



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**EL CABILDEO TRANSGRESOR. Las estrategias de las empresas
tabacaleras frente a las políticas fiscales y de salud en México.**

TESIS

**Que para optar por el grado de
Doctora en Ciencias Políticas y Sociales
Con Orientación en Ciencia Política.**

Presenta:

Sara Morales Miranda

**Directora: Dra. Cristina Puga Espinosa
Tutoras: Dra. Matilde Luna Ledesma
Dra. Joaquina Erviti Erice**



Ciudad Universitaria, México, D.F. Agosto de 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Epígrafes

**El humo de la codicia despierta la
corrupción.**

Sara Lucía Anaya Morales, (10 años)

**La historia de las acciones de las tabacaleras
sobre los legisladores y las agencias que les
deben vigilar en los diferentes países, es una
de las más siniestras en materia de cabildeo
en el mundo.**

Lorenzo Meyer. ¡Que viene el 'lobby'... que viene!
Periódico Reforma, 25 de noviembre de 2005.

**La política mexicana no conjuga
más que un verbo, el verbo madrugar.**

General Aguirre, Película la sombra del caudillo.

**No es la inmoralidad de los grandes hombres
lo que debería infundirnos temor, sino más bien
el hecho de que sea ésta la que, con tanta frecuencia,
permite a los hombres alcanzar la grandeza.**

Tocqueville

**Actualmente hay una “urgencia
de la sociedad mexicana por conocer
versiones distintas a la oficial.
Urge llenar los huecos dejados,
demostrar las contradicciones
y formular muchas preguntas.”**

Víctor Ronquillo.

**....Y mientras fumo
forma el humo tu figura,
y en el aroma
del tabaco tu fragancia,
me conversa la distancia
de tu olvido y mi locura.**

Tabaco

Tango de J.M. Contursini y A. Pontier

**Mi egipcio es especial, ¡Qué olor señor!
Tras la batalla en que el amor estalla
Un cigarrillo es siempre un descansillo.**

Fumando espero.

Tango. Dominio público

Esta tesis está dedicada a mis hijas:

Alejandrina y Lucia.

Sonrisas, vida, sabiduría, fuerza.

Ellas, que desde que nacieron han sido mis maestras y que con sus sueños marcan mi ruta.

Con toda mi gratitud y mi amor sin límite, porque en la reciente etapa de mi vida, mis niñas han encarnado la fuerza de la que han carecido mis piernas, y sus pies se convirtieron en mis alas.

A mis pequeñas compañeras, que iluminan generosamente esta vida mía.

Agradecimientos:

Como ya es costumbre, primero que a nadie, a Jorge Luis Ponce Quitzamán, porque su corazón sigue a mi lado cobijándome como siempre.

A mi amado sonoreense, Humberto Ruiz Molina. Por estar bendito, y porque extiende esa condición al amor que prodiga.

Con especial reconocimiento y cariño a José Antonio Alvarado Ramírez, un ser generoso y noble como pocos, por la buenaventura que me significó conocerlo.

A Raúl Anaya Núñez, porque compartimos desde el principio este proyecto y durante el proceso tuve la fortuna de contar siempre con su apoyo y solidaridad.

A Héctor Meza, a quien para definirlo habría que reinventar el concepto de amigo, porque su solidaridad y sabiduría, están más allá de cualquier conceptualización conocida.

A mis hermanas, conjunción de personalidades, que me construyen y me sirven de ancla y referencia. Especialmente a Sonia, la contraparte de mi alma y a Rachel, porque amándola atisbé, la dicha que consigo traen los hijos.

A mi hermano Enrique, porque si su corazón fuera el mundo, todos tendríamos amparo.

A mis padres, Serafina y Arcadio, porque sus enseñanzas de vida, su ejemplo y su deseo de superación, me forjaron y me han permitido ser quien soy.

A Raúl Anaya Sagaón y a Raquel Núñez Juncal, con todo mi amor, admiración y respeto, por el cariño sin límite que siempre nos han brindado a mí y a mis hijas.

A mi primo Rubén González Miranda, hombre bueno y solidario, que ha hecho suyos mis afanes y preocupaciones.

A mi amigo querido Daniel Rodríguez, a quien su natal Colima dotó de un alma pródiga y sincera. Porque está siempre presente, sin pausa ni tregua.

