

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, del Grupo Parlamentario Perú Libre a iniciativa del Congresista Américo Gonza Castillo, que propone la "Ley que crea el registro de medios digitales y regula los criterios para la inversión del estado en publicidad".

Luego de la exposición y debate, en la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de fecha 4 de junio de 2025, se acordó por MAYORÍA/UNANIMIDAD aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado".

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 7868/2023-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario y Digitalización el 16 de mayo de 2024. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora el 20 de mayo de 2024; siendo la segunda comisión dictaminadora la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 7868/2023-CR tiene por objeto la creación del registro de medios digitales, páginas web, redes sociales, líderes de opinión, personas influyentes de las redes sociales (influencers), y streamers, que contraten con el estado.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal (2006).
- Ley 31515, Ley que modifica la Ley 28874 (2022).
- Decreto Supremo N.º 064-2023-PCM, Reglamento de la Ley 28874.
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo N.º 1444, Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo N.º 1412, Ley de Gobierno Digital.
- Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Mediante Oficio N° 2478-2023-2024-CMRV-CEBFIF-CR de fecha 27 de junio de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 7868/2023-CR.

4.2. Presidencia del Consejo de Ministros - PCM

Mediante Oficio N° 2479-2023-2024-CMRV-CEBFIF-CR de fecha 27 de junio de 2024, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 7868/2023-CR.

4.3. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR

Mediante Oficio N° 2480-2023-2024-CMRV-CEBFIF-CR de fecha 27 de junio de 2024, se solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales sobre el Proyecto de Ley 7868/2023-CR.

4.4. Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

Mediante Oficio N° 2481-2023-2024-CMRV-CEBFIF-CR de fecha 27 de junio de 2024, se solicitó opinión a la Asociación de Municipalidades del Perú sobre el Proyecto de Ley 7868/2023-CR.

4.5. Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC

Mediante Oficio N° 2482-2023-2024-CMRV-CEBFIF-CR de fecha 27 de junio de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre el Proyecto de Ley 7868/2023-CR

V. OPINIONES RECIBIDAS

5.1. Presidencia del Consejo de Ministros - PCM

De la Presidencia del Consejo de Ministros, se ha recibido el Oficio N° D001950-2024-PCM-SG, con fecha 30 de setiembre del 2024, adjuntando el Informe N° D001451-2024-PCM-OGAJ. La Oficina General de Asesoría Jurídica, junto con las Secretarías de Comunicación Social, de Gobierno y Transformación Digital, y de Gestión Pública, revisaron el contenido del proyecto y sus implicancias normativas y técnicas. Se identificaron diversas observaciones, entre ellas: la existencia de plataformas digitales estatales que ya cumplen funciones similares, la falta de sustento técnico en varios artículos del proyecto (como la asignación del 75% de inversión publicitaria a ciertos medios), contradicciones internas en el texto normativo, y la invasión de competencias propias del Poder Ejecutivo. **Concluyen que resulta no viable, por carecer de sustento técnico, duplicar funciones ya existentes y vulnerar el principio de coherencia normativa.**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

5.2. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Del Ministerio de Economía y Finanzas, se ha recibido el Oficio N° 3045-2024-EF/10.01, con fecha 2 de diciembre del 2024, adjuntando el Informe N° 0149-2024-EF/54.02. El MEF señala que el proyecto no tiene viabilidad técnica ni económica, pues implica creación de funciones no previstas en las entidades involucradas, genera obligaciones sin financiamiento y establece porcentajes de inversión pública sin sustento técnico. También se advierte que el proyecto vulnera principios como la eficiencia del gasto público y la competencia técnica del Ejecutivo. **Concluyen que no resulta viable técnica ni económicamente y contraviene los principios de eficiencia en el uso de recursos públicos.**

5.3. Confederación Nacional de Radio y Televisión - CNRTV

De la Confederación Nacional de Radio y Televisión, se ha recibido el Oficio N° 008-2025/CNRTV, con fecha 25 de enero del 2025. Se resalta que la propuesta promueve la transparencia en el uso de recursos públicos mediante un registro de medios digitales, mejora la eficiencia del gasto estatal, fomenta la inclusión de medios regionales y emergentes, moderniza la gestión pública digital y fortalece el acceso a información y la profesionalización del sector. **Concluyen que el proyecto representa un avance significativo hacia la transparencia, modernización y eficiencia en la inversión estatal en publicidad, por lo que cuenta con opinión favorable.**

5.4. Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC

Del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se ha recibido el Oficio N° 0769-2025-MTC/04, con fecha 8 de abril del 2025, adjuntando el Informe N° 2334-2024-MTC/08. Reconoce como aspecto positivo la propuesta de crear un registro de medios digitales, ya que promueve la transparencia y modernización de la comunicación estatal. Sin embargo, advierte problemas en el diseño del proceso de registro y critica que los requisitos propuestos (como antigüedad en el RUC o en el OSCE) pueden excluir a nuevos actores digitales. También cuestiona que el 75% de la inversión publicitaria se destine a titulares de radiodifusión, lo cual podría favorecer injustificadamente a medios tradicionales y contradice el objetivo del proyecto. **Concluyen** que el proyecto presenta una propuesta valiosa en términos de transparencia, pero requiere ajustes técnicos y normativos para garantizar inclusión, competencia equitativa y coherencia con los fines de promover la publicidad digital.

5.5. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR

De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, se ha recibido el Oficio N° 00264-2025-ANGR/P, con fecha 25 de abril del 2025. Señala que la creación de un nuevo registro de medios digitales es innecesaria, ya que ya existe el Registro Nacional de Proveedores (RNP) administrado por el OSCE. Asimismo, cuestiona la falta de sustento jurídico y estadístico en el artículo que asigna el 75% de inversión a determinados medios, y observa que las prohibiciones establecidas vulnerarían la libertad de contratación y de comunicación. **Concluyen con una opinión desfavorable sobre el proyecto de ley por**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

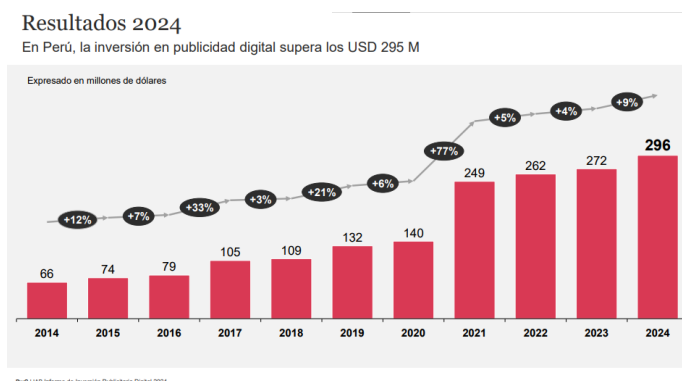
considerarlo innecesario, inconsistente y contrario a principios jurídicos y constitucionales.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

6.1. Situación Actual del Gasto Público en Publicidad Digital

Es evidente una brecha estructural de transparencia, trazabilidad y estandarización en la contratación de publicidad digital por parte del Estado, dentro de un contexto de crecimiento sostenido de esta modalidad de inversión.

