

# Regulación publicitaria en Uruguay

por Rosanella Bado y Gustavo Tucci

**L**os autores

Licenciados en Comunicación Social (Universidad Católica del Uruguay).

**L**A PUBLICIDAD ES una disciplina dinámica; permanentes cambios se observan en sus planteos y en los códigos que maneja. Ella evoluciona con la sociedad, de forma tal que podemos tener una idea de cómo era esa sociedad en un período determinado mediante una simple revisión de su comunicación publicitaria.

Ante la creciente importancia que han adquirido los medios masivos de comunicación y la publicidad en el mundo actual, se debe tomar conciencia de la "necesidad de una ética profesional y de un deber ser que los regule y autocontrole".<sup>1</sup> Porque:

*"... la amplitud del poder de manipulación que poseen los medios masivos de comunicación y el ser un producto de la sociedad que escapa a su propio control, comporta el hecho de que la acción humana del profesional comprometido en ellos adquiera unos poderes de influencia y extensión que pueden ir más allá de las pretensiones del mismo sujeto y que sin duda adquieren un alcance que exige una nueva forma de responsabilidad".<sup>2</sup>*

Tanto las normas morales como las éticas no le son impuestas al individuo desde el exterior, sino que este las reconoce y asume voluntariamente. La Deontología es una rama de la Ética, emanada de los distintos grupos profesionales, que apela a la conciencia moral y a la lealtad de quienes los integran respetando los derechos del *corpus* social.

Por eso, nos parece de suma importancia la exigencia a los profesionales de la comunicación —por parte del Estado, de la sociedad y desde el ámbito de la educación—, de un cierto grado de responsabilidad, pues de ello dependerá su aporte a la sociedad, tanto como la credibilidad de su función y el prestigio de

su profesión.

Cuando hablamos de *profesionales publicitarios* nos referimos a los expertos en la elaboración de este tipo de mensajes, pero no solamente a quienes los crean sino a todos aquellos que intervienen en su proceso de elaboración, producción, fase técnica y difusión.

Es imprescindible que el profesional publicitario tenga una noción muy clara de la incidencia de sus acciones en la sociedad. Nuestra preocupación apunta a abrir la brecha para un diálogo sincero frente a la realidad en que estamos inmersos, con el fin de reforzar o rever los principios éticos de nuestra generalmente mal conceptuada profesión. Sin duda,

*"estamos todos conscientes de que muchas características de la profesión publicitaria constituyen un estímulo casi permanente para apartarse de los cánones de una conducta responsable".<sup>3</sup>*

Desde el trabajo de tesis de Licenciatura, nuestro objetivo es dirigirnos, con la mayor coherencia posible, hacia las normas reguladoras del ejercicio de esta profesión y los controles que, desde adentro, consideramos deberían adoptar las asociaciones uruguayas de profesionales publicitarios, siguiendo el camino del respeto por el consumidor, por la profesión y por la sociedad toda.

## **Manifestaciones sociales del control publicitario**

Dada la importancia que ha adquirido el fenómeno publicitario y su incidencia a nivel económico, social y cultural, se han implementado tres formas de control que coexisten o se manifiestan separadamente, tanto en los países desarrollados como en los del Tercer Mundo. Estas son: el control del Estado, la autorregulación de los profesionales y los tipos de control que ejercen las ligas o asociaciones de consumidores.

Utilizaremos el término **reglamentación** para hacer referencia específicamente a la legislación; **autorregulación**, para definir las pautas de orden ético que los actores de la propia industria publicitaria se imponen a sí mismos; **regulación**, para referirnos conjuntamente a reglamentación y autorregulación; y **consumerismo** para definir las iniciativas de los grupos o individuos que defienden y promueven los intereses de los consumidores.

### **¿Autorregulación o legislación?**

Existen diferentes corrientes de opinión respecto a la regulación. Para una de ellas, la opción legal sería la más adecuada, ya que *"la vida en sociedad requiere normas y límites al interés individual cuando este lesiona o afecta el*

*interés social o los derechos de terceros*".<sup>4</sup> No sería válido intentar que la publicidad se autorregulara, porque siempre triunfaría la ley del más fuerte; solamente a través de la legislación podrían alcanzarse la estabilidad, el orden y la justicia social. Además, muchas veces la autorregulación es promulgada con el único fin de evitar la intervención estatal. También se argumenta que ella es débil en materia de sanciones y que siempre habrá alguna empresa, agencia o medio de comunicación que no se sienta comprometido con lo que se postula en este tipo de códigos.

Para quienes están a favor de la autorregulación, esta es producto de una cierta madurez conceptual que supone un avanzado estado de conciencia y de responsabilidad social. La adopción de los códigos de autorregulación significa para ellos respeto por los consumidores y autorrespeto profesional. Este tipo de acción es una forma rápida y efectiva que tiende a impedir los hechos que pudieran llegar a ser sancionados por la ley.

Para una tercera corriente, el problema no se plantea en términos de "autorregulación o legislación", porque ambas son formas complementarias de regulación. La fuerza de una puede compensar la debilidad de la otra.

## **La regulación publicitaria en el mundo**

Tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, el control publicitario adopta las tres formas: legislación, autorregulación y consumerismo.

La Internacional Advertising Association (IAA) es el elemento más significativo de la autorregulación publicitaria a nivel mundial. Es una organización sin fines de lucro que reúne empresas privadas, medios de comunicación y agencias de publicidad. Fue fundada en Estados Unidos en 1938, con el objetivo de establecer una red de comunicación e información para beneficio de sus asociados y para cooperar con instituciones oficiales o privadas de sus países miembros en cuanto a todo lo relacionado con el control publicitario. En 1984, las Naciones Unidas la nombraron organismo afiliado no gubernamental. Cuenta actualmente con casi 3.000 miembros en 68 países.

El consumerismo, mecanismo que también regula la publicidad, tuvo su origen en los Estados Unidos a fines del siglo XIX, como reacción ante las dificultades económico-laborales. Durante 1921 se constituyó la primera Liga de Consumidores en Nueva York y desde entonces estos sectores han logrado importantes conquistas en el terreno legislativo. En los años sesenta, este movimiento bregó por la objetividad de la información y comenzaron a surgir distintas asociaciones que difundían datos de interés para los consumidores. A partir de la Segunda Guerra Mundial, el consumerismo había iniciado su

expansión hacia Europa, y actualmente existen asociaciones de este tipo en todo el mundo.

En Suecia surgió en 1809 una nueva institución con el cometido de garantizar la aprobación de leyes de protección de los consumidores: el Ombudsman (Procurador de Justicia). Durante el siglo XX esta figura se difundió a Finlandia, Noruega, Gran Bretaña, Dinamarca, Alemania, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Francia, Portugal y España.

## Europa

Los primeros indicios de regulación publicitaria en este continente surgieron desde el ámbito de la legislación: en Gran Bretaña (1889) sobre la publicidad ofensiva a la moral, en Francia (1905) sobre la información fraudulenta y en Alemania (1909) sobre la competencia desleal.