A mi amiga Dominica Ocampo, por todos estos años de cálida amistad.

A mis amigos colombianos, Alonso Restrepo, que con dedicación y diligencia realizó la revisión de estilo de este trabajo. A María Beatriz Duarte, porque sabe estar siempre cerca.

Con gran afecto a mis compañeras y amigas del doctorado: Ana Gilka Duarte Carneiro, quien nunca escatimó tiempo para asesorarme y a Felisa Salgado Escorcía, por su compañía y sus sonrisas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, institución admirable, a la que me honro en pertenecer.

A todos aquellos que sin ser mencionados, colaboraron conmigo en el logro de este acariciado proyecto.

INDICE

EPIGRAFES	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTOS	
INTRODUCCION	10
CAPITULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CABILDEO.....	26
Los estudios de las políticas públicas.....	27
Las políticas públicas y el Neoinstitucionalismo	28
Las instituciones y los actores	30
Autonomía enraizada. (“Embeddedness autonomy”)	33
Concepto de Estado	34
Corrientes del Neoinstitucionalismo.....	37
Mecanismos de negociación en la formulación de las políticas públicas.....	38
Los funcionarios de la administración pública.....	40
La decisión como elemento crucial de las políticas públicas	41
Las coaliciones, las alianzas y las corrientes políticas.	42
El marco institucional.....	43
La burocracia, como institución política	46
El poder legislativo.....	47
El poder ejecutivo	48
Dimensiones básicas de las políticas.	49
Las relaciones de clientela.....	52
La información para la toma de decisiones.....	56
Grupos de presión; delimitación conceptual.	57
Grupos de presión y partidos políticos.....	60
Tácticas de los grupos de presión	62
CAPÍTULO II. EL CABILDEO	64
Breve historia del cabildeo.....	65
El cabildeo en algunos países	70
Institucionalidad y cabildeo	72
Perspectivas en torno al cabildeo	72
Legislación del Cabildeo	74
Legislación del cabildeo en los Estados Unidos de Norteamérica.	75
Normatividad del cabildeo en la Unión Europea	79
CAPÍTULO III. RECONFIGURACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE 1997, Y EL PAPEL EMERGENTE DEL CABILDEO EN MÉXICO.	88
El sistema político del priísmo corporativo en México	88
El camino a la democratización	89
El fin de la hegemonía del sistema de partido único.....	90
Una muestra del nuevo equilibrio político. La disputa por el presupuesto	92
Los nuevos tiempos políticos otorgan carta de naturalización al cabildeo.....	94
La resignificación del poder del Congreso; “El cabildeo entre poderes”	95
El “cabildeo dominante” y el “cabildeo transgresor”, herramientas estratégicas del sector empresarial;	97
El cabildeo de las Organizaciones No Gubernamentales; “Cabildeo social organizado”.....	100
La institucionalización del “cabildeo entre poderes”	103
La subsecretaría de enlace legislativo, ventanilla privilegiada del cabildeo empresarial.....	111

Los nuevos profesionales del cabildeo	113
El cabildeo en el México actual.....	116
CAPÍTULO IV. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES DEL TABACO.	
INDUSTRIA Y EMPRESAS TABACALERAS EN MEXICO.....	120
Las empresas multinacionales.....	120
El poder político de las multinacionales	125
El cabildeo de las empresas multinacionales en el mundo.....	127
Las corporaciones multinacionales del tabaco	129
El Cabildeo de las empresas tabacaleras multinacionales.....	133
Industria y empresas tabacaleras en México.....	137
Las primeras empresas tabacaleras mexicanas	137
Las empresas tabacaleras mexicanas en la última década del siglo XX; la definición de un nuevo perfil.....	141
Inversión de las Multinacionales del tabaco en México.....	147
Slim, el vaquero mexicano de Philip Morris.....	149
La nueva empresa: Cigatam-Philip Morris México.....	151
Alfonso Romo, el audaz Llanero Solitario.....	152
Una nueva empresa: British American Tobacco, México.....	154
Situación actual de la industria del tabaco en México	156
El Tabaco en la economía mexicana	157
Empleo.....	158
Comercio Exterior	159
Agricultura y Agroindustrias del Tabaco en México	160
Política Fiscal al tabaco en México.....	167
Políticas de salud en relación con el tabaco en México.....	173
CAPÍTULO V. EL CABILDEO. TRES CASOS.....	178
Miscelánea Fiscal 2004.....	182
El rostro de la LIX legislatura	185
Una propuesta de reforma fiscal controvertida.....	186
Un nuevo estilo político de convencer.....	188
La confrontación del Ejecutivo ante el poder inequívoco del Congreso.....	192
El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) al Tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2004.....	194
Las reacciones a la aprobación del impuesto.....	200
La opción ganadora.....	205
El Convenio Frenk.....	211
Los convenios “voluntarios” de las empresas tabacaleras.....	212
Los primeros Convenios de 2002.....	213
El origen del Convenio Frenk.....	216
Las estrategias de negociación del Convenio, una combinación de “cabildeo transgresor” y “cabildeo dominante”.....	219
Establecimiento del Convenio Frenk.....	224
Una disputa particular: los pictogramas	227
El Fideicomiso de Gastos Catastróficos y las donaciones de las empresas tabacaleras.....	228
El dinero de las tabacaleras, ¿esencial para el financiamiento del Seguro Popular, o factor estratégico para los programas e infraestructura de la SSA?.....	233
El Convenio de la OMS y la abogacía en salud para el control de tabaco.....	241
Las contradicciones del Convenio Frenk.....	248
Miscelánea Fiscal de 2006.....	258
Aprobación del dictamen de aumento de 20% al IEPS al tabaco	259