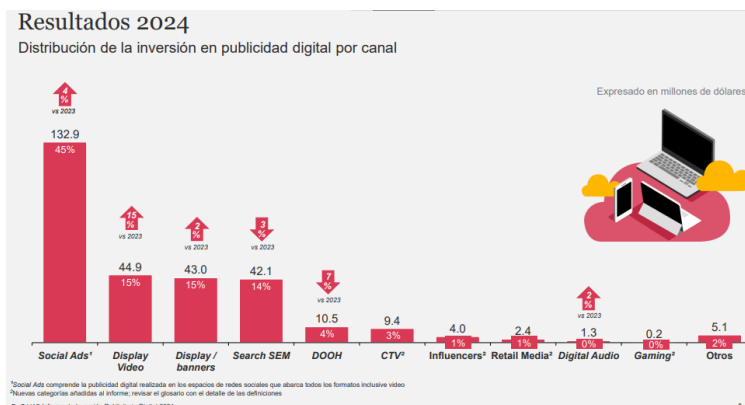
- **Magnitud del gasto.-** Según el Informe de Inversión en Publicidad Digital Perú 2024 elaborado por IAB Perú y PwC (marzo de 2025)¹, la inversión total en publicidad digital en el país alcanzó los US\$ 295 millones al cierre de 2024, consolidando un crecimiento continuo desde 2020 (IAB Perú & PwC, 2025). Aunque la mayor parte de esta inversión corresponde al sector privado, el componente estatal ha venido incrementándose de manera sostenida, representando aproximadamente entre el 15% y 20% del gasto público total en publicidad, según registros de ejecución presupuestal (MEF, 2024) y bases de contratación pública (OECE, 2024).



Evolución de la inversión en publicidad digital en Perú (2014–2024).

¹ IAB Perú & PwC. (2025). *Informe de Inversión en Publicidad Digital Perú 2024 (versión reducida)*. Lima: marzo 2025. <https://iabperu.com/wp-content/uploads/2025/03/PwC-e-IAB-Informe-de-Inversion-en-Publicidad-Digital-2024-version-reducida.pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"



Distribución de la inversión en publicidad digital por formato en 2024.

Fuente: IAB Perú & PwC. Informe de Inversión en Publicidad Digital Perú 2024 (versión reducida). Lima, marzo 2025

- **Marco normativo vigente.-** La regulación de la publicidad estatal en el Perú se encuentra establecida en la Ley 28874 (2006), modificada por la Ley 31515 (2022). Estas normas establecen los fines informativos de la publicidad estatal, prohíben su uso como propaganda política, regulan la contratación directa y establecen cuotas mínimas de contratación de medios locales: 70% para entidades locales en campañas locales, 50% para entidades nacionales en campañas locales, y 30% para campañas nacionales (Ley 31515, 2022). Asimismo, la ley prohíbe el cobro de comisiones por parte de agencias intermediarias, dispone la publicación de registros de medios por parte del MTC, y exige la autorización previa de las campañas mediante el Plan de Estrategia Publicitaria (PEP), conforme lo desarrolla el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 064-2023-PCM.
- **Vacíos regulatorios persistentes.-** A pesar de los avances normativos, persisten brechas relevantes. El Registro del MTC se encuentra centrado principalmente en medios tradicionales (TV, radio, prensa escrita), quedando excluidos portales digitales, agencias de compra programática, influencers y creadores de contenido digital. Cruzando los registros del MTC, los contratos adjudicados (OECE) y la ejecución presupuestal (MEF), se estima que aproximadamente el 70% de los proveedores digitales contratados por el Estado no figuran en ningún padrón formal validado (Contraloría General de la República, 2023).
- **Prácticas actuales de contratación.-** Las entidades públicas formulan anualmente sus Planes de Estrategia Publicitaria (PEP), exigiéndose autorización previa para las campañas. La contratación puede realizarse por concurso o adjudicación directa según los montos, bajo el marco de la Ley de Contrataciones del Estado. Muchas entidades utilizan centrales de medios para la compra de pauta digital, pero la priorización de medios locales establecida por la Ley 31515 ha generado un importante giro redistributivo en la pauta estatal.
- **Impacto redistributivo reciente.-** Los grandes grupos mediáticos nacionales registraron fuertes reducciones de ingresos por publicidad estatal en 2022 (entre 83% y 93% de caída respecto a 2021), mientras que numerosos medios locales —en su

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

mayoría micro y pequeñas empresas— comenzaron a recibir asignaciones por primera vez. Esta redistribución ha promovido descentralización, pero también ha generado dificultades de ejecución presupuestal allí donde existen limitadas ofertas locales (Lodicelagente, 2023; Panamericana TV, 2025)^{2,3}.

- **Problemas y riesgos identificados.**- Diversos organismos de control han señalado deficiencias y riesgos en el modelo actual. La Contraloría General ha advertido sobre la fragmentación de contratos y el uso excesivo de la figura de consultorías para campañas comunicacionales, lo que puede ocultar gastos publicitarios fuera de la supervisión central. Un caso documentado en investigación periodística en 2025 reveló prácticas de contratación que podrían configurar riesgos de conflicto de interés y debilidades en el control. Según el reportaje difundido por Panamericana TV (2025), algunas contrataciones estatales de publicidad habrían sido gestionadas a través de centrales de medios que ofrecían tarifas competitivas a las entidades públicas, pero que posteriormente percibían comisiones encubiertas por parte de los medios contratados, configurando una modalidad de triangulación. Este tipo de esquemas, de ser confirmados, vulneraría la prohibición legal vigente respecto al cobro de comisiones por agencias intermediarias.
- Asimismo, se carece de estándares uniformes para medir la eficacia de la publicidad digital contratada: las entidades suelen recibir informes básicos de visualizaciones o clics, sin una auditoría independiente de métricas (impresiones reales, alcance efectivo, interacción de la ciudadanía, etc.).
- En síntesis, las brechas normativas y prácticas actuales incluyen: ausencia de un registro específico de proveedores digitales/influencers, dificultades para verificar la audiencia real ofrecida por medios digitales, uso potencial de criterios discrecionales en la selección de portales/webs, y limitaciones para contratar directamente publicidad en plataformas globales (como Google o Facebook) debido a requisitos formales de contratación (p.ej., RUC, registro OECE) que estas no siempre cumplen. Esto configura el contexto en el que surge la nueva propuesta legislativa.

6.2. Análisis Técnico-Legal y Social de la Propuesta Legislativa

Descripción general de la propuesta.- El Proyecto de Ley N° 7868/2023-CR, tiene como objeto **regular la contratación de publicidad digital estatal** y crear un **Registro Nacional de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital** que contraten con el Estado⁴. La finalidad declarada es **promover la transparencia** en todos los niveles de gobierno respecto de la inversión publicitaria en Internet, abarcando páginas web, redes sociales y

² Lodicelagente. (2023). *Publicidad estatal: ¿Cuánto han dejado de ganar los grandes medios privados este año?* <https://lodichelagente.com/nacional/publicidad-estatal-cuanto-han-dejado-de-ganar-los-grandes-medios-privados-este-ano>

³ Panamericana TV. (2025). *444 millones de soles en publicidad estatal a nuevos diarios: el secreto de la PCM descubierto.* <https://panamericana.pe/panorama/politica/444368-millones-soles-publicidad-estatal-nuevos-diarios-secreto-pcm-descubierto>

⁴ Arequipa Misti Press. (2024, mayo 22). Proponen crear registro de medios digitales y regular criterios para inversión estatal en publicidad. <https://arequipamistipress.com/2024/05/22/proponen-crear-registro-de-medios-digitales-y-regular-criterios-para-inversion-estatal-en-publicidad-2>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

personas influyentes o *influencers*. En esencia, la ley propuesta obligaría a que toda entidad pública solo contrate publicidad en medios digitales **registrados** y que cumplan ciertos requisitos técnicos y empresariales. Además, fija criterios de asignación presupuestal en favor de medios digitales vinculados a concesionarios de radio y TV, e impone prohibiciones para evitar abusos en la publicidad oficial digital.