Pasaron varias décadas hasta que, en 1964, España adoptó el Estatuto de la Publicidad. Esta fue la primera disposición legal que abarcó integralmente todos los aspectos de la disciplina. Portugal unificó el tema durante 1980 mediante la aprobación de un decreto-ley. El Estatuto español fue derogado en 1988 por la Ley General de la Publicidad, que complementaba una disposición llamada Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, aprobada en 1984.

Si bien la autorregulación ya estaba presente en Europa, adquirió real relevancia durante la década del sesenta.

Con respecto a los derechos de los consumidores, la Comunidad Económica Europea aprobó la Ley del Consumidor en 1975. Luego surgieron otras disposiciones, adoptadas también a nivel comunitario, sobre publicidad de medicinas de venta al público, publicidad televisada y una serie de directivas sobre el camino que debía seguir la legislación publicitaria. Los temas tratados por la Comunidad son: retransmisión sin fronteras en radio y televisión, publicidad engañosa de productos alimenticios y farmacéuticos, patrocinio, protección de datos, *marketing* directo, publicidad comparativa, protección de la libertad de expresión y publicidad de tabacos.

Hay distintos organismos previstos para controlar el cumplimiento de la regulación publicitaria en Europa. En todos los casos coexisten las disposiciones estatales y la acción de los códigos de autorregulación.

Alemania cuenta desde 1949 con el Comité Central de Economía Publicitaria (ZAW) y con un Consejo de Publicidad, creado en 1972, que ha sido reconocido oficialmente y es consultado por el gobierno.

En Bélgica, el Consejo de la Publicidad es el organismo que cumple la función preventiva e interviene como consultor, atendiendo también las demandas

que se efectúan a través del Jurado de Ética Publicitaria.

La regulación española se lleva a cabo mediante acciones de la Administración del Estado y del autocontrol de la publicidad.

El Comité de la Comunicación Publicitaria, Radiodifundida y Televisada y la Oficina de Verificación de la Publicidad (BVP) son los organismos encargados del control publicitario en Francia.

Portugal cuenta con un Consejo de la Publicidad cuyo funcionamiento está previsto en el decreto-ley promulgado en 1980.

## **América del Norte**

Tanto Estados Unidos como Canadá cuentan con una vasta regulación en la materia, emanada del Estado y de los propios responsables de la publicidad.

El control publicitario canadiense está a cargo de los gobiernos federales y provinciales, de los municipios, de los organismos privados de autorregulación y de la acción de las distintas asociaciones de consumidores.

En Estados Unidos son numerosas las autoridades a cargo del control publicitario. Entre ellas figuran el Control Federal de la Publicidad, la Comisión Federal de Comercio, la Comisión Federal de Comunicaciones y la Dirección General de la Publicidad.

En cuanto a la autorregulación, en Estados Unidos existen distintas asociaciones sectoriales que controlan la acción de sus miembros, de las cuales la IAA es la más importante.

También es significativa la acción de las ligas y asociaciones de protección de los consumidores.

## **América del Sur**

La particularidad del continente es la atomización de las disposiciones jurídicas en la materia. Estas comenzaron a surgir durante la década del treinta, referidas a temas que no reglamentaban la publicidad directamente: derecho de autor, propiedad industrial y competencia desleal.

Una de las primeras normas específicas fue emitida en Argentina en 1942 (decreto 17.673/42), haciendo referencia a la publicidad en los caminos nacionales. Brasil comenzó a legislarla en 1957, con la aprobación del Código de Ética de los Profesionales de la Publicidad, y en 1990 aprobó la ley 8.078, conocida también como Código de Defensa del Consumidor, que incluye varios artículos específicos sobre publicidad.

La reglamentación publicitaria no fue ajena a las acciones de los gobiernos dictatoriales. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay, en 1972, se conformaron

ITEMS	LEGISLACION					AUTORREGULACION					
	PAISES EN VIAS		PAISES DESARROLLADOS		REP. ORIENTAL DEL URUGUAY	PAISES EN VIAS		PAISES DESARROLLADOS		REP. ORIENTAL DEL URUGUAY	
	% de pob. alcanzada	Nº de países	% de pob. alcanzada	Nº de países		% de pob. alcanzada	Nº de países	% de pob. alcanzada	Nº de países		
1	Moral/Etica/Aspectos sociales-culturales-legales/Buenas costumbres/Buen gusto/responsabilidad/libertad de expresión	90	3	17	3	*	100	4	70	7	*
2	Nación/Patrimonio histórico/tradición/instituciones/naturaleza	89	2	8	2	*	90	3	0	0	*
3	Discriminación: racial, sexual, socio-económica/política/religiosa/filosófica	75	2	27	5	*	74	2	68	5	*
4	Competencia desleal	90	3	80	7	*	90	3	78	6	*
5	Publicidad engañosa	90	3	97	11	*	100	4	80	7	*
6	Publicidad comparativa	89	2	99	13		89	2	26	4	
7	Publicidad clara e informativa	2	1	53	9	*	2	1	11	2	*
8	Salud/Medicamentos/Tratamientos y establecimientos médicos	90	3	93	10	*	98	3	73	6	*
9	Bebidas alcohólicas	10	1	97	11		89	2	78	5	*
10	Niños y adolescentes	75	2	57	10	*	100	4	78	5	*
11	Seguridad	73	1	97	10		82	2	25	3	
12	Tabaco	27	3	97	10	*	18	2	53	3	*
13	Alimentos	16	1	97	11		73	1	15	2	
14	Publicidad: encubierta/subliminal/identificable	0	0	57	10		100	4	74	5	*
15	Auspicio/Patrocinio	0	0	53	9		73	1	0	0	
16	Tiempo de tanda	27	3	44	8	*	0	0	44	2	*
17	Publicidad directa/Ventas por correo	0	0	53	9		89	2	28	3	
18	Idioma	16	1	12	3	*	75	2	6	1	*
19	Enseñanza/Cursos	0	0	11	2		100	4	9	1	*
20	Violencia/Superstición/Miedo	75	2	17	3	*	100	4	80	7	*
21	Terminología científica/"Garantía"/"Gratis"	0	0	17	3		91	2	33	5	
22	Contratos/Derechos sobre el material publicitario	73	1	6	1		73	1	0	0	
23	Profesionalismo/Confidencial	73	1	6	1		90	3	0	0	*
24	Concursos/Sorteos/Premios	18	2	17	3	*	0	0	58	3	
25	Responsabilidad del anunciante	73	1	2	1		90	3	6	1	*
26	Responsabilidad de la agencia	0	0	2	1		90	3	6	1	*
27	Responsabilidad de los medios	0	0	2	1		90	3	6	1	*
28	Producción Nacional	18	2	0	0	*	73	1	9	0	

(Continúa)

(Cont.)