La sorpresa del Congreso ante el Convenio	260
Posición de los actores en torno al dictamen aprobado.....	262
El “cabildeo entre poderes”	263
El PAN cambia de opinión, ¿o el cabildeo de Frenk y sus aliados surte efecto?	265
Crónica de una derrota anunciada. El rechazo al impuesto.....	266
Las prácticas del cabildeo: “Lo mismo de siempre”	268
El “cabildeo transgresor” de las tabacaleras.....	269
Las imputaciones de soborno de las tabacaleras, difíciles de probar.....	277
El beneplácito de Julio Frenk	280
Las acusaciones a los funcionarios de la SSA involucrados en la firma del Convenio.....	282
Factores que influyen en la decisión legislativa.....	283
La necesidad de legislar el cabildeo.....	286
CONCLUSIONES.....	294
BIBLIOGRAFIA	308
ANEXOS	328
RELACION DE CUADROS	342

INTRODUCCION

Desde la época de la colonia, el consumo de tabaco era ya una preocupación en el ámbito de la Nueva España. En 1839, la Marquesa Calderón de la Barca quedó impresionada por el ambiente que había en una función teatral a la que fue invitada: "Fumaba todo el patio, las galerías, los palcos y hasta el apuntador, de cuya concha salía una rizada espiral de humo, daba profecías de oráculo délfico".¹

El tabaco se consume sin distinciones en casi todos los países del mundo, goza de gran popularidad entre personas de diferentes estratos sociales y su consumo es legal. En 2006 en México se consumían casi 50 mil millones de cigarrillos al año, cifra que lo colocaba en el lugar número 15 a escala mundial en este rubro, lo que para la industria tabacalera representó ingresos por 30 mil millones de pesos. Mientras que las enfermedades asociadas al consumo de tabaco representaron para las instituciones públicas de salud un gasto anual aproximado de 29 mil millones de pesos y la muerte de 60 mil personas, 165 cada día.²

Este hábito que podría considerarse frívolo o producto del ocio, adquiere otra connotación, si se toman en cuenta dos factores esenciales; en primer lugar las evidencias científicas que asocian su consumo con serios problemas de salud, tales como cáncer, padecimientos cardíacos y afecciones respiratorias. El segundo factor está ligado al poder económico de las empresas multinacionales del tabaco, el cual les confiere a su vez poder político y les permite influir en los gobiernos para garantizar la comercialización de sus productos en las mejores condiciones.

El tabaquismo es considerado en la actualidad como la mayor causa prevenible de muerte, por lo que es definido como un asunto prioritario en la agenda de la salud pública mundial,³ porque impacta no sólo en la salud de los individuos, sino en el ámbito social y económico. El tabaco es por otra parte, un producto que da empleo a

¹ De Micheli A. Notas marginales sobre el tabaco en la medicina y en la historia. Gaceta Médica de México, 2000; 136:273-279.

² González, Jesús Felipe. Periódico La Jornada 17 de octubre de 2007.