Coherencia con el marco legal vigente.- La iniciativa debe evaluarse frente a normas existentes como la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y los lineamientos de publicidad estatal (Ley 28874 y sus modificatorias). En principio, el PL 7868 complementa la Ley 28874 (mod. por 31515) al desarrollar el capítulo digital, alineándose con el mandato de transparencia: exigir un registro público de proveedores mejora la trazabilidad de con quién se gasta el dinero público en Internet. Esto refuerza el principio de publicidad de la información (Ley de Transparencia) al facilitar que cualquier ciudadano consulte qué medios digitales están habilitados y eventualmente conocer qué montos reciben. También es consistente con la **prohibición de personalización** de la publicidad oficial ya vigente: el PL reitera que queda prohibido usar la imagen o nombre de funcionarios públicos en la publicidad digital estatal, reforzando lo ya establecido en la legislación actual y reglamentos (que buscan evitar el culto a la personalidad con fondos públicos).

En cuanto a la **Ley de Contrataciones (LCE)**, el proyecto impone requisitos adicionales a los proveedores digitales: por ejemplo, **estar inscritos en el RUC al menos 3 años** (régimen general, especial o MYPE tributario) y contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) del OECE con mínimo 2 años de antigüedad. Estas exigencias son coherentes con el espíritu de la LCE de asegurar proveedores formalizados y con experiencia; de hecho, hoy ya se exige RNP para contrataciones públicas, aunque no necesariamente con antigüedad fija. No obstante, podrían surgir roces con principios de libre concurrencia: **reservar el 75%** de la inversión publicitaria digital del Estado para "plataformas digitales de titulares de servicios de radiodifusión sonora o televisiva" (es decir, medios digitales que pertenezcan a empresas con canales de TV o estaciones de radio) implica una **discriminación por tipo de proveedor**. En la práctica, esto privilegiaría a medios digitales respaldados por emisoras tradicionales (p.ej., webs de canales de TV, radios con presencia online) y limitaría a solo 25% la porción contratable con medios *digital-only* (nativos digitales sin licencia de radio/TV) o con *influencers* independientes. Si bien la Ley 31515 ya introdujo criterios de asignación geográfica (favoreciendo medios locales) que son excepciones permitidas al principio de libre competencia en la contratación estatal, la nueva cuota 75/25 por tipo de medio podría debatirse en cuanto a su razonabilidad y objetivo legítimo. El sustento estaría en **asegurar calidad y alcance**: se presume que los radiodifusores tienen mayor audiencia y formalidad, pero se deberá cuidar que la medida no viole el derecho de igualdad ante la ley de los proveedores o resulte en prácticas anticompetitivas. Legalmente, al estar establecida por ley especial, dicha preferencia sería válida **erga omnes**, y las entidades estarían obligadas a acatarla al planificar sus campañas digitales.

Otra consideración legal es la posible **superposición de registros**: actualmente el MTC debe mantener un registro de medios incluido digitales. El PL 7868 asigna la creación y administración del Registro de Medios Digitales a la **Secretaría de Gobierno y**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

Transformación Digital de la PCM. Esto plantea la necesidad de coordinar o redefinir competencias: resultaría lógico que el nuevo registro reemplace o complemente al del MTC para el segmento digital. Para mantener coherencia normativa, la ley propuesta debería enmendar la Ley 28874/31515 en lo referente al registro del MTC, transfiriendo la función a PCM (SGTD) al menos en lo tocante a páginas web, redes sociales e influencers, que escapan al ámbito típico del MTC (orientado a medios con licencia de espectro radioeléctrico). De no aclararse, podría haber **duplicidad** o confusión para los proveedores (¿deben inscribirse en dos registros distintos?). Por ello, un ajuste coordinado del marco legal vigente sería necesario para la implementación armónica.

Implicancias para los actores involucrados:

- Para las entidades contratantes (ministerios, gobiernos regionales, municipalidades, etc.), la ley impondrá nuevas obligaciones procedimentales. Deberán verificar que cualquier servicio de publicidad digital provenga de un medio/creador inscrito en el registro nacional, lo que agrega un **paso administrativo** previo a la contratación. Esto es similar a exigir que un proveedor esté en RNP, pero ahora específico para publicidad digital. Las oficinas de logística y comunicaciones públicas necesitarán actualizar sus procesos: antes de lanzar una campaña digital, tendrán que consultar el Registro de Medios Digitales en PCM y solo invitar/contratar a quienes figuren allí. Esto **mejora la transparencia** y reduce el riesgo de contratar empresas fantasmas, pero podría limitar opciones si el registro no cuenta con todos los actores relevantes (por falta de inscripción o rezago en la actualización). Además, las entidades deberán adaptar sus **términos de referencia** para incluir métricas de desempeño digital. El proyecto exige que el proveedor presente un plan de comunicación con indicadores medibles (impresiones, tasa de conversión, rebote, alcance, etc.) acordes a la campaña, y que esos indicadores sirvan para evaluar resultados. Esto implica una mayor carga técnica en la gestión: las unidades de comunicaciones gubernamentales necesitarán personal capacitado en marketing digital para definir, monitorear y validar dichas métricas. En el aspecto presupuestal, la fijación del 75% a ciertos medios condicionará la planificación: por ejemplo, si una entidad central ejecuta una campaña nacional en medios digitales, deberá destinar al menos tres cuartas partes del monto a plataformas de grupos de radio/TV. Esto podría obligar a rediseñar la mezcla de medios contratados y quizás a **reasignar** partidas a otros canales si no se encuentra oferta suficiente en el segmento privilegiado.
- Para las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE), la ley busca fomentar la participación de MYPE en la provisión de servicios publicitarios digitales al Estado, al admitir proveedores en cualquier régimen tributario incluido el Régimen MYPE Tributario. Muchos medios digitales locales o emprendimientos de comunicación son pequeñas empresas, por lo que en principio podrían beneficiarse. Además, la política de privilegiar medios vinculados a radio/TV no distingue tamaño: muchas radios locales o televisoras comunitarias son MYPE, por lo que **capturarían parte del 75% asegurado**. De hecho, la redistribución efectuada tras la Ley 31515 mostró

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

un **trasvase de millones de soles hacia emisoras locales** antes marginadas⁵. Esta nueva norma consolidaría esa tendencia, garantizando a pequeñas radios o televisoras (y sus plataformas digitales) una ventaja en la contratación digital pública. Sin embargo, hay requisitos que podrían excluir a microempresas **nuevas** o informales: exigir 3 años de RUC activo y 2 años de RNP implica que emprendimientos recién creados o que operaban al margen de la formalidad no podrán acceder en el corto plazo. Un creador de contenido digital independiente que, por ejemplo, inició actividades hace un año, quedaría fuera hasta cumplir la antigüedad requerida. Por tanto, la medida **fomenta la formalización y permanencia** (incentiva a registrarse temprano y sostener la empresa en el tiempo), pero a la vez **eleva la valla de entrada** limitando la renovación del pool de proveedores a corto plazo. Un punto positivo es que al integrar a MYPE formalizadas, se espera mayor descentralización del gasto y oportunidad para emprendimientos regionales; pero como punto negativo, algunos medios digitales de calidad recientes o start-ups innovadoras podrían quedar relegados pese a tener buen alcance, simplemente por no cumplir los años de registro.