ITEMS	LEGISLACION					AUTORREGULACION				
	PAISES EN VIAS		PAISES DESARROLLADOS		REP. ORIENTAL DEL URUGUAY	PAISES EN VIAS		PAISES DESARROLLADOS		REP. ORIENTAL DEL URUGUAY
	% de pob. alcanzada	Nº de países	% de pob. alcanzada	Nº de países		% de pob. alcanzada	Nº de países	% de pob. alcanzada	Nº de países	
29 Publicidad exterior	18	2	53	3	*	0	0	0	0	
30 Viviendas	18	2	0	0	*	73	1	9	0	
31 Publicidad estatal	2	1	0	0	*	2	1	0	0	
32 Bancos/Cajas de ahorro/Financieras	18	2	6	1	*	0	0	9	1	*
33 Precios	18	2	48	3	*	75	2	21	4	*
34 Agencias: Comisiones/Descuentos/Pagos/Exclusividad	73	1	13	1		18	2	0	0	*
35 Ofertas	73	1	16	2		0	0	0	0	
36 Derechos de autor/Propiedad industrial	75	2	51	8	*	0	0	0	0	
37 Impuestos	2	1	0	0	*	0	0	9	1	
38 Marcas	2	1	4	1	*	0	0	0	0	
39 Publicidad gráfica	0	0	14	2		0	0	0	0	
40 Juegos de azar	18	2	42	2	*	0	0	49	2	
41 Publicidad en el extranjero	16	1	0	0		0	0	0	0	
42 Protección de la Intimidad	0	0	2	1		89	2	6	1	
43 Deportes	0	0	18	2		16	1	0	0	
44 Vehículos a motor	16	1	6	1		73	1	9	1	
45 Descalificación social por no uso del producto	2	1	6	1	*	73	1	0	0	
46 Cosméticos/Belleza	2	1	11	2		0	0	34	4	
47 Indemnización a consumidores	0	0	6	1		0	0	0	0	
48 Plagio	73	1	0	0		90	3	68	5	*
49 Publicidad de profesionales y profesiones	18	2	0	0	*	73	1	0	0	
50 Compañías aéreas	18	2	0	0	*	0	0	0	0	
51 Publicidad de cooperativas	16	1	0	0		0	0	0	0	
52 Electrodomésticos	16	1	0	0		0	0	0	0	
53 Créditos	2	1	3	2		73	1	18	2	
54 Actividades ilegales	2	1	8	2		73	1	0	0	
55 Viajes/Turismo/Hotelería	2	1	2	1		89	2	18	2	
56 Espectáculos	2	1	0	0	*	2	1	0	0	*
57 Credulidad/Falta de experiencia y de conocimiento	0	0	6	1		75	2	30	5	*
58 Caridad pública	0	0	0	0		9	1	9	1	
59 Amas	0	0	0	0		0	0	49	2	
60 Empleos/Oportunidades	0	0	0	0		73	1	0	0	
61 Premios/Medallas/Diplomas	0	0	6	1		0	0	0	0	

organismos como la Comisión Federal de Radiodifusión (COMFER) (ley 19.798) y la Dirección Nacional de Relaciones Públicas DINARP (decreto 636/971), respectivamente.

## **Contenidos de la regulación<sup>s</sup>**

La clasificación de los temas regulados se ha llevado a cabo a partir de los contenidos de las distintas legislaciones y los códigos de autorregulación. No consideramos los envases y etiquetas como medios de comunicación. Esta información sí debería tenerse en cuenta en trabajos que apunten específicamente a la protección del consumidor en forma global. (Ver cuadro)

Uno de los hechos que llama más la atención es la cantidad y variedad de los aspectos regulados. Abarcan desde temas tan específicos como la publicidad de cosméticos hasta otros tan generales como las pautas morales y éticas que deben ser respetadas en los mensajes.

En los países desarrollados, la tendencia de la reglamentación se orienta hacia los lineamientos generales de la actividad y los contenidos de los anuncios. Así, surgen normas sobre la publicidad engañosa, encubierta, comparativa y sobre la competencia desleal. También está legislada la actividad de los medios de comunicación en relación con la publicidad, fijándose los tiempos de tanda y las pautas sobre publicidad directa, ventas por correo y publicidad exterior. La legislación relativa a los contenidos de los mensajes publicitarios apunta a la preservación de la integridad física y la protección de los valores morales de los menores de edad.

En el caso de la autorregulación, se destaca un marcado interés por los lineamientos generales de la disciplina y por los contenidos de los mensajes. Por lo general, los códigos de autorregulación vigentes en los países desarrollados incluyen, además, la preservación de los grandes valores sociales y culturales, haciendo referencia a la ética, la moral, los aspectos socioculturales, el buen gusto, la libertad de expresión y la discriminación en el más amplio sentido del término.

Estos países no demuestran mayor interés por la regulación referida a la preservación o el respeto por la nación, los valores nacionales o las relaciones profesionales entre los agentes involucrados en el proceso de la comunicación publicitaria.

Por su parte, los países en vías de desarrollo también legislan sobre los lineamientos generales de la publicidad. Otros aspectos en los que demuestran gran interés son aquellos relacionados con la preservación de los valores sociales y culturales y las relaciones profesionales entre las partes.

En cuanto a los contenidos de los mensajes, la normativa se orienta hacia

la preservación de la integridad física del individuo y a los aspectos relacionados con la protección de sus intereses económicos. También existen disposiciones sobre los menores de edad y, a diferencia de los países desarrollados, sí demuestran un claro interés por los temas vinculados al respeto por la nación y la preservación de los valores nacionales.

La autorregulación suele coincidir con los temas legislados, pero se interesa también por aspectos específicos que la legislación no cubre, como por ejemplo: créditos, publicidad de empleos u oportunidades laborales, viajes, turismo, hotelería, publicidad de vehículos a motor, protección de la intimidad del individuo, etcétera.

La legislación y la autorregulación de los temas que hemos considerado como muy relevantes y relevantes es más significativa en los países en vías de desarrollo que en los desarrollados. Una de las causas de esta diferencia podría ser la gran incidencia que tienen las asociaciones de protección de los consumidores en los países desarrollados, donde sus demandas parecen tener eco en las distintas formas de control del Estado; en los países en vías de desarrollo, en cambio, este es un fenómeno de reciente aparición.

Pese a ello, existen varios temas comunes tratados en ambos grupos de países.

A partir de una segunda lectura del cuadro y con respecto a nuestro país, vemos que existen similitudes en la legislación de los temas generales y de mayor alcance en las zonas estudiadas. Estos ítems corresponden a la lealtad comercial, el engaño, temas relacionados con la salud, los menores de edad, la propiedad industrial y los derechos de autor.

Por otra parte, al igual que el resto de los países en vías de desarrollo, Uruguay demuestra preocupación por temas como la moral, la ética, los valores sociales, el respeto por las instituciones nacionales y por las tradiciones, la condena de todo tipo de discriminación, así como de la publicidad que incita a la violencia y a la superstición o que provoca miedo.

Mientras que en materia de espectáculos e impuestos existe en nuestro país algún tipo de reglamentación, en los países desarrollados no se aprecia un mayor interés por estos temas.

Inversamente, la publicidad comparativa, las bebidas alcohólicas, la seguridad y los alimentos son temas muy relevantes para la legislación de estos países, pero no han sido considerados en nuestras leyes.

