

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA
LEY N° 28874, LEY DE PUBLICIDAD ESTA-
TAL A FIN DE INCLUIR A LOS MEDIOS LO-
CALES Y REGIONALES EN LA INVERSIÓN
DE LA PUBLICIDAD ESTATAL PARA QUE
SE GARANTICE EL DERECHO DE TODOS
LOS CIUDADANOS A RECIBIR INFORMA-
CIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS, PROGRA-
MAS, PROYECTOS PÚBLICOS Y SERVI-
CIOS QUE BRINDA EL ESTADO.**

El Grupo Parlamentario "**UNIÓN POR EL PERÚ**", a propuesta del Con-
gresista **JAVIER MENDOZA MARQUINA**, ejerciendo el derecho de ini-
ciativa legislativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 107° de la
Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75°
y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la si-
guiente iniciativa legislativa.

PROYECTO DE LEY

**Ley que modifica la Ley n° 28874, Ley de publicidad estatal a fin
de se incluya a los medios locales y regionales en la inversión de
la publicidad estatal para que el Estado garantice el derecho de
todos los ciudadanos a recibir información sobre las políticas,
programas, proyectos públicos y servicios que brinda.**

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1º.- Objeto de la ley

Esta propuesta legislativa tiene como objeto Ley que modifica la Ley n°
28874, Ley de publicidad estatal a fin de se incluya a los medios locales

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

y regionales en la inversión de la publicidad estatal para que el Estado garantice el derecho de todos los ciudadanos a recibir información sobre las políticas, programas, proyectos públicos y servicios que brinda.

Artículo 2°. Modificación del artículo 3 de la Ley 28874

Modifíquese el inciso c del artículo 3 de la Ley 28874 en cual quedará redactado en los términos siguientes:

Artículo 3.- Requisitos

...

- c. Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo y la finalidad que se quiera lograr, la cobertura, la duración de la campaña, equilibrio informativo e impacto de los mismos. Deberá sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a determinados medios de manera preferente, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas. ***Dentro de estos criterios se incluirán prioritariamente a los medios locales que operan con 50% o más de programación propia dentro del ámbito distrital, provincial, regional y nacional, debiéndose cumplir obligatoriamente con esa prelación en la selección de medios para que la población destinataria tenga un mayor acceso a la información institucional del Estado.***

Artículo 3°. Modificación del artículo 5 de la ley 28874

Modifíquese el artículo 5 de la ley 28874 e incorpórese dos párrafos finales en los siguientes términos:

Artículo 5.- Prohibiciones

(...)

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

Las entidades o dependencias no podrán excluir a los medios locales que operan en los distritos, provincias y regiones cuando se adquiera los servicios de medios de comunicación para campañas nacionales sectoriales, orientadas a poblaciones de esas jurisdicciones o sectores, salvo que las empresas privadas de publicidad o medio de comunicación social no cuenten con autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para prestar servicios de radiodifusión sonora y televisiva.

Está prohibido que las empresas especializadas en elaborar la pauta de los avisos (Centrales de Medios u otros), cobren porcentajes o pago adicional alguno como comisión de servicios a los medios de comunicación contratados para pasar los avisos de la publicidad estatal, bajo responsabilidad del proveedor y de la empresa que lo solicite.

Artículo 4°.- Incorporación del artículo 9 a la ley 28874

Modifíquese la Ley 28874 e incorpórese el Artículo 9 a la misma términos siguientes:

Artículo 9.- Selección de las centrales de medios

Para el cumplimiento del plan estratégico de comunicación, la entidad o dependencia podrá contratar a una Central de Medios que será seleccionada en concurso público. En caso de no requerir de una Central de Medios o en situaciones de desastres, emergencias naturales y sanitarias, las oficinas de comunicaciones de las entidades o dependencias de los tres niveles del gobierno, asumen las funciones de las Centrales de Medios, teniendo como referencia para su plan, a las Asociaciones de Medios de Comunicación debidamente constituidas.

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la Ley N°28874 y sus modificatorias planteadas en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendarios a partir de la publicación de esta Ley en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. - Sobre la derogación

Deróguese o déjese sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente Ley.

Setiembre de 2020.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Se sabe que los medios locales -entre radio y televisión- que operan a nivel local y regional en los distritos y provincias de todo el País suman en total 4917 empresas. Estos cubren el 100 % del territorio nacional y llegan a todos los peruanos. En cambio, los medios de alcance nacional suman 1,245 y cubren principalmente las ciudades más importantes del país.

Según cifras oficiales en el país existen 5,658 estaciones de radio, de los cuales 4,286 son estaciones locales que operan en distritos, provincias y regiones; 685 pertenecen a las cadenas nacionales; 92 al Estado (Radio Nacional); 438 son religiosas y 157 son ONG, universitarias y municipales. Asimismo, existen 1,841 estaciones de televisión; de los cuales 631 operan a nivel local y regional; 560 pertenecen a las cadenas nacionales; 398 son del Estado (TV Perú), 147 son religiosos; 105 son ONG, universitarias y municipales.