- Respecto a los medios tradicionales con presencia digital, los grandes grupos mediáticos (televisivos, radiales, prensa escrita) resultarían **favorecidos**. Tras la reforma de 2022, muchos vieron caer sus ingresos publicitarios estatales en favor de medios pequeños. Ahora, el PL 7868 compensaría parcialmente esa pérdida asegurándoles una porción predominante de la publicidad digital. Por ejemplo, las ediciones web de canales de TV nacionales, radios con portales informativos o cadenas de noticias multiplataforma entrarían en el bloque protegido del 75%. Esto podría revitalizar sus ingresos por publicidad estatal, aunque en formato digital. Desde su perspectiva, la medida reconoce su alcance masivo y formalidad, garantizándoles presupuesto público. No obstante, para medios privados tradicionales que **no** poseen emisoras (por ejemplo, periódicos solo digitales o grupos escritos sin radio/TV), la disposición los equipara a medios "no tradicionales", limitando su acceso al 25% residual. Esto podría generar reclamos de asociaciones de medios digitales independientes, alegando trato desigual. En términos sociales, favorecer a medios establecidos podría significar privilegiar a aquellos con líneas editoriales alineadas con el status quo o mayor influencia, mientras que medios alternativos podrían tener menos apoyo estatal.
- En cuanto al sector creadores de contenido digital (influencers, streamers, etc.), hasta ahora ha sido tierra de nadie en la contratación pública: algunas entidades han recurrido a *influencers* para difundir campañas (p.ej., en salud o turismo) vía contratos menores, pero sin lineamientos específicos. Con la nueva ley, cualquier influencer o creador que quiera brindar servicios al Estado **deberá inscribirse** en el Registro de Medios Digitales como persona natural o jurídica. Eso implica obtener RUC (si no lo tenía) y sujetarse a las mismas exigencias de antigüedad y métricas.

⁵ Lodicelagente. (2023). Publicidad estatal: ¿Cuánto han dejado de ganar los grandes medios privados este año? <https://lodicielagente.com/nacional/publicidad-estatal-cuanto-han-dejado-de-ganar-los-grandes-medios-privados-este-ano>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

Para muchos jóvenes creadores, puede ser un obstáculo administrativo o disuasivo. Sin embargo, aquellos que realmente tengan gran audiencia y quieran contratos estatales seguramente formalizarán sus actividades. Socialmente, se profesionaliza la relación Estado-influencers: se pasarían de pagos informales o canjes, a contratos formales fiscalizables. Un riesgo es que solo los *influencers* consolidados (con años de actividad y empresa establecida) califiquen, dejando fuera a voces emergentes que quizás conectan mejor con cierto público objetivo. Además, está la **verificación de contenido**: si bien el registro no censurará contenidos, el hecho de inscribirse podría implicar asumir responsabilidades legales (p.ej., respeto a lineamientos de comunicación estatal, no difundir información falsa). Podría generarse tensiones con la **libertad de expresión**, si un creador siente que al registrarse debe moderar su discurso para no ser excluido de potenciales contratos. No obstante, la ley no plantea censura directa, solo condiciones técnicas y administrativas; cualquier riesgo vendría de una **aplicación arbitraria** del registro (por ejemplo, negarle la inscripción a un medio crítico bajo pretextos formales). Este punto deberá ser vigilado para que la herramienta de transparencia no derive en filtrado político de quién puede pautar con el Estado.

Riesgos técnicos en la implementación:

- Crear un Registro Nacional de Medios Digitales supone desarrollar una plataforma administrada por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (PCM). Se requerirá diseñar formularios de inscripción donde los solicitantes adjunten su ficha RUC, acrediten su antigüedad y RNP, y describan las plataformas digitales en las que ofrecen publicidad. Un desafío será mantener el registro **actualizado en tiempo real**, por ejemplo, que nuevas altas o bajas de empresas se reflejen rápidamente y garantizar la integridad de la información. Dado que el universo de "medios digitales" es amplio y heterogéneo, PCM deberá establecer **criterios claros de clasificación**; se incluirán desde grandes portales de noticias hasta *streamers* individuales. Validar la información puede ser complejo; PCM tendría que coordinar con SUNAT (para verificar antigüedad de RUC) y con OECE (para validar inscripción en RNP), idealmente con interoperabilidad digital para automatizar esos chequeos. Un riesgo es la carga operativa, sin suficientes recursos, el registro podría volverse un cuello de botella, retrasando inscripciones o dejando trámites pendientes, lo cual a su vez paralizaría contrataciones (pues ningún medio no registrado podría ser contratado). Por tanto, será vital dotar a la Secretaría Digital de presupuesto y personal técnico para esta función. En cuanto a **ciberseguridad y datos**, el registro contendrá información empresarial e incluso datos personales (de influencers, por ejemplo); PCM deberá asegurar la protección de estos datos conforme a la Ley de Protección de Datos Personales.
- Una de las innovaciones del PL es la exigencia de métricas digitales en las contrataciones. Si bien es positivo que los contratos estipulen **indicadores de rendimiento** (impresiones logradas, alcance, tasa de clics, etc.), el gran reto es **verificar su cumplimiento** de forma objetiva. A diferencia de la publicidad en TV o radio, donde la pauta contratada se comprueba con spots transmitidos y a lo sumo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

estudios de rating generales, en digital cada anuncio puede medirse con gran detalle, pero también **manipularse**. Las plataformas como Facebook o Google Ads proveen reportes de resultados; sin embargo, el Estado peruano hoy carece de una entidad técnica que audite dichas cifras. Un proveedor podría, por ejemplo, inflar métricas mediante tráfico no orgánico (bots, clics falsos) sin que la entidad contratante detecte fácilmente la diferencia. Se necesitarán protocolos para que los medios digitales entreguen **reportes verificables** (por ejemplo, capturas certificadas de las plataformas de anuncios, accesos de *viewer* a dashboards, etc.). Es probable que PCM o OECE deban expedir lineamientos posteriores definiendo cómo medir y qué indicadores son aceptables. Un riesgo correlacionado es la **fiscalización posterior**: la Contraloría u Órganos de Control Institucional (OCI) podrían auditar campañas digitales pidiendo evidencia de los resultados reportados; si no hay una estandarización, cada auditor podría tener criterios distintos. La ausencia de herramientas públicas de medición (p.ej., un sistema estatal de monitoreo de redes) complica esto; quizás convenza a las autoridades la necesidad de suscribir convenios con empresas de auditoría digital o con las propias plataformas globales para acceso a datos. En resumen, la intención de basar contratos en métricas es técnicamente correcta, pero será **difícil de implementar sin capacidades nuevas**, lo que constituye un riesgo de que la exigencia quede en papel o, peor, que se simule su cumplimiento sin un control real.

- En cuanto a restricciones y posibles evasiones, el régimen propuesto prohíbe contratar con medios digitales no registrados. Esto agrega un elemento disuasivo fuerte, pero podría tener efectos secundarios. Por ejemplo, hoy muchas entidades pautan en **redes sociales globales** (Facebook, Google/YouTube) mediante pagos con tarjeta corporativa o a través de agencias, ya que estas plataformas no tienen RUC local. Con la nueva ley, un pago directo a Facebook sería ilegal al no estar este proveedor en el registro (no cumple RUC tampoco RNP). La única forma sería que Facebook Perú (si existe representación comercial) se inscriba o que una agencia intermediaria nacional registrada contrate la pauta. Esto podría llevar a un **uso más limitado de plataformas globales** en la publicidad estatal, concentrando aún más la pauta en medios nacionales registrados. Si no se prevé una solución (por ejemplo, exceptuar a plataformas globales de la prohibición dado su carácter oligopólico), el Estado peruano podría perder alcance eficiente que antes lograba vía redes sociales. Asimismo, existe el riesgo de **evasión**: algún funcionario malintencionado podría intentar esquivar la ley clasificando un servicio digital como otro tipo de servicio (consultoría, producción audiovisual) para contratar fuera del registro. No obstante, dicha maniobra sería detectable y sancionable, y la propia especificidad de la ley dificulta disfrazar un contrato de publicidad digital como algo distinto.