Encontramos otro vacío en nuestra legislación respecto a la publicidad encubierta, subliminal e identificable, el auspicio y patrocinio, la publicidad directa y las ventas por correo. Ello puede estar ligado, como dijimos, a que la presencia del consumerismo es muy reciente en los países en vías de desarrollo; los grupos de consumidores o las ligas que los protegen están aún demasiado

inmersos en los temas que tienen que ver con los productos en sí mismos y su envase (por ejemplo: peso y fecha de vencimiento) y no con la publicidad que de ellos se emite. Otro motivo podría ser la reciente aparición en nuestro país de la publicidad directa y las ventas por correo.

Por otro lado, mientras que los países desarrollados han encontrado la veta "productiva" de la publicidad comparativa, en los países en vías de desarrollo este es todavía un gran tema de discusión.

El resto de la legislación uruguaya es tan específica como numerosa.

Con respecto a la autorregulación, nuestro país coincide con ambos grupos de países en temas generales como la lealtad comercial, el engaño y los menores de edad. Los restantes ítems son variados y de carácter puntual.

Vemos que, aunque existen diferencias en la regulación publicitaria de los países en vías de desarrollo y la de los desarrollados, hay importantes temas que les son comunes. Podemos entonces concluir que los temas más importantes que trata la regulación publicitaria a nivel mundial son:

- Publicidad engañosa.
- Publicidad comparativa.
- Competencia desleal.
- Publicidad encubierta, subliminal e identificable.
- Moral; ética; aspectos sociales y culturales; buenas costumbres; buen gusto; responsabilidad y libertad de expresión.
- Discriminación racial, sexual, socioeconómica, política, religiosa y filosófica.
- Nación, patrimonio histórico, tradición, instituciones, naturaleza.
- Profesionalismo, confidencialidad.
- Plagio.
- Salud, medicamentos, tratamientos y establecimientos médicos.
- Seguridad (protección física de los consumidores).
- Tabaco.
- Bebidas alcohólicas.
- Alimentos.
- Niños y adolescentes.
- Violencia, superstición y miedo (en los contenidos de los mensajes).
- Publicidad directa y ventas por correo.

## Uruguay

La preocupación por este tema no es nueva en nuestro medio. Varios son los sectores sociales que así lo han demostrado: el Estado, los profesionales publicitarios y los consumidores<sup>6</sup>.

El Estado comenzó a legislar sobre tales cuestiones durante la década del

treinta, y los propios profesionales de la publicidad han bregado, desde 1964, por la aprobación de un proyecto de ley que aún no se ha corporizado. Los demás sectores relacionados con la materia, que también han manifestado su preocupación, no han logrado provocar cambios significativos en la situación.

Siendo esta un área tan importante para nuestro país, tanto desde el punto de vista económico como social y cultural, es incomprensible que no se haya logrado aún el cumplimiento de la normativa que la afecta.

Tampoco entendemos por qué, mientras que otros países legislan integralmente, el nuestro no adopta una medida de este tipo.

Y finalmente, si es notorio el interés por el tema, es extraño que aún no se hayan logrado avances significativos al respecto.

## **La legislación uruguaya**

El Estado ha tomado medidas a través de una serie de normas dispersas sobre la publicidad y los consumidores. La primera disposición relacionable con el tema es la ley 9.739, de 1937, sobre la propiedad literaria y artística.

Por otra parte, nuestra legislación se presenta confusa en cuanto a los límites entre temas como publicidad, propaganda y otros relacionados con la protección de los consumidores.

La normativa publicitaria uruguaya consta de trece leyes, veinte decretos, tres resoluciones y una circular que tratan concretamente el tema publicitario; dos leyes y un decreto relativos a los consumidores, y otras normativas que, sin haber sido concebidas con el objetivo de reglamentar la publicidad, son tomadas como referencia tanto para la elaboración de nuevas normas como para la resolución de distintas situaciones que puedan plantearse en nuestro medio.<sup>7</sup> También existen cinco leyes y dos decretos que guardan algún tipo de relación con ella. Otras normas que incluyen aspectos de la publicidad fueron dictadas en directa relación con los menores de edad.

La disposición más reciente es la ley 16.226 (de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 1990), artículo 494, sobre Producción Nacional.<sup>7</sup>

Teniendo en cuenta el dinamismo característico de esta disciplina, que presenta cambios en las formas de comunicación que maneja, en los planteos que sugiere y en el incesante desarrollo de la tecnología y de los medios que utiliza, parece inconveniente que nuestra normativa publicitaria verse sobre aspectos que deben ser contemplados en un período tan vasto como el que va desde 1937 a 1991.

Nuestra legislación en esta materia se presenta tan desordenada que podría decirse que cada una de sus normas —o varios grupos de ellas, en algunos casos— ha sido producto de situaciones muy particulares durante el

correr de los años. Esto comprueba que la publicidad jamás ha sido contemplada desde el Estado como un hecho global, sino absolutamente parcelado según cada aspecto que, por algún motivo coyuntural, ha sido de su interés en cierto momento.

Si la normativa tratara aspectos más generales —es decir, si su planteo fuera del tipo imperante en los países desarrollados, que establece los lineamientos generales—, no se correría el riesgo de obsolescencia de las disposiciones, y las partes involucradas no se verían sometidas a la ardua tarea de desentrañar la información vigente, necesaria para no incurrir en ilícitos, en un intento por compatibilizar la interpretación de datos tan separados en el tiempo.

Por otro lado, si el mejor camino para legislar fuera el de reglamentar aspectos específicos, tampoco creemos saludable el hecho de que los profesionales publicitarios deban remitirse a disposiciones de la década del cincuenta, que, complementadas con otras promulgadas en los setenta, puedan aclarar situaciones que se les plantean a fines del siglo.

Por ejemplo: en el área de la salud contamos con normas de 1951 que deben interpretarse conjuntamente con disposiciones de 1989, y en el caso de los sorteos y concursos coexisten disposiciones de 1957 y de 1986. Tal situación se repite en varios casos.

Otro aspecto a considerar son las expresiones utilizadas en los textos legales, donde se advierte el desconocimiento de quienes han intentado referirse a esta disciplina llamándola “propaganda”, contribuyendo así a ampliar el terreno de las confusiones.

Supuestamente, el Derecho cambia a través de las épocas y según los pueblos, adaptándose a las exigencias de la actualidad. Por tal motivo sería absurdo pensar que las sociedades no puedan liberarse de sus leyes envejecidas cuando estas se vuelven inservibles para la satisfacción de sus necesidades.

Pese a la existencia de normas de control publicitario, hemos podido comprobar más de un caso en que la publicidad uruguaya no respeta la legislación vigente. Basta con un simple monitoreo de los medios electrónicos de comunicación para confirmar la continua violación al tiempo de tanda establecido en el decreto 734/978 y a los porcentajes de producción nacional en televisión establecidos en el decreto 327/980.

En la ley 16.226 (de 1991), artículo 494, se establece claramente que la publicidad de los organismos públicos de la Administración Central, servicios descentralizados y entes autónomos debe realizarse con artistas, músicos, locutores y creativos nacionales. Sorprende entonces que el gobierno haya permitido que algunos de sus propios avisos para televisión se hayan realizado en su totalidad en el exterior.

El tema tampoco es novedad para el Ministerio de Turismo, que suele destinar sus inversiones publicitarias tanto a Brasil como a Argentina.