El siguiente cuadro resume las cifras anteriormente descritos.

RESUMEN DE ESTADÍSTICAS TOTALES DE RADIO Y ELEVISIÓN						
	LOCALES	NACIONALES	ESTADO (IRTP)	RELIGIOSAS	OTROS	TOTAL
RADIO	4286	685	92	438	157	5658
TELEVISIÓN	631	560	398	147	105	1841
TOTAL	4917	1245	490	585	262	7499
ELABORADO POR LA COORDINADORA DE MEDIOS LOCALES - MEDIOS PERÚ						

Sin embargo, en contraste con estas cifras, el Estado invierte más del 90% de publicidad estatal en los medios nacionales que operan desde la capital y solo entre el 3% y 7% en los medios locales, a pesar de que estos tienen una cobertura local del 100% en todo el país. El siguiente cuadro grafica mejor esta realidad:

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

COMPARATIVO DE PUBLICIDAD ESTATAL ENTRE MEDIOS NACIONALES Y LOCALES						
CAMPAÑA	AÑO	ENTIDAD	MEDIOS NACIONALES (RADIO Y TV)	MEDIOS LOCALES (RADIO Y TV)	OTROS*	TOTAL (\$/)
"ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020"	2020	ONPE	S/. 35,000,598.94	S/. 963,660.56	S/. 0.00	S/. 35,964,259.50
"PROTÉGETE DEL CORONAVIRUS"	2020	PCM	S/. 5,310,403.19	S/. 771,093.05	S/. 1,829,144.20	S/. 7,910,640.44
"ANEMIA"	2019	PCM	S/. 4,693,996.24	S/. 947,801.65	S/. 1,158,196.44	S/. 6,799,994.33
*OTROS: TV CABLE, IMPRESOS, PUBLICIDAD EXTERIOR, MEDIOS DIGITALES						
ELABORADO POR LA COORDINADORA DE MEDIOS LOCALES - MEDIOS PERÚ						

Frente a esta asimetría en la priorización a los medios nacionales por parte del Estado para invertir en la publicidad estatal, existe la apremiante necesidad de corregir el marco normativo correspondiente; en ese sentido, es legítimo la necesidad de modificar la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, la misma que a la fecha ha sido distorsionada y ha generado corrupción, clientelismo y favorecimiento a grupos predominantes del sector.

En la práctica, la aplicación de la referida ley por parte de las entidades y dependencias irroga una desigualdad en agravio de los medios locales, ya que el criterio empleado para la distribución de la publicidad en la radio y la televisión, es irregular, discriminatorio y ajeno a la realidad. Se utiliza indicadores que solo favorecen a los medios de las grandes corporaciones cuya cobertura solo satisface a las poblaciones de zonas urbanas o principales ciudades del país, dejando excluido a los ciudadanos de las zonas rurales, quienes por su distinta realidad lingüística y cultural no logran asimilar los mensajes debido a la codificación descontextualizada que emplean los medios capitalinos más identificados con la cultura de una audiencia urbana.

Los funcionarios del Estado no solo deberían considerar indicadores de audiencia o sintonía, sino también, cuota de mercado, distribución geográfica, idioma, identidad, programación; presencia de los medios locales en distritos, provincias y regiones. Estos últimos son los de mayor cobertura e identidad local de cada jurisdicción. Se

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

debe tener en cuenta que, los estudios de sintonía para radioemisoras se hacen solo en 15 ciudades del país, dejando desatendido a 1874 distritos y 181 provincias. Respecto a televisión, la medición de sintonía solo se hace en Lima.

Además, cabe precisar que la legislación vigente, Ley N° 28874, es susceptible de amparar prácticas clientelares, donde los funcionarios entregan a una central de medios la seleccionan de las empresas que difundirán la publicidad estatal. Estas empresas por ese servicio cobran al Estado “montos simbólicos” de hasta 1 sol por mediar millonarias inversiones en los medios. Esto se debe a que todos sus costos, gastos y ganancias los trasladan al medio, sin ningún límite, ni control por parte de la entidad contratante. Así, los más perjudicados y afectados son los medios locales y regionales, porque algunas Centrales de Medios tercerarizan ese servicio con *brókers* que cobran por comisiones de hasta el 70% de la inversión que hace el Estado.

La situación descrita genera corrupción y perjuicio dentro de las entidades anunciantes, porque la mayor parte del dinero que dispone el Estado para la difusión de temas gubernamentales, termina en manos de intermediarios, perjudicando la inversión del Estado en las campañas publicitarias institucionales.

Asimismo, se ha detectado que el Estado difunde publicidad en empresas que no tienen autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para prestar servicios de radiodifusión sonora y televisiva, con ello promueven la informalidad en el servicio y las interferencias en la señal de las radioemisoras legalmente autorizadas.