³ El número de defunciones anuales asociadas al consumo de los productos del tabaco en el mundo, es actualmente de cerca de cuatro millones, cifra que según las proyecciones aumentará a 10,000 000 personas cada año. La mitad de estas muertes ocurrirán entre los adultos jóvenes y maduros (35 a 69 años), lo cual no sólo acorta la esperanza de vida en 20 o 25 años, sino que además deteriorará su calidad de vida. Aguinaga, Bialous Stella, Stan Shatenstein. Rentabilidad a costa de la gente. Organización Panamericana de la Salud, OPS, Washington D.C., 2002. p. 16.

campesinos, obreros manufactureros y comerciantes, produce ganancias para las empresas tabacaleras y es una fuente importante de ingresos para los gobiernos por los recursos que obtienen de las cargas fiscales que imponen a este producto.

En comparación con otras drogas adictivas, quizá la principal diferencia es que mientras estas son ilícitas, el consumo de tabaco no sólo es legal, sino que incluso en los siglos XVI y XVII se le atribuían propiedades curativas y hasta hace dos décadas su consumo era bien visto y socialmente aceptado, culturalmente se consideraba que proporcionaba una imagen de status y era promocionado profusamente en los medios masivos de comunicación.

El tabaco guarda con el alcohol ciertas similitudes, tales como que su consumo es permitido, causa adicción y daña la salud de quienes lo consumen, la principal diferencia entre estos productos, es la gran concentración de capital de las empresas tabacaleras.

El mercado de este producto, a nivel mundial, está controlado tan sólo por siete grandes empresas multinacionales, que regularmente compiten ferozmente por los mercados, pero cuando perciben alguna amenaza externa, se unen para desarrollar estrategias, planes y programas conjuntos⁴ para resguardar sus intereses con mayor efectividad, lo cual las hace más poderosas en todos los aspectos. El monto de las inversiones que llevan a cabo las tabacaleras en distintos países, sobre todo en aquellos en vías de desarrollo, les aseguran un ambiente propicio para la venta de su producto, así como buenas relaciones con los gobiernos.⁵

Hace aproximadamente veinte años, en el ámbito de la salud, comenzó a asumirse el combate al hábito del tabaquismo como una prioridad y en consecuencia se han diseñado una serie de estrategias encaminadas a prevenir y desalentar su consumo a través tanto de programas institucionales, como de instrumentos jurídicos para normar su publicidad, venta y consumo, las cuales se han traducido en políticas públicas orientadas a lograr lo que se conoce como “control de tabaco”.

⁴ Barnoya, Joaquín, Glantz, Stanton. Tobacco Industry success in preventing regulation of second hand smoke in Latin America: the “Latin Project”. Tobacco Control 2002;11; 305-314.

⁵ Collin, Jeff. Controlling the global tobacco epidemic. Centre on Globalization. Environmental Change and Health. London School of Hygiene and Tropical Medicine. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oneworld.net/external/?url=http%3A%2F%2Fwww.id21.org%2Finsights%2Finsights-h01%2Finsights-iss01-art06.html> Consultado el 22 de enero de 2008

Por todos estos factores el tabaco se encuentra en el centro del debate de quienes participan en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que tienen que ver, tanto con la salud, considerada un derecho esencial de los ciudadanos y por ende responsabilidad del Estado, como con el compromiso gubernamental de crear condiciones favorables para la operación de las empresas, en este caso las tabacaleras.

Estas dos responsabilidades obligan a los Estados a implementar políticas que parecen ir en sentidos divergentes, por un lado políticas sociales que resguarden la salud y bienestar de la población y por otro políticas económicas que fortalezcan a las empresas, así como políticas fiscales que graven al tabaco y alleguen recursos al Estado. Hay por tanto una tensión entre el espacio público, donde se inscribe el derecho a la salud, *versus* el espacio privado –las corporaciones multinacionales, sus intereses y ganancias-, ámbito natural de las empresas tabacaleras.

La parte medular de este trabajo es el análisis del proceso de negociación de las políticas públicas fiscales y sanitarias relacionadas con el tabaco en México, en el periodo 2004-2006. A través del análisis de tres casos de estudio sobre el proceso de definición de estas políticas conoceremos el papel que jugaron en la negociación los distintos actores involucrados, así como los mecanismos institucionales, organizacionales y personales utilizados para lograr acuerdos, así como las formas en que se manifestaron los disensos.