Otro caso es el del certamen nacional Campana de Oro, que desde hace unos años organiza la Cámara Uruguaya de Anunciantes, en el que varias veces se han otorgado premios a avisos producidos totalmente en Argentina. Y lo más sorprendente es que, antes de cada elección nacional, los jingles que presentan a varios de nuestros candidatos políticos se producen también en ese país.

En este sentido, Argentina cuenta con normas que protegen su producción nacional de posibles intervenciones foráneas: la ley 19.798 (de 1972) y el artículo 23 de la ley 22.285 (de 1980).

No contamos con los conocimientos jurídicos como para afirmar que, especialmente en materia de premios, las compañías de refrescos no cumplen con lo establecido, pero está claro que los textos legales no son respetados.<sup>8</sup>

Un tema tan delicado como la salud tampoco es ajeno a este tipo de incumplimientos. La mayoría de las empresas de servicios de asistencia médica omiten en los mensajes publicitarios su condición de "cobertura parcial de asistencia", exigida por el decreto 579/986.

Otro caso concreto es la descalificación social del niño por no consumir el producto anunciado. El incumplimiento de la resolución 800/988 se puede apreciar claramente en algunos programas de entretenimiento infantil.

El plagio de ideas publicitarias se está convirtiendo en un hecho común en nuestro país, pese a la existencia de la ley 9.739 (1937) que supuestamente protege a los autores. Es habitual que los medios de comunicación emitan en Uruguay ingeniosas ideas que repiten con detalle el contenido de piezas extranjeras premiadas a nivel internacional durante los últimos años.

## **Los profesionales publicitarios y la legislación**

En 1964 —por primera vez—, la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP) envió al Parlamento Nacional un anteproyecto de Ley sobre la Profesionalización Publicitaria en el que se establecían las condiciones para el reconocimiento del publicitario.

Un año más tarde, esta asociación solicitó a sus colegas del continente, información sobre la legislación vigente y creó una subcomisión encargada de estudiar el tema.

En 1967 se elevó una nota al Ministerio de Educación y Cultura con los antecedentes legales sobre el ejercicio profesional de la publicidad.

En 1970 se unificaron los antecedentes disponibles en un nuevo anteproyecto de ley que fue redactado por los señores Atilio Rienzi y Rafael Gatti (integrantes de la Comisión Directiva de AUDAP) sobre la base del Estatuto de

la Publicidad de España y a la Ley Brasileña de Publicidad. Este anteproyecto incluía un Código de Normas Éticas que debían ser cumplidas por todos aquellos vinculados a la comunicación publicitaria.

En 1985, el Dr. Washington Belhot, a pedido de AUDAP, elaboró un tercer anteproyecto de ley. Un año después, el Sr. Walter Pérez Soto redactó las bases para que la venta de los espacios en los medios se realizara exclusivamente a través de las agencias.

Uno de los más recientes esfuerzos en ese sentido data de 1990. Durante ese año, AUDAP creó una Comisión de Legislación, responsable de la elaboración de otro anteproyecto, teniendo en cuenta la jurisprudencia vigente en España, Brasil, Colombia, Argentina, Estados Unidos, CEE, y los Códigos de la Asociación Americana de Agencias de Publicidad.

Parece que hasta el momento el tema no se ha considerado importante a nivel estatal, puesto que no se han tenido en cuenta las peticiones de los involucrados. Pero además de la indiferencia ante las necesidades de estos sectores —a las que se han sumado peticiones de artistas, intérpretes, realizadores y locutores nacionales—, el Estado ni siquiera ha tomado medidas para el control y cumplimiento de la normativa vigente.

El Estado uruguayo debería, por un lado, rever su acción y reexaminar la normativa publicitaria vigente en pos de una mayor concordancia con las necesidades del mundo real, y por otro, tener presentes el control y el acatamiento de estas reglas, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

## **Los profesionales publicitarios y la autorregulación**

La autorregulación, esta forma de conducta que nos hace pensar en seres que respetan de común acuerdo unos principios morales, éticos y deontológicos, no se conjuga con la realidad de nuestro país.

Tanto los publicitarios como los anunciantes y los responsables de los medios masivos de comunicación están de acuerdo en que la autorregulación es el camino más recomendable y desapruaban la vía de la intervención del Estado. Representantes de los tres sectores se encuentran nucleados en el Capítulo Uruguayo de la IAA y cuentan con un Código de Ética que prevé la existencia de una Comisión Autorreguladora de la Publicidad. Por su parte, AUDAP también cuenta con su propio conjunto de normas éticas que rigen la profesión publicitaria.

Según se puede apreciar, tales sectores se consideran los únicos que tienen conocimientos suficientes en este campo como para tomar medidas convenientes respecto a su actuación. De ello no nos cabe la más mínima duda, pero no deja de llamar la atención el hecho de que tal planteo surja desde una

realidad que no respeta los códigos deontológicos supuestamente vigentes.

Si bien las agencias, medios y anunciantes se jactan de las ventajas preventivas que aportan los códigos de ética, estos no han demostrado ser muy efectivos en el logro de sus objetivos. No sólo podemos notar la estratégica y escasa difusión pública de estos códigos, sino que es bastante clara la indiferencia manifiesta hacia el respeto de sus contenidos.

Un ejemplo que ilustra tal situación es el de la publicidad encubierta. En la prensa diaria es común observar espacios a cargo del anunciante que se presentan bajo la forma de notas periodísticas. Algunas veces estos espacios se diferencian del resto de la información mediante la utilización de recuadros, pero frecuentemente aparecen diagramados como el resto de las noticias.

Hace unos años, una conocida marca de máquinas de coser anunciaba en televisión uno de sus productos mediante una idea que —según los términos establecidos en el artículo 2 del Código de la IAA— planteaba una situación disociante. En el aviso, un hombre robaba una de estas máquinas para obsequiarla a su madre y era capturado por la policía.

Respecto al plagio de ideas publicitarias, también previsto en ambos Códigos de Ética, las agencias uruguayas jamás han respetado sus propias reglas de juego. Año a año encontramos claros ejemplos de material premiado en el extranjero y "adaptado" —la mayoría de las veces con una fidelidad asombrosa— a productos nacionales.

Otra manifestación del incumplimiento profesional de los compromisos asumidos desde estos códigos de ética se revela ante la inexistencia de la Comisión Autorreguladora prevista en el código de la IAA. El único mecanismo utilizado para lograr el acatamiento de algunas de las reglas establecidas, ante las denuncias que hayan podido surgir, se reduce a un simple e informal llamado de atención "entre amigos". Dicho de otro modo: no se instrumenta el funcionamiento de ningún organismo de control ni se aplica ningún tipo de sanción, lo cual demuestra la escasa validez de este sistema en nuestro medio, tal como hoy está planteado.

## **Los consumidores**

En nuestro país hubo una serie de intentos para la protección de los consumidores. Varios proyectos fueron presentados ante el Poder Legislativo: del senador Pedro W. Cersósimo en 1985; del senador Manuel Flores Silva en 1986; de los diputados Pablo Millor y Cayetano Capeche en 1986; de la Asociación de Promoción y Defensa de Consumidores Uruguayos (CONSUR), elaborado por la International Organisation of Consumers Union (IOCU), en 1990; y del diputado Jorge Montes de Oca en 1991.