En lo social y ético, la propuesta tiene implicancias relevantes. Por un lado, **augmenta la transparencia y equidad** al ordenar el mercado de publicidad estatal digital; todos los actores tendrán reglas claras y las mismas condiciones para competir (dentro de su

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

segmento). Esto reducirá la discrecionalidad del funcionario de turno para elegir beneficiarios "amigos" desconocidos, ya que solo podrá contratar a inscritos y con requisitos objetivos cumplidos. Se espera así mitigar prácticas clientelares o el fenómeno de la "publicidad dirigida" a medios aduladores (mermelada digital en la jerga). Por otro lado, algunos han expresado preocupación de que un registro gubernamental de medios digitales podría ser usado indebidamente para **controlar contenidos o presionar** a medios críticos (temor de una "ley mordaza" encubierta). No obstante, a diferencia de propuestas en otros países que obligaban a medios digitales a registrarse para existir, aquí el registro se limita a quienes desean fondos estatales; no impone censura sobre la existencia o contenido de un medio no registrado (simplemente ese medio no podrá recibir contratos publicitarios públicos). Para asegurar que el espíritu de la ley se mantenga, sería recomendable incluir en el reglamento mecanismos de **participación y vigilancia ciudadana** (por ejemplo, auditorías sociales al registro, publicación trimestral de qué entidades contrataron con quién y por cuánto, etc.). De ese modo se refuerza la confianza pública en que el registro es una herramienta de transparencia y no de discriminación ideológica.

En suma, técnicamente el proyecto de ley es ambicioso pero **alineado con la modernización** de la gestión pública; actualiza el marco legal a la era digital y cierra vacíos respecto a influencers y páginas web. Legalmente deberá integrarse con la normativa vigente, ajustando algunos puntos para evitar contradicciones. Socialmente, sus efectos serán mixtos; **empodera a medios locales y formales**, profesionaliza la relación con creadores digitales, pero a la vez **acota** el universo de proveedores elegibles y plantea retos de implementación que, de no ser bien manejados, podrían traducirse en rigidez o incluso en menores opciones comunicativas para el Estado.

6.3. Posibles ahorros o sobrecostos.- En cuanto a ahorro, ya mencionamos la reducción de intermediarios y prevención de gasto ineficiente como fuentes de posible economía. También, la exigencia de justificar campañas con indicadores podría llevar a **optimizar la asignación**: si un medio digital no rinde en alcance lo prometido, la entidad podría optar por no renovar el contrato en futuras campañas, dirigiendo los fondos a medios más efectivos. Este ajuste constante maximiza el impacto por sol gastado, equivalente a ahorrar en impactos perdidos. Adicionalmente, la publicidad estatal muchas veces incluía costos intangibles (pagos por "publirreportajes" o menciones no reguladas) que con mayor fiscalización podrían desaparecer.

En el lado de sobrecostos, la implementación misma del sistema conlleva gastos administrativos (creación y mantenimiento del registro digital, supervisión de métricas, etc.), pero estos serían marginales en comparación al presupuesto publicitario global. Un posible sobrecosto podría provenir de que, al restringir la oferta y cuotas, algunas entidades no puedan aprovechar **economías de escala** o descuentos que antes obtenían. Por ejemplo, antes una agencia negociaba un paquete integrando medios diversos logrando un precio global reducido; ahora, al fragmentar por segmentos y eliminar comisiones, puede que cada medio cobre tarifa estándar y el Estado pierda cierto poder de negociación conjunta. Sin embargo, este efecto es especulativo y compensable con buena gestión (por ejemplo, realizando concursos que agrupen medios similares para generar competencia).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la “Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado”

Otro factor a vigilar es si la calidad de las campañas se resiente: si por cumplir el 75% se invierte en medios digitales menos eficaces solo por tener radio/TV, el Estado podría terminar **pagando por impactos menores** en la ciudadanía que si usara un influencer masivo no elegible. Eso sería un sobre costo en términos de **costo de oportunidad** (dinero gastado sin lograr el máximo de alcance posible). Para mitigar esto, la ley y su reglamento deberían permitir cierta flexibilidad en casos justificados, por ejemplo, si una campaña requiere llegar a jóvenes urbanos, quizá un influencer de YouTube sea más efectivo que la web de una radio AM, en cuyo caso podría argumentarse una excepción o interpretarse que la cuota 75% se satisfaga con los pocos medios tradicionales útiles y el resto igualmente invertido en digitales puros relevantes. La redacción actual no prevé excepciones, así que inicialmente la eficiencia podría sacrificarse algo en pos de la norma. En síntesis, el impacto económico de la medida muestra un **balance positivo** en transparencia y formalización, con potencial de mediano plazo para ahorrar recursos malgastados, aunque con el cuidado de no introducir rigideces que encarezcan la comunicación estatal. Los proveedores verán una **redistribución de los beneficios**: los actores tradicionales recuperarán terreno en digital, las MYPE locales continuarán recibiendo un flujo importante, y los nuevos entrantes deberán profesionalizarse para competir. El Estado, por su parte, tendrá mayor control sobre su gasto publicitario – un activo intangible valioso y podrá orientar ese gasto como política pública (por ejemplo, apoyar medios comunitarios, llegar a zonas rurales vía medios locales, etc.), cumpliendo objetivos más allá de la mera difusión, como el fortalecimiento del ecosistema de medios nacionales.

6.4. Experiencia Internacional Relevante

La regulación de la publicidad estatal, especialmente en entornos digitales, es un tema relativamente nuevo en muchos países. Sin embargo, existen casos en América Latina y la OCDE que ofrecen lecciones útiles para el Perú, ya sea por similitudes en objetivos o por advertencias sobre qué evitar:

- **Colombia– Distribución equitativa y uso de redes sociales.-** En 2024, el gobierno colombiano implementó la llamada “**ley de tercios**” para la pauta oficial, con el fin de democratizar la comunicación gubernamental. Si bien en estricto no era una ley aprobada por el Congreso sino una directiva presidencial, en la práctica **garantizó que 33,3% de la publicidad oficial se destine a medios alternativos y otro 33,3% a redes sociales/influencer**, quedando apenas un tercio para los grandes medios tradicionales⁶. El propio presidente Gustavo Petro argumentó que sin las redes sociales muchas voces, incluyendo la suya, habrían sido silenciadas, y por eso decidió empoderar a medios populares y creadores digitales. Esta experiencia muestra un enfoque inverso al peruano: mientras el PL 7868 privilegia