Los funcionarios del Poder Ejecutivo, los miembros del Poder Legislativo, las empresas tabacaleras, los agricultores del tabaco, los comerciantes de cigarrillos, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales relacionadas con el tabaco, son los actores que participaron en el proceso de negociación de las políticas fiscales y de salud relacionadas con el tabaco, respecto a las cuales tuvieron distintas posiciones, intereses, compromisos, y en algunos casos, profundas discordancias entre unos y otros.

Describir y analizar este espacio específico de la realidad nos permitirá conocer de manera genérica, el tipo de prácticas que se llevan a cabo durante la negociación de las políticas públicas, algunas de las cuales se inscribirán dentro de la legalidad y las

normas del quehacer gubernamental, mientras que otras de tipo informal, pueden ser controvertidas y poco transparentes.

Utilizamos como marco teórico de esta investigación el instrumental analítico de las políticas públicas, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, debido a que coincidimos con los planteamientos esenciales de este enfoque teórico acerca de que las instituciones políticas limitan y modelan las identidades de los actores políticos, establecen el contexto en que ocurre el quehacer de la política y pueden entorpecer la construcción de los regímenes democráticos, o bien ser elementos fundamentales para lograr los objetivos de la democracia.

Partimos de la premisa de que “la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales...(*proceso en el cual, se*) definen y explican los problemas públicos a atender; (*y se*) construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.”⁶

El andamiaje teórico-analítico de los estudios de políticas públicas desde el enfoque neoinstitucional nos permitió estudiar los fenómenos concretos que elegimos como estudios de caso, con una cierta flexibilidad teórica para hacer una interpretación heterodoxa de la vida social y de la naturaleza del Estado.

Los elementos del neoinstitucionalismo, entraron en juego para entender la vinculación entre las políticas públicas, la política, las instituciones, el Estado y la capacidad de negociación política de los funcionarios públicos, los legisladores, los grupos de presión y la sociedad civil.⁷ Consideramos que el espacio de decisión de las políticas públicas, vinculado al problema social al cual pretenden dar solución, se constituye en una arena donde se dirimen las distintas posiciones de los actores, que en algunas ocasiones responden a intereses contradictorios.

Este trabajo de investigación se inscribe en el estudio de los procesos de representación e intermediación de intereses en los sistemas democráticos y las deficiencias de estos procesos. A través del análisis de tres casos concretos de

⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio Introdutorio en “Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) El estudio de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, 1996. p.8.

⁷ Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ed. Miguel Angel Porrúa, 1ª. Edición, México, 1991. p. 6.

representación de intereses, analizamos los mecanismos, algunos de ellos controvertidos, a través de los cuales, los grupos de presión, participaron en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Observar cómo se establecen las políticas públicas, nos permitió identificar y analizar los consensos, contradicciones, o conflictos que se presentan, entre los actores de las distintas dependencias gubernamentales, y entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Resultó de particular importancia analizar las distintas perspectivas de quienes participan en el proceso de determinación de las políticas; funcionarios públicos y legisladores. Actores políticos que en su decisión pueden estar influenciados por el sector o grupo social que representan, o bien por el poder político o económico de los grupos de presión.

Luego de un acendrado presidencialismo, cultivado por más de setenta años de gobiernos priistas, el sistema político mexicano sufrió en 1997, lo que podría considerarse un cisma: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la mayoría en el Congreso y con ello, perdió también su hegemonía. Desde entonces, ningún partido ha contado con la mayoría simple requerida para tomar decisiones de manera unilateral. La composición plural de las cámaras obligó a los legisladores de todos los partidos a compartir el poder, construir alianzas y pactar acuerdos. El triunfo en la elección presidencial de 2000, del Partido Acción Nacional (PAN), inaugura la alternancia y termina con el régimen del llamado de “partido de Estado”, que significaba que el partido gobernante detentaba el poder en todos los órdenes, abierta o subrepticamente.

Estos eventos determinaron el inicio de nuevas formas de interlocución y prácticas políticas entre los funcionarios del gobierno federal, los legisladores y los demás actores sociales y políticos que intervienen en la toma de decisiones, los cuales comenzaron a asumir roles distintos, participando activamente en la definición de las políticas públicas, lo cual propició el nacimiento del cabildeo.