En general, se apuntó a establecer claramente los derechos del consumidor o las obligaciones del anunciante, y a la creación de mecanismos para informar al público. En el proyecto elaborado por IOCU se sugiere que la publicidad sea objeto de una legislación especial en el futuro.

En 1990 se estableció un convenio entre el Ministerio de Economía y Finanzas, DINACOA y la Facultad de Derecho para elaborar un proyecto de ley. Dicho proyecto aún se estaba elaborando en 1992. El borrador contiene un capítulo específico sobre publicidad, redactado sobre la base de la legislación vigente en Argentina, México, España, Brasil y Francia.

Más allá de los motivos, la realidad de la reglamentación publicitaria de nuestro país es incoherente, puesto que si se debe legislar para que se respeten los principios éticos y morales, las buenas costumbres y otros valores socialmente esenciales, no podemos imaginar que sea más conveniente autodisciplinarse en tal sentido.

Obviamente, eso sería lo ideal; pero ante una situación de no respeto por los propios códigos deontológicos, sumada a la impune violación de las disposiciones legales, este no parece, por el momento, el camino más aconsejable.

Otro argumento comúnmente esgrimido en contra de la legislación en la materia —y que nos negamos a aceptar como válido— son las limitaciones que sufriría la creatividad publicitaria ante la existencia de disposiciones estatales. Tanto España como Brasil, países que durante los últimos años han sido reconocidos en certámenes internacionales como el Clío, Cannes y FIAP, cuentan con recientes normas (no dispersas ni variadas, sino unificadas) emitidas al respecto.

Nuestro país debería contar con una legislación sobre publicidad, complementada con reglas de autorregulación que profundizaran en los temas legislados y que se refirieran también a otros aspectos que, por específicos y variados, no podrían contemplarse en el plano legal.

## **Items a tener en cuenta en nuestra regulación**

Hemos podido comprobar que, aunque hay considerables similitudes entre nuestra legislación y la de los países desarrollados, existen temas de gran interés para otras latitudes que tienen escasa o nula relevancia en Uruguay.

También hemos constatado la evidente carencia nacional de organismos de control efectivo para supervisar el cumplimiento de las reglas que marcan el camino deseable para nuestra publicidad.

A partir de ello, puede sugerirse una serie de temas que sin duda deberían ser legislados en Uruguay:

## **Contratos agencia-cliente, contratación de espacios en los medios y derechos sobre el material publicitario**

Con respecto a cada uno de estos puntos deberían existir normas que establecieran los deberes de cada parte y la protección de sus intereses. Todos estos son temas que deberían contar con el respaldo del Estado, aunque fueran incluidos en los códigos de autorregulación de cada sector.

Por otra parte, debería tomarse en cuenta el hecho de que no corresponde a los medios la creación ni la producción de mensajes publicitarios.

Desde la autorregulación sería poco efectivo fijar condiciones sobre temas que, por su naturaleza, acarrear consecuencias de índole económica. De ser así, continuarían predominando los intereses individuales en desmedro de los compromisos profesionales y de las buenas relaciones entre las partes.

### **La publicidad comparativa**

Más allá de las discusiones que se plantean en torno a ella y de las interpretaciones que de su pertinencia surgen de la normativa sobre la competencia desleal, este tipo de publicidad está siendo aceptado en gran parte del mundo.

Dado que ella puede brindar importante información al consumidor y que hoy, ante el advenimiento del Mercosur, nuestro país está adquiriendo cada vez mayor presencia, consideramos que se deben tomar determinaciones legales al respecto y que deben definirse sus condiciones de licitud o ilicitud para proteger tanto al consumidor como al anunciante.

### **Publicidad encubierta y publicidad identificable**

La publicidad encubierta induce a interpretaciones erróneas acerca de su emisor; por ello, es diferente de la publicidad engañosa.

Tanto en la prensa como en la televisión, pueden encontrarse actualmente espacios publicitarios, pagados por el anunciante, que plantean la información como proveniente de la propia publicación.

Por un lado aparecen las notas de prensa en recuadro —indicio que solo unos pocos advierten como característica de espacios publicitarios—, pero cada vez es mayor el volumen de notas que, bajo una apariencia periodística, plantean las bondades de los productos o servicios de manera encubierta.

La presencia de estos espacios no es novedosa para muchos de nosotros, pero aunque algunos receptores del mensaje estén familiarizados con este tipo de planteo, ello no autoriza a los anunciantes ni a los medios a abusar de la

credulidad del público. Tales acciones deberían estar limitadas legalmente, ya que en estos casos, los artículos 9 y 10 del Código de la IAA —que alcanzan a agencias, anunciantes y medios— no han sido respetados por ninguna de las partes.

El planteo es también válido para los demás medios de comunicación y en todos ellos es conveniente una diferenciación muy clara entre lo que es publicidad comercial y lo que es contenido del propio medio. Otra variante de publicidad encubierta puede observarse en algunos programas de televisión, en los que generalmente los conductores hacen referencia a marcas. En este sentido también deberían adoptarse medidas.

## **Plagio**

Este tema está presente en el Código de la IAA, pero debería figurar en el plano de la legislación, no obstante en los países desarrollados no se presenta como un aspecto a regular desde el Estado. Aunque existe una íntima conexión entre los derechos de autor (que sí están contemplados en la ley uruguaya) y el plagio en publicidad, continuamos en el área de las interpretaciones de nuestra normativa, que en casos como este se remonta a la década del treinta, cuando, obviamente, no se preveía siquiera la existencia de la televisión.

Por otro lado, en los países desarrollados no se recurre al plagio de ideas publicitarias, pues esta conducta debilita la credibilidad en cuanto al profesionalismo de los propios publicitarios. Sin embargo, en nuestro país el enfoque es diferente. Cuando se plagia, el objetivo es aprovechar ideas ajenas (generalmente extranjeras) en beneficio propio, sin tener en cuenta que tal actitud significa una subestimación de los clientes, del propio profesional, de sus colegas, de la profesión y del público receptor de los mensajes.

Consideramos que el plagio debería ser contemplado desde las normas; en primer lugar, como forma de preservar los derechos del anunciante, quien paga por un servicio exclusivo para sus necesidades, y en segundo lugar, como preservación de la propia profesión y de las buenas relaciones entre las partes. Este tema está directamente relacionado el de la propiedad del material y de la idea publicitaria.

## **Bebidas alcohólicas**

Mientras que los países desarrollados demuestran un profundo interés sobre el tema en materia legislativa y de autorregulación, los países en vías de desarrollo manifiestan una asombrosa tendencia a omitirlo.

Tanto el tabaquismo como el alcoholismo son problemas de gran alcance

social en nuestro país. Por tal motivo, y teniendo en cuenta que el Estado ha tomado medidas respecto a la publicidad de tabacos y cigarrillos, no percibimos ningún impedimento para que se adopten también en relación con las bebidas alcohólicas.