⁶ Infobae. (2024, 13 septiembre). *Gustavo Petro ordenó destinar más de la mitad de la pauta oficial a medios alternativos e influencers: “Sin las redes sociales, a mí me habrían silenciado”*.
<https://www.infobae.com/colombia/2024/09/13/gustavo-petro-ordeno-destinar-mas-de-la-mitad-de-la-pauta-oficial-a-medios-alternativos-e-influencers-sin-las-redes-sociales-a-mi-me-habrian-silenciado>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

a medios tradicionales en lo digital, Colombia optó por dar mayor participación a medios emergentes y contenido en redes. Los primeros resultados en Colombia incluyeron la contratación de numerosos **influencers** para apoyar mensajes del gobierno. Según un informe de la Fundación para la Libertad de Prensa, en el primer año y medio de mandato Petro se destinaron alrededor de 662 millones de pesos colombianos (aprox. USD 160 mil) a contratos con influencers, canalizados a través de las agencias estatales de comunicación⁷. Este proceso fue transparente en cuanto a montos y nombres, pero generó debate público sobre la pertinencia de pagar a creadores de contenido partidarios. **Una lección aplicable a Perú** es que la inclusión de influencers en estrategias estatales puede aumentar el alcance a ciertos públicos (jóvenes en plataformas digitales), pero debe manejarse con criterios técnicos claros para evitar la sensación de propaganda personalizada. Además, Colombia evidencia la importancia de establecer topes o porcentajes para equilibrar la inversión; Perú ya hizo algo similar con locales vs. nacionales, y ahora con tradicionales vs. nativos digitales – en ambos casos son decisiones políticas sobre cómo distribuir el recurso público de comunicación. Conviene observar cómo evoluciona la "ley de tercios": si logra fortalecer medios alternativos sin sacrificar eficacia comunicativa. Hasta ahora, la medida colombiana apunta a pluralizar el ecosistema mediático, algo que también subyace en la intención peruana de registrar a influencers y medios digitales (darles visibilidad oficial).

- **Argentina – Transparencia y falta de ley específica.**- Argentina no cuenta aún con una ley integral de publicidad oficial a nivel nacional (ha habido proyectos discutidos, pero no aprobados). No obstante, ha implementado **buenas prácticas administrativas** en los últimos años. Desde 2016, por iniciativa del entonces gobierno de Mauricio Macri, se **publica periódicamente información detallada sobre la distribución del gasto publicitario oficial**, indicando cuánto se invierte en cada medio⁸. Esta transparencia –que lamentablemente se ha visto parcialmente disminuida en calidad de datos en años recientes– permite al público y a organismos de control monitorear si el gasto guarda relación con la audiencia de los medios y si hay favoritismos. Asimismo, Argentina, por vía de decretos, prohibió explícitamente el contenido propagandístico en la publicidad oficial (similar a Perú, no se puede incluir nombres de funcionarios, ni mensajes proselitistas). Una lección específica ocurrió durante 2020-2023: el gobierno decidió **incluir a medios comunitarios y alternativos** dentro de los destinatarios de publicidad, de forma más equitativa. Esto se logró por decisión política más que por mandato legal, y demostró que es posible diversificar la pauta hacia medios pequeños. Sin embargo, la falta de un marco legal permanente hizo que esas buenas prácticas dependan de la voluntad del gobierno de turno. La **lección aplicable a Perú** es consagrar en

⁷ El Colombiano. (2025, 14 enero). *Gobierno destinó 662 millones para influencers*.

<https://www.elcolombiano.com/colombia/gobierno-destino-662-millones-para-influencers-KA25166792>

⁸ Observacom. (2024, diciembre). *Argentina: Publicidad oficial y medios digitales (Informe PIDC)*.

<https://www.observacom.org/PublicidadOficialPIDC/wp-content/uploads/2024/12/Argentina.pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

una ley los criterios de distribución (como ya se está haciendo) es crucial para que la transparencia y equidad no sean asunto temporal. Además, adoptar la práctica de publicar los gastos por medio, incluyendo los digitales, sería un complemento ideal al Registro propuesto, Argentina mostró que publicar esos datos mejora la rendición de cuentas, aunque requiere consistencia en la calidad y actualización de la información. Perú podría, por ejemplo, mandar que PCM publique anualmente un reporte consolidado de inversión publicitaria estatal desagregado por tipo de medio y por proveedor (lo cual haría visible cuántos fondos van a medios digitales registrados, quiénes son los mayores beneficiarios, etc.). Esto incentivará a los proveedores a mantener buenas prácticas, pues su posición será escrutada públicamente.

- **México – Regulación general de publicidad oficial y críticas.** - México aprobó en 2018 la **Ley General de Comunicación Social**, motivada por reiteradas denuncias de uso clientelar de la publicidad gubernamental para influir en medios (*la llamada "publicidad gubernamental" o "chayote"*). Dicha ley, de alcance federal, buscó establecer criterios objetivos (relacionados con la audiencia comprobable de los medios) para la asignación de la pauta, y obligó a cada entidad a justificar el gasto en función de campañas previstas. Incluyó a *internet* dentro de los medios contemplados, aunque sin regulaciones especiales para influencers. Si bien esta normativa representó un avance, organizaciones de la sociedad civil (como Artículo 19) la criticaron por ser **insuficiente para romper la discrecionalidad**, ya que no fijó porcentajes ni límites claros y dejó muchas definiciones al ejecutivo. Además, inicialmente tenía una carga burocrática elevada que llevó al Congreso mexicano a derogarla en 2022, para luego trabajar en un nuevo marco. Actualmente en México persiste la preocupación sobre la distribución de la pauta oficial, pero hay mayor **transparencia obligatoria**, el gobierno federal debe reportar trimestralmente todos los gastos en comunicación social, indicando beneficiarios. La **lección para Perú** es que la experiencia mexicana muestra que simplemente enunciar principios puede ser poco efectivo si no se establecen mecanismos concretos de control. Por ello, el PL peruano acierta al crear un Registro vinculante y cuotas específicas. Asimismo, México refleja la importancia de la **verificación de audiencias**, allá se intentó que la pauta se asigne proporcional a la audiencia de cada medio, pero sin herramientas independientes de medición eso quedó en intenciones. Perú, al requerir métricas de impacto digital, va en línea con intentar ligar inversión a resultados, pero deberá contar con medios para auditar esas métricas, so riesgo de caer en lo mismo. Finalmente, México evidenció la resistencia de medios tradicionales a perder privilegios; en Perú, cualquier reordenamiento de la pauta (sea hacia locales, o ahora hacia determinados medios digitales) debe anticipar posibles **presiones políticas** de grupos mediáticos, y blindarse con criterios técnicos sólidos en la ley y el reglamento.
- **Chile – Debate sobre registro de medios digitales.** - Un caso interesante, aunque en contexto distinto, ocurrió en Chile. En 2019-2020 se discutió un proyecto de ley de "medios digitales" que pretendía, entre otras cosas, **crear un registro obligatorio de sitios web informativos** y exigir a cualquier página que publique

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

noticias con cierta periodicidad que se registre y cumpla requisitos formales (domicilio en Chile, depósito legal de contenidos en la Biblioteca Nacional, etc.). Esta iniciativa fue duramente criticada por ser un posible atentado contra la libertad de expresión en internet⁹, al imponer cargas desproporcionadas a bloggers y medios pequeños, y no prosperó. Si bien esta propuesta chilena no versaba sobre publicidad estatal sino sobre regulación de medios en general, deja una **lección importante**: cualquier mecanismo de registro de medios digitales debe ser cuidadosamente delimitado para no entorpecer la libre difusión. En el caso peruano, la gran diferencia es que el registro es *voluntario* (solo se inscribe quien desea contratar con el Estado, no es obligatorio para existir), y eso lo hace menos intrusivo en la libertad de expresión. Aun así, Perú debe garantizar que el Registro de Medios Digitales sirva únicamente para fines contractuales y de transparencia, **no** para autorizar o no la operación de un medio. Se podría incluso incorporar en la ley o reglamento una cláusula expresa: "La no inscripción en el Registro no impedirá el libre funcionamiento de un medio digital, el cual conserva todos sus derechos constitucionales; únicamente lo inhabilita para ser contratado con recursos públicos", para despejar cualquier duda al respecto, siguiendo las preocupaciones que se vieron en Chile.