Analizamos particularmente al cabildeo, en tanto estrategia de negociación que configura una práctica política, a través de la cual los grupos de presión buscan intervenir en aquellos actores públicos que toman las decisiones. El cabildeo con las características actuales es una práctica emergente en México, producto de las

transformaciones del sistema político mexicano que han modificado el mapa del poder, ocasionando cambios esenciales en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y entre éstos, los grupos de presión y la sociedad civil.

A partir de los cambios mencionados, los grupos de presión dejaron de acudir al Presidente de la República, antes único interlocutor y fiel de la balanza en las decisiones de las políticas públicas, para comenzar a llevar a cabo acciones de cabildeo dirigidas a los miembros del congreso.

En otro sentido, las dependencias del poder ejecutivo no tienen un punto de vista homogéneo en torno a las políticas, al contrario, existen contradicciones entre algunas de ellas y es crucial conocer cómo se enfrentan estas contradicciones, a qué intereses obedecen, si responden al proyecto propio del funcionario en turno, o si lo que buscan es alcanzar los objetivos del gobierno.

Las empresas tabacaleras, actor preponderante en esta investigación, fueron directamente beneficiadas con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, porque la apertura comercial que trajo consigo, propició que las tabacaleras multinacionales⁸ se reinsertaran nuevamente en México, país significativo para estas empresas, no sólo porque su gran número de consumidores lo convierte en un mercado importante, sino por su ubicación estratégica. Vecino de los Estados Unidos de Norteamérica, -país de origen de la empresa Philip Morris, la más importante empresa multinacional del tabaco,- y paso obligado hacia Centro y Sudamérica,

En 1997, Philip Morris (PM) y la British American Tobacco (BAT), las dos compañías tabacaleras más grandes del mundo, realizaron en México una de las inversiones extranjeras más importantes hechas durante la década de los noventas, pagaron combinadamente 2.1 billones de dólares por la compra total de una de las principales empresas mexicanas del tabaco, Cigarrera La moderna (CIGAMOD), y por el 21% de las acciones de Cigarros La Tabacalera Mexicana (CIGATAM).⁹ Con la compra de estas empresas, BAT y PM; hicieron sentir su poder económico al asegurar su

⁸ World Bank Country Briefs. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.worldbank.org/tobacco/pdf/country%briefs/Mexico.pdf Consultado el 6 de febrero de 2004.

⁹ Jon Ashwort. "BAT Pays pound 1 bn for Half of Mexico's Trade" The Times, 23 de Julio de 1997.

presencia en un país estratégico y hacerse del mercado número quince de cigarrillos a nivel mundial.¹⁰

Tradicionalmente estas dos empresas realizan fuertes acciones de cabildeo en todas las filiales que tienen en el mundo -entre ellas la mexicana-, tienen para ello una trascendental oficina dentro de su estructura corporativa dedicada a contrarrestar los movimientos de índole política que pudieran afectar sus intereses y suelen realizar actividades de cabildeo y relaciones públicas con actores clave de los gobiernos.

La de Philip Morris se denomina Public Affairs Department y sus objetivos están claramente definidos: anticiparse a los cambios contrarios a sus intereses, responder rápido e inteligentemente a las amenazas y ambientes sociales y políticos adversos y realizar investigaciones de tipo político con el fin de tener información actualizada que les permita neutralizar las decisiones adversas de gobiernos o congresos.

Dirigen sus acciones a grupos y organizaciones específicos, funcionarios públicos, legisladores federales y locales, líderes políticos y de opinión, elegibles a cargos de elección popular, partidos políticos, etc., Elaboran informes puntuales de las acciones de cabildeo que realizan y llevan a cabo análisis y predicciones políticas. Construyen posibles escenarios futuros y planean las tácticas adecuadas para enfrentarlos,¹¹ las cuales no son sólo de orden comercial o publicitario, sino que incluyen alianzas estratégicas con agentes políticos.¹²

En México no existen trabajos que investiguen casos concretos de cabildeo. No están documentadas las tácticas y estrategias del cabildeo y su influencia en la toma de decisiones de las políticas públicas. Debido fundamentalmente a que existe en torno al cabildeo un cierto halo de secrecía que dificulta conocer su forma concreta de operación. Esta práctica de reciente aparición en nuestro país, generalmente ha sido satanizada, debido quizá a que algunos de los acuerdos logrados a través del

¹⁰ BAT Buy México's Biggest Cigarette Marker" Advertising Age, 25 de Julio de 1997.