En otros casos, la legislación existe pero merecería una revisión; nos referimos concretamente a temas como producción nacional e idioma.

### **Producción nacional**

En el decreto 327/980 encontramos una definición de producción nacional que creemos obsoleta, puesto que se ha visto superada por una realidad de coproducciones a nivel mundial que no podemos desconocer.

Por este motivo sería conveniente establecer una cuotificación del personal que intervenga en cada producción, y que esta surja de la información que puedan brindar los sectores entendidos.

Además, se debería rever la definición del material publicitario que ingresa al país y si tal definición incluye los comerciales realizados en el extranjero (decreto 597/981, artículo 1, inciso c).

### **Idioma**

Guardando directa relación con el tema anterior, consideramos que nuestro idioma debería ser preservado tanto en su gramática y ortografía como en su fonética.

Uno de los problemas se presenta en los mensajes sonoros o audiovisuales realizados en el extranjero en idioma castellano, que no reflejan nuestra realidad cultural en las expresiones utilizadas ni en la pronunciación. Entendemos que habría excepciones en el caso de productos o servicios estrechamente vinculados a otros idiomas, que debieran hacer uso de ellos. También en estos casos se tendría que respetar la pureza del idioma utilizado en beneficio del propio anunciante, de la imagen del producto y del público receptor.

Existe otra serie de temas que no pretendemos incluir las normas del Derecho o en los códigos de autorregulación, pero consideramos deben ser atendidos por quienes en algún momento enfrenten la responsabilidad de tomar decisiones sobre nuestra regulación publicitaria.

### **Seguridad**

Todo consumidor tiene derecho a estar informado sobre los riesgos físicos que puede acarrearle el uso o consumo del producto o servicio anunciado.

Por otra parte, como la publicidad puede generar en los consumidores comportamientos que imiten las conductas o actitudes exhibidas en sus mensajes, se debería cuidar dichos contenidos. Particular cuidado debería brindarse a los anuncios dirigidos a los menores de edad.

### **Alimentos**

Es importante tener en cuenta este tema considerando las expectativas que el consumidor pueda formarse, por ejemplo, sobre las cualidades nutritivas del producto anunciado y su condición de "natural" o de "dietético".

### **Discriminación sexual**

La imagen de la mujer en la publicidad generalmente se ve limitada a dos estereotipos: el "ama de casa" y la "mujer objeto". Se la presenta como dependiente del hombre, solícita y romántica, o como "señuelo" en función de su apariencia física. Rara vez aparece en los mensajes de carácter racional, pero su presencia parece fundamental cuando se desea apelar a lo emotivo.

No consideramos que la mujer sea la fórmula mágica para vender todo tipo de productos o servicios; su reiterada presencia surge, muchas veces, de la falta de creatividad. Tampoco apuntamos a negar su feminidad, pero creemos que el rol de la mujer que la publicidad nos plantea debería ser reconsiderado.

### **Publicidad directa**

Siendo este un tipo de publicidad cada día más frecuente, se debería prever que los anunciantes estén claramente identificados en la información. De este modo se evitaría el engaño de los receptores de tales mensajes, así como el desconocimiento de los responsables del envío.

### **Reconocimiento profesional**

Universalmente, la primera forma de encarar el tema de los profesionales publicitarios, al igual que otras actividades, es el requerimiento de un título habilitante. La exigencia del título universitario y de uno de sus corolarios habituales, la colegialización obligatoria, carecen de antecedentes en el panorama internacional. Por el contrario, en todos los ejemplos contemplados se ha comprobado que reina una gran libertad en la materia, ya que pueden actuar en publicidad tanto los profesionales con título universitario como aquellos formados en la práctica.

Consideramos un error igualar el estatuto del publicitario al del periodista —como se ha intentado en otros países—, so pretexto de que ambos son comunicadores. De todos modos, creemos conveniente que se reconozca al profesional publicitario como tal y se deje de lado la definición legal que lo presenta como “comerciante”.

En el entorno de una pertinente revisión de la regulación en la materia y de la existencia de una carrera universitaria, avalada por el Estado, sería prematuro exigir un título universitario habilitante a aquellas personas experimentadas que llevan tiempo ejerciendo dicha profesión.

## **El mejor camino**

Todo lo expuesto no apunta a demostrar la invalidez del control publicitario realizado tanto desde el seno de la propia profesión como desde los poderes públicos. Ambos sistemas se aplican en el mundo entero y han demostrado su efectividad. El problema radica en el enfoque que se da a la publicidad en Uruguay.

En nuestro medio es común plantear la discusión en términos de “legislación contra autorregulación”; pocos son los que logran verlos como instrumentos complementarios y no antagónicos.

Tanto los profesionales publicitarios como los responsables de los medios y los anunciantes consideran que el mejor camino para controlar la acción publicitaria es el de la autorregulación. Por un lado, porque el contacto permanente con la actividad les confiere un conocimiento tan amplio como profundo de ella, lo cual es imprescindible a la hora de fijar las pautas y los límites de conducta. Por otro, porque la creatividad se vería supuestamente cercenada por las disposiciones estatales.

Consideramos que el segundo argumento carece absolutamente de validez, puesto que algunos países que cuentan con recientes normas generales en esta materia han sido reconocidos durante los últimos años en prestigiosos certámenes internacionales.

En todo caso, ambos sistemas presentan características ventajosas para regular la actividad.

La autorregulación es la forma más dinámica de control, ya que actúa como sistema de prevención ante las acciones publicitarias inconvenientes para la sociedad, evitando que lleguen al público. Otra de sus ventajas es que suele versar sobre aspectos particulares y casos específicos, lo cual le permite una adaptación más rápida a los cambios sociales y culturales.

Pero, pese a sus virtudes, la autorregulación no cuenta con la fuerza suficiente para evitar que sus adeptos se aparten de las reglas establecidas en

los códigos de ética. Aunque prevé mecanismos de sanción, estos no suelen ser tan importantes como para evitar el incumplimiento.

La legislación, por su parte, está integrada por normas que la sociedad consagra y acepta. Así, ante un desequilibrio de fuerzas, la norma actúa haciendo respetar el campo de lo deseado por la sociedad. Las disposiciones provenientes del Estado versan generalmente sobre temas más amplios, y cuentan con organismos de control y con un sistema de sanciones previsto para actuar sobre los infractores. En tal sentido, la legislación es menos flexible pero más efectiva en el momento de actuar sobre quienes se apartan de lo establecido.

Consideramos que la coexistencia de ambos sistemas es el mejor camino para regular la publicidad, ya que ambos aportan aspectos que se complementan.

Aunque en nuestro país están planteados los dos mecanismos de control, somos testigos de la ineficiencia de su puesta en práctica. Es inaudito que en un territorio habitado solamente por tres millones de personas no se respeten los acuerdos establecidos voluntariamente ni se logre hacer respetar la legislación publicitaria vigente.

Para lograr la efectividad de la regulación de esta actividad en Uruguay -conservando la coexistencia entre legislación y autorregulación- debería producirse un cambio de enfoque desde cada uno de los sectores involucrados, orientado a revisar el estado actual de nuestra regulación y a alcanzar beneficios socialmente importantes.