- **Prácticas en países OCDE.**- En economías desarrolladas, si bien no se tienen cuotas por ley como en Perú, existen lineamientos ejecutivos para asegurar la eficacia y probidad de la publicidad gubernamental. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Government Communication Service (GCS) ha emitido el "**SAFE Framework**" para publicidad digital gubernamental, que establece principios de **seguridad, idoneidad, transparencia y evaluación** en las campañas online¹⁰. Uno de los énfasis es la **seguridad de marca**; asegurarse de que los anuncios estatales no aparezcan junto a contenido inapropiado (algo a considerar al contratar en Internet). Asimismo, los gobiernos de países como Reino Unido, Canadá o Australia **publican informes anuales de comunicaciones**, donde desglosan cuánto gastaron en digital, cuáles fueron las plataformas principales y qué resultados se obtuvieron. Si bien el contexto regulatorio difiere (allá es más autorregulación con estándares profesionales), la tendencia es clara; **medición y transparencia**. Otra experiencia destacable es España, donde desde 2005 existe una Ley de Publicidad y Comunicación Institucional que obliga a planificar las campañas con anticipación y prohíbe terminantemente la aparición de gobernantes en ellas (muy similar a la política peruana), esta ley española aplica a *todos* los medios incluyendo Internet, y cada año se presenta un informe al Congreso detallando el cumplimiento. La lección general para Perú desde la OCDE es que la publicidad estatal en digital debe regirse por los mismos principios de rendición de cuentas que los demás

⁹ Derechos Digitales. (2020, 12 junio). *Chile: "Ley de medios digitales" es un atentado contra la libertad de expresión*. <https://www.derechosdigitales.org/8250/chile-ley-de-medios-digitales-es-un-atentado-libertad-de-expresion>

¹⁰ Government Communication Service. (s.f.). *SAFE Framework: The four principles for HMG brand safety*. <https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/safe-framework-the-4-principles-for-hmg-brand-safety>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

gastos públicos. La creación del Registro y las obligaciones de reporte de métricas van en esa línea, pero será fundamental la **supervisión constante**. Quizá valga considerar alianzas con organismos internacionales (OCDE, OGP) para auditar periódicamente las prácticas y ayudar a mejorar.

Conclusiones de las experiencias comparadas.- En América Latina, las reformas apuntan a **evitar la utilización política de la publicidad oficial** y a democratizar su asignación. Colombia y Argentina muestran caminos de apertura hacia medios alternativos e influencers, con fuerte énfasis en equidad en la distribución, mientras México resalta la importancia de un marco normativo claro, pero también sus limitaciones si carece de herramientas de implementación. El Perú, con esta propuesta, se posiciona a la vanguardia regional en lo referente a regular la contratación en el ecosistema digital, abordando aspectos novedosos (registro de influencers, métricas de impacto) que pocos países han legislado. No obstante, el éxito de la ley dependerá de una adecuada **reglamentación e implementación**. Las lecciones internacionales instan a acompañar la norma de transparencia activa (publicación de datos abiertos de contratación publicitaria), mecanismos de control ciudadano y adaptación constante a los cambios tecnológicos (por ejemplo hoy son influencers en redes sociales, mañana podrían ser plataformas de realidad virtual, el marco debe ser flexible para incorporar nuevos formatos en el registro). En suma, la propuesta de Ley que regula la publicidad estatal digital y crea el registro de medios digitales en Perú es técnicamente sólida en su concepción y responde a problemas reales identificados en la práctica reciente¹¹.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta normativa establece un marco regulatorio específico para ordenar los procedimientos administrativos, organizativos y de control vinculados a la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado, optimizando el uso de los recursos públicos existentes, sin generar gasto adicional ni afectar el equilibrio fiscal. Al crear el Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido, y establecer la obligación de publicar periódicamente los contratos y montos ejecutados, la iniciativa refuerza los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo del gasto público en comunicación digital. Asimismo, fomenta la participación de nuevos actores económicos, incluyendo a las micro y pequeñas empresas, creadores de contenido e influencers, bajo reglas proporcionales y accesibles que favorecen su formalización tributaria y registral, fortaleciendo la competencia en igualdad de condiciones. La norma introduce además parámetros técnicos para la medición del impacto de las campañas, asegurando un uso eficiente y verificable de los fondos públicos asignados. Finalmente, incorpora salvaguardas expresas para prevenir la utilización política de la publicidad estatal, reforzando el principio de neutralidad y el carácter institucional de la comunicación

¹¹ Panamericana Televisión. (2025, 1 de junio). *Los millones de soles de la publicidad estatal en los "nuevos diarios": Secreto de la PCM al descubierto*. <https://panamericana.pe/panorama/politica/444368-millones-soles-publicidad-estatal-nuevos-diarios-secreto-pcm-descubierto>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

gubernamental.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 7868/2023-CR con el siguiente texto sustitutorio:

LEY PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD DIGITAL POR PARTE DEL ESTADO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la contratación de servicios de publicidad digital por parte de las entidades del sector público, con el fin de garantizar la transparencia, la equidad, la rendición de cuentas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, crea el Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital, como instrumento obligatorio para acceder a dicho proceso de contratación.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

- 2.1. La presente ley se aplica a todas las entidades que integran el sector público, incluyendo el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, sus ministerios y organismos públicos, los organismos constitucionalmente autónomos, así como aquellas comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.2. Se exceptúan del ámbito de aplicación de la presente ley las publicaciones de contenido legal que se efectúen por mandato expreso de una norma legal o por disposición de autoridad jurisdiccional.

Artículo 3. Definiciones

Para la aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Medio digital.** Entorno accesible a través de internet utilizado para la difusión de contenido informativo, institucional o publicitario mediante plataformas digitales.
- b) **Plataforma digital.** Entorno digital accesible mediante Internet que permite crear, gestionar, publicar y distribuir contenido digital. No constituye objeto de registro ni de contratación directa, pero es utilizada por medios digitales o por creadores de contenido digital para la difusión de contenidos.
- c) **Página web.** Espacio digital accesible a través de navegadores en Internet, en el que se publica y organiza contenido informativo, institucional o publicitario en diversos formatos (texto, imagen, video, audio o formularios interactivos). A efectos de esta ley, la página web puede ser considerada medio digital cuando sea administrada por

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

personas naturales o jurídicas que difundan contenidos contratados por entidades del sector público mediante plataformas digitales.

- d) **Red social.** Plataforma digital que permite la creación de perfiles, el intercambio de contenido entre usuarios y la generación de comunidades virtuales. En el marco de la presente ley, constituye un canal tecnológico utilizado por medios digitales o creadores de contenido digital para la difusión de contenido publicitario.
- e) **Líder de opinión e influencer.** Persona natural que, a través de plataformas digitales, genera contenido con capacidad de influir en las decisiones de consumo, comportamiento o percepción de su audiencia. Esta influencia se sustenta en su credibilidad, especialización temática o cercanía con sus seguidores, sin que el número de estos constituya un criterio exclusivo. A efectos de esta ley, se considera prestador de publicidad digital cuando participa directamente en la difusión de contenidos contratados por entidades públicas.
- f) **Creador de contenido digital.** Persona natural o jurídica que, mediante el uso de plataformas o medios digitales, participa directamente en la creación, producción, difusión o gestión de contenido institucional, informativo o promocional contratado por entidades del sector público. Esta categoría incluye a titulares de medios digitales, agencias de comunicación, influencers, streamers y líderes de opinión, siempre que intervengan de manera directa en la ejecución del contenido contratado.
- g) **Streamer.** Persona natural que transmite contenido en tiempo real a través de plataformas digitales de streaming, como Twitch, YouTube Live, Facebook Live, entre otras. El contenido puede incluir videojuegos, entrevistas, eventos, comentarios de actualidad, entretenimiento u otros formatos, siempre que sea difundido de manera continua e interactiva ante una audiencia digital. Se considera prestador de publicidad digital cuando realiza estas actividades en el marco de una contratación pública con fines institucionales o promocionales.