Otro de los factores en este problema viene a ser la situación lingüística y cultural del país, un factor decisivo en la forma como debe enfocarse los contenidos de publicidad estatal. El Perú es un país

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

multilingüe y pluricultural en el que existen alrededor de 50 lenguas nativas o aborígenes, las mismas que gozan de un reconocimiento constitucional como lenguas oficiales o idiomas en las zonas donde predominan; no solo es el español a través del cual las poblaciones satisfacen sus necesidades comunicativas. Sin embargo, en aplicación de la actual Ley de Publicidad, nunca o pocas veces se difunde la publicidad en un código pertinente y accesible para las poblaciones con idiomas aborígenes; en cambio, los medios locales que operan y sirven en estos sectores, diseñan los contenidos de sus programas empleando estas lenguas, por ello son más preferidos en la vida cotidiana de la audiencia rural; de allí resulta más útil y eficaz, desde el punto de vista comunicativo, que el Estado emplee como canal a los medios locales para sensibilizar a estas poblaciones sobre la distintas políticas que desea comunicar.

Estas prácticas no solo colisionan con el principio constitucional de la igualdad ante la ley, sino con el reconocimiento y protección que el Estado ofrece a la pluralidad étnica y cultural del país y sus consiguientes derechos lingüísticos. En esa línea de pensamiento, todos los niveles el gobierno del Estado están en la obligación de comunicar sus políticas públicas a todos sus ciudadanos sin ningún tipo de distinción, ni discriminación. Todas sus comunicaciones institucionales, no solo deben hacerlas entre los ciudadanos de las grandes ciudades, empleando los medios satelitales o nacionales, sino también deben hacerlas en todos los medios posibles para llegar hasta el último poblador de la zona más alejada del país. Para este propósito, los más efectivos y eficientes son los medios locales de cada distrito, provincia o región.

Producto de esta falta de consideración a los medios locales de los distritos y provincias en la distribución de los recursos, estos medios agonizan y correr el riesgo de cerrar sus operaciones. La emergencia sanitaria que vive el país, los ha llevado a la mayor crisis económica

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

que ya sufrían desde antes de la pandemia. Sin publicidad del Estado, los medios de provincias sobreviven concesionando sus horarios y vendiendo publicidad local, con lo cual, no pueden desarrollarse ni mejorar su calidad de programación y contenidos. Aquí no se trata de pedir al Estado una subvención o trato especial, sino exigir el cumplimiento de sus disposiciones. El artículo 59° de la Carta Magna establece que: “(...) **El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades**”. Y el artículo 61° dice: “(...) **Combate toda práctica que limite y el abuso de posiciones dominantes** (...)”. Sin embargo, la situación actual es exactamente contraria a lo que dispone la Constitución, la Ley 28874, Ley de Publicidad Estatal, promueve la posición dominante de los medios nacionales o los conglomerados de medios que concentran unas pocas grandes corporaciones, perjudicando a miles de pequeñas y medianas empresas de radio y televisión que existen y operan en todos los distritos y provincias del Perú.

Existe una evidente transgresión a la Constitución cuando el Estado contrata publicidad, prioritariamente en unas cuantas empresas dueñas de conglomerados de medios, dejando de lado a miles de medios de provincias que tienen igual y mejor oferta publicitaria. Asimismo, permite la posición dominante de los medios nacionales sobre los medios locales.

Por las razones expuestas en a largo de esta sección del proyecto, resulta legítima la aprobación y la consiguiente modificación de la Ley N° 28874, ley de publicidad estatal a fin de se incluya a los medios locales y regionales en la inversión de la publicidad estatal para que el Estado garantice el derecho de todos los ciudadanos a recibir información sobre las políticas, programas, proyectos públicos y servicios que brinda.

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa de ser aprobada y publicada, modificará los artículos 3 y 5 la Ley n° 28874, asimismo, incorporará el artículo 9 al mismo cuerpo legal; esto con la finalidad de que se incluya a los medios locales y regionales en la inversión de la publicidad estatal para que el Estado garantice el derecho de todos los ciudadanos a recibir información sobre las políticas, programas, proyectos públicos y servicios que brinda. Su vigencia, asimismo, superará la práctica discriminatoria e inconstitucional de la inversión estatal que solo favorece a un pequeño conglomerado de grandes corporaciones de medios de comunicación que son privilegiados en la contratación de la publicidad estatal, sin cubrir las necesidades de información de las poblaciones de distintas realidades culturales y lingüísticas del país.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa no ocasiona gasto adicional al erario nacional, antes bien, procura una eficiencia en el gasto del presupuesto que el Estado invierte en la publicidad estatal que, según el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), asciende aproximadamente a S/ 168 millones al año; haciendo que la inversión de este monto tenga una distribución más equitativa para que la comunicación de las políticas públicas del Estado llegue con mayor transparencia y eficiencia a todos los peruanos.

Ayacucho, julio de 2020