Como hemos dicho, el Estado debería reexaminar la normativa vigente e intentar un *aggiornamento*. Para ello sería conveniente que tomara en cuenta la opinión calificada de los sectores que están en directa relación con el tema.

También debería tener presente el control y cumplimiento de las reglas, así como la concreta aplicación de las sanciones correspondientes, pues de nada sirve dictar normas que prevean la conducta a seguir y las posibles sanciones a su incumplimiento, sin la existencia de efectivos organismos de control.

Por su parte, los publicitarios, anunciantes, representantes de los medios masivos de comunicación y proveedores deberían elaborar conjuntamente sus propios códigos de autorregulación, comprometerse a respetarlos y responsabilizarse por su acatamiento.

Concretamente, los publicitarios uruguayos, cada uno de los responsables de las inversiones publicitarias de los anunciantes y quienes tienen a su cargo la creación, producción y vehiculación de estos mensajes, deberían tomar conciencia de la incidencia social de sus acciones. Aunque esto suene banal, generalmente se suele dejar de lado el elemental sentido de lo obvio.

No es difícil que el ejercicio de esta profesión haga "olvidar" muchas veces

la responsabilidad que significa crear y difundir mensajes que llegan nada menos que a seres humanos. Es necesario no cerrarse a esta realidad y asumir que el mensaje publicitario no es simplemente un arma de venta, sino una herramienta de comunicación que involucra al individuo en su totalidad, captando su atención, sus sentidos e incidiendo en la imagen que tiene de sí mismo y de la sociedad en la que está inmerso.

Modelos de vida, modos de actuar, de pensar y de elegir, lenguaje verbal y corporal, ejemplos de infinidad de situaciones que modelan y reflejan la interacción humana —cultura, en definitiva— es lo que crean y difunden los profesionales de la publicidad.

Tales acciones, enfocadas desde una óptica que ignora adrede su incidencia en la conducta humana y persigue neciamente el fin del impacto —en términos de audiencia alcanzada o del beneficio económico que implica “venderle” una idea al cliente—, pueden volverse contra el propio profesional y, lo que es peor, contra la publicidad misma. Dicho de otra forma: así como el abuso de una determinada palabra logra que en algún momento su significado pierda la fuerza y el sentido originales, el solapamiento, el estereotipo o el menosprecio a quienes reciben los mensajes publicitarios no es rentable a largo plazo en términos de eficacia.

El ser humano no es pasivo ante estos mensajes, sino que ha desarrollado distintos mecanismos para protegerse del “bombardeo” publicitario. Percibe la mentira, la exageración, el abuso de su atención, y se defiende de los recursos que la publicidad comercial utiliza para “atraparlo”. De este modo se ha logrado que el hombre se cierre cada vez más a la comunicación publicitaria, en lugar de sacar el máximo provecho de la información que ella puede brindarle. Y este ser humano actual, “publifóbico”, no es sino producto de la irresponsabilidad social y del desmedido egoísmo de los propios profesionales de la publicidad.

Consideramos que el camino de una coherente, consciente, actualizada y respetada regulación de la disciplina es la mejor medida que los responsables de la publicidad uruguaya deberían adoptar para lograr los máximos beneficios en cuanto a la protección y la seguridad de quienes hacen posible su existencia, de los que están expuestos a sus mensajes, de las buenas relaciones entre los mismos publicitarios y, en definitiva, de la preservación de la propia publicidad.

Luego de haber intentado brindar una visión general de la publicidad y de su actual regulación en el mundo, y habiendo considerado las particularidades de nuestro país, creemos que la actitud del profesional publicitario uruguayo debe cambiar. Para ello sería conveniente reflexionar sobre la profesión en relación con el derecho a la información veraz y a la libertad de expresión.

Si las leyes son formuladas a partir de los valores éticos, con el fin de establecer y preservar la convivencia social, es responsabilidad del hombre

respetarlas. Pero la sociedad moderna ha convertido a ese hombre en un ser cada vez más inmerso en sus propios intereses, en desmedro de aquellos valores.

El cambio sólo sería posible si creyéramos en nuestros códigos morales. De este modo, y a partir del respeto por nosotros mismos, se alcanzaría el respeto por la profesión. Hasta el momento, la peor campaña que han realizado los publicitarios ha sido la de la propia publicidad.

## Resumen

*Dada la importancia que en todo el mundo ha adquirido el fenómeno publicitario y su incidencia a nivel económico, social y cultural, se hacen imprescindibles una ética profesional sólida y una coherente y actualizada normativa de la actividad. Tres son las formas de control que se han ensayado: la reglamentación por parte del Estado, la autorregulación de los profesionales y los controles que ejercen las ligas o asociaciones de consumidores. El artículo analiza la regulación publicitaria y sus contenidos en Europa, América del Norte y América del Sur. Seguidamente repasa la normativa uruguaya al respecto, a la que caracteriza por la dispersión y la obsolescencia de algunas de sus leyes. Sostiene que es falso el dilema entre autorregulación y reglamentación, ya que ambos mecanismos son complementarios. El primero tiene un carácter esencialmente preventivo; puede internarse en aspectos muy específicos y es más flexible ante los cambios sociales y culturales. La norma legal y el control eficaz de su cumplimiento garantizan el respeto de los intereses sociales, y en ese sentido se enumera una serie de temas que necesitarían ser legalmente regulados.*

## Notas

- <sup>1</sup> P. Barroso Asenjo, en Angel Benito: *Diccionario de Ciencias y Técnicas de la Comunicación*, Madrid, Ediciones Paulinas, p. 561.
- <sup>2</sup> Idem.
- <sup>3</sup> Agustín Edward Eastman: "Publicidad, ética y libertad", en Tomás Mac Hale: *Libertad de expresión, ética periodística y desinformación*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Letras, Centro de Estudios de la Prensa, 1988, p. 367.
- <sup>4</sup> Consumo y calidad de vida, N° 10, Santiago (Chile), 1991, p. 3.
- <sup>5</sup> Las zonas consideradas son América del Sur, América del Norte y Europa Occidental. La distinción entre países desarrollados y países en vías de desarrollo está basada en el producto nacional bruto per cápita (*Guía del Tercer Mundo 91-92*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 1990, pp. 206 y 207), sin desconocer las limitaciones de este indicador. Países desarrollados (ingresos per cápita entre 6.010 y 21.330 dólares americanos): Alemania, Bélgica,

Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Noruega, Suecia, Suiza (carecemos de información suficiente sobre Finlandia, Austria e Irlanda). Países en vías de desarrollo (ingresos per cápita entre 2.020 y 3.230 dólares americanos): Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela.

- 6 Constitución: artículo 295 (libertad de expresión); Código Civil: artículo 1.319; Código Penal: artículos 27, 208, 212, 217, 218, 221, 222, 251, 349, 366.
- 7 Rosanella Bado y Gustavo Tucci: "Regulación publicitaria en Uruguay", Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Social, Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga, Montevideo, 1992, Apéndice I.
- 8 Ley 12.367, artículos 64 y 65 (1957); ley 13.637, artículo 165 (1967); ley 14.948 (1979); ley 15.851 (1986).