Artículo 4. Principios

La contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado se rige por los siguientes principios:

- a) **Especialidad.** Esta ley se aplica exclusivamente a la contratación de publicidad digital por parte de las entidades del sector público, incluyendo aquellos prestados por personas naturales o jurídicas, así como por creadores de contenido digital, tales como influencers, streamers y líderes de opinión, sin perjuicio de lo dispuesto en normas específicas aplicables a otros tipos de procedimientos administrativos.
- b) **Responsabilidad.** Las entidades del sector público asumen plena responsabilidad por los contenidos difundidos mediante medios digitales y por los actos realizados por los creadores de contenido digital que contraten. Dicha responsabilidad incluye garantizar que los mensajes difundidos respeten los principios de legalidad, veracidad, neutralidad política, respeto a los derechos fundamentales y fines

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

institucionales, aplicando los mismos requisitos y criterios que se exigen para la publicidad en medios tradicionales como televisión, radio y prensa escrita.

- c) **Proporcionalidad.** Las exigencias técnicas, de seguridad y verificación que se impongan a los prestadores de servicios de publicidad digital deben guardar relación con el nivel de riesgo asociado al servicio contratado, evitando requisitos excesivos que limiten injustificadamente la participación de las micro y pequeñas empresas (MYPE) u otros actores.
- d) **Transparencia.** Se garantiza el acceso público a la información sobre los procesos de contratación y los contenidos difundidos mediante servicios de publicidad digital, conforme al principio de rendición de cuentas en el uso de recursos públicos.
- e) **Igualdad de condiciones.** Se asegura un trato no discriminatorio entre los diferentes tipos de prestadores de servicios de publicidad digital, sin establecer barreras que favorezcan indebidamente a ciertos medios o plataformas sobre otros, siempre que cumplan con los requisitos legales.

Artículo 5. Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital

- 5.1. El Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital es un instrumento obligatorio que permite identificar a los medios digitales y a las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de publicidad digital mediante plataformas como páginas web, redes sociales o servicios de streaming.
- 5.2. Están comprendidos en el Registro los titulares de medios digitales, agencias de comunicación, influencers, streamers y líderes de opinión que intervienen directamente en la creación, producción o difusión de contenidos contratados por entidades del sector público.
- 5.3. Solo pueden participar en procesos de contratación con entidades del sector público las personas naturales o jurídicas que se encuentren debidamente inscritas en el Registro.
- 5.4. La implementación, administración y actualización del Registro está a cargo de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 6. Requisitos para la contratación

- 6.1. Para participar en procesos de contratación con entidades del sector público en materia de publicidad digital, los medios digitales y creadores de contenido digital deben cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:
 - a) Estar inscritos en el Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital.
 - b) Contar con Registro Único de Contribuyentes (RUC) activo y afecto a alguno de los regímenes tributarios vigentes (régimen general, régimen especial o régimen MYPE tributario), sin exigencia de antigüedad mínima.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

- c) Estar inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), conforme a lo establecido en la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, sin requerirse antigüedad específica, salvo en los casos en que así lo determine el procedimiento o las bases del proceso.
- d) Tener domicilio legal en el territorio nacional.
- e) Contar con inscripción vigente en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), en el caso de personas jurídicas.
- f) Presentar un plan de comunicación digital proporcional a la magnitud del servicio a contratar, que contenga, según corresponda, los objetivos de difusión, los canales digitales a utilizar e indicadores básicos de impacto, como alcance estimado o nivel de interacción.
- g) Contar con mecanismos de medición de impacto adecuados al tipo de servicio contratado, que pueden ser internos o externos, siempre que permitan verificar los resultados ante la entidad contratante. En el caso de las MYPE, se permite el uso de herramientas de analítica digital estándar y accesibles, tales como estadísticas de redes sociales o informes de plataformas.

6.2. Los requisitos establecidos en el párrafo 6.1 deben observar los principios de legalidad, transparencia, libre competencia, igualdad de trato y no discriminación, conforme a lo dispuesto en la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y demás disposiciones aplicables.

Artículo 7. Prohibiciones

- 7.1. Se prohíbe a las entidades del sector público contratar servicios de publicidad digital de medios o creadores de contenido digital que no se encuentren debidamente registrados en el Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital o que no cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley. El incumplimiento de esta disposición genera responsabilidad administrativa, civil y penal para ~~ele~~ los funcionarios que autoricen la contratación.
- 7.2. Se prohíbe destinar recursos públicos asignados para fines distintos a la publicidad digital con el propósito de financiar contratos de publicidad en medios digitales, salvo en casos de emergencia nacional o de medidas excepcionales autorizadas mediante norma con rango de ley o decreto supremo debidamente motivado.
- 7.3. Se prohíbe la utilización de la imagen, voz o nombre de funcionarios públicos en ejercicio en los contenidos de las campañas de publicidad digital contratadas por el Estado, salvo que se trate de información institucional indispensable y que no implique promoción personal o política.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación del Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital y en coordinación con la Secretaría de Comunicación Social, implementa y administra el Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital creado por la presente ley. Esta implementación se realiza en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de esta ley, garantizando su operatividad, acceso público y actualización permanente.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

TERCERA. Información sobre el gasto en publicidad

Las entidades del sector público mencionadas en el párrafo 2.1 del artículo 2 de la presente ley publican trimestralmente en sus respectivos portales web institucionales la información detallada sobre los gastos ejecutados en la contratación de publicidad digital. Esta publicación incluye los montos contratados, el tipo de servicio, los proveedores involucrados, la plataforma utilizada y los objetivos comunicacionales de cada campaña, conforme a lo establecido en las normas sobre transparencia y acceso a la información pública.

CUARTA. Aplicación progresiva y diferenciada del principio de proporcionalidad

El reglamento de la presente ley establece escalas proporcionales y diferenciadas de requisitos para la contratación de servicios de publicidad digital, en función del monto contratado, de la naturaleza del servicio y de la capacidad del prestador, con el fin de promover la participación de las micro y pequeñas empresas (MYPE) y de nuevos actores en condiciones justas y accesibles.

QUINTA. Transparencia activa en la contratación digital

Las entidades del sector público mencionadas en el párrafo 2.1 del artículo 2 de la presente ley publican, de forma trimestral y permanente, tanto en sus portales institucionales como en el Registro de Medios Digitales y Creadores de Contenido Digital, la información relativa a los procesos de contratación y a la ejecución de campañas de publicidad digital. Esta información incluye, como mínimo, el objeto del contrato, el monto contratado, el proveedor adjudicado, el material publicitario difundido y las métricas de resultado. La publicación se realiza en formatos abiertos, reutilizables y accesibles al público, en concordancia con la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y sus normas complementarias.

Salvo mejor parecer



**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA,
FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7868/2023-CR, que propone la "Ley para la contratación de servicios de publicidad digital por parte del Estado"

Dese cuenta
Sala de la Comisión

Lima, 4 de junio del 2025