

Por último, derogamos de manera expresa las Leyes 28874, Ley que regula la publicidad estatal y 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma al regular la publicidad estatal y el gasto en que se incurre en ella al contratar medios de comunicación privados, no irroga costo alguno al erario nacional, sino por el contrario, lo que busca es un ahorro y uso efectivo de los recursos públicos, evitando el derroche del mismo para beneficio de los medios de comunicación privados, así como para mejorar la imagen de algunas autoridades del gobierno de turno.

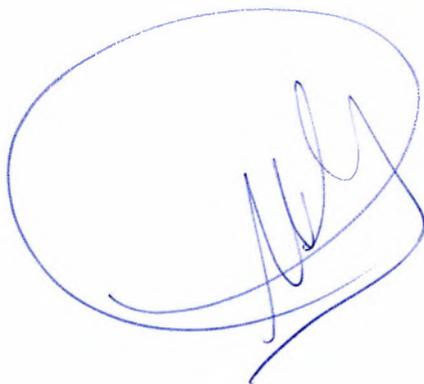
Como lo hemos señalado es difícil identificar todos los montos de publicidad en medios privados de comunicación dado que muchas veces las contrataciones se hacen de manera directa y otras a través de terceras empresas.

En ese sentido y al proponer el límite máximo de 0.20% de la partida de "Bienes y Servicios", tendríamos en el escenario "más óptimo" para el Estado, suponiendo que todas las entidades a

todo nivel utilicen el 100% de sus recursos disponibles, solamente se hubiera invertido –o invertirá- en publicidad estatal en medios de comunicación privada los siguientes montos:

Año	Monto: 0.20% de Partida de Bienes y Servicios del PIM
2016	72, 592, 199
2017	80, 206, 215
2018	77, 212, 406

Fuente: Mef¹²
Elaboración propia



¹² Transparencia Económica