¹¹ Un grupo de expertos de Philip Morris analizó los posibles escenarios políticos, en función de los resultados de las elecciones intermedias que se realizarían en México el año 2003, para realizar actividades tendientes a modificar los posibles escenarios políticos adversos. Espinoza, F; Fernandez, N; Gonzales, A; Lindheim, J, Memo, Memorandum para RENACIMIENTO PROJECT TEAM, de Philip Morris, Subject: SCENARIOS, File: 076280506/2076280584/MEXICO SUNRISE, Bates Number: 2076280570/0571. Fecha de consulta 6 de mayo de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/gpx45c00>. Consultado 6 de febrero de 2004.

¹² Philip Morris. Public Affairs, Report 1981. Bates Number: 2025881662/1684. Master Bates: 2025881633/1755. Fecha de consulta 22 de enero de 2008. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/fjd81f00>. Consultado el 8 de abril de 2005

cabildeo han sido denunciados como ilegales y quizá sin serlo podrían considerarse indebidos porque se basan en intercambios de favores o tráfico de influencias.

Existen artículos periodísticos y reportajes que se ocupan del cabildeo retomando sucesos escandalosos que atrapan la atención de los medios. La generalidad son denuncias sobre eventos concretos que evidencian cómo los grupos económicos utilizan el cabildeo como una estrategia para imponer su poder, aunque en algunos de ellos se señala la falta de legislación del cabildeo y la necesidad de normarlo. Pero son artículos más de tipo anecdótico que analítico, donde se considera al cabildeo como un hecho aislado y no como un elemento esencial del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. Un importante artículo periodístico sobre el cabildeo que podría considerarse fundacional y que se ha vuelto referencia obligada, fue escrito por Lorenzo Meyer, en él destaca la importancia de defender el interés general contra los poderosos grupos de presión que disponen de cuantiosos recursos económicos, así como de la necesidad de legislar el cabildeo, con el fin de limitar sus efectos negativos y facilitar los positivos.¹³

Son muy pocos los documentos escritos sobre el tema del cabildeo en México: únicamente los centros de investigación del Congreso, así como cabilderos profesionales y las propias agencias dedicadas al cabildeo, han realizado algunas investigaciones. Pero no existen trabajos científicos basados en datos de primera mano, obtenidos de investigaciones empíricas que permitan conocer más de cerca la operación práctica del cabildeo y el poder real que tiene en tanto nuevo protagonista del sistema político mexicano. Únicamente encontramos una referencia acerca del cabildeo en un artículo de Carlos Alba Vega,¹⁴ en el cual este autor incluyó avances de los resultados de una investigación aún no publicada, basada en una serie de entrevistas realizadas a diversos actores sociales, empresariales y políticos en 2005.

Algunas tesis de licenciatura tocan el tema tangencialmente, una de ellas está dedicada al cabildeo desde el punto de vista jurídico y por último sólo encontramos dos libros sobre cabildeo; *El lobbying en México*, de Sebastián Lerdo de Tejada y Antonio Godina Herrera¹⁵, que enumera los antecedentes del lobbying en México y

¹³ Meyer, Lorenzo, “¡Que viene el 'lobby'... que viene!” Periódico Reforma. 25 de noviembre de 2005.

¹⁴ Alba, Vega Carlos, Los empresarios y la democracia en México. Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Enero/Marzo año/vol. XLVI, número 001. México, 2006. pp. 122-149.

¹⁵ Sebastián Lerdo De Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *El Lobbying en México*, Porrúa, México, 2004, 161 pp.

pondera la necesidad y licitud de ésta práctica, y *El cabildeo legislativo y su regulación*,¹⁶ de Efrén Galaviz, que aborda la práctica de cabildeo que distintos actores realizan ante el Congreso mexicano.

Tampoco se han realizado investigaciones que exploren las acciones de cabildeo, abiertas o “secretas”, legales o ilegales de la industria tabacalera, por lo cual se desconoce casi todo acerca del tipo de relaciones que establecen con legisladores, políticos, funcionarios públicos o con otros actores.

A esta necesidad responde este trabajo, que pretendió no sólo reconstruir los hilos de las negociaciones concretas realizadas al amparo del cabildeo, sino subsanar el vacío conceptual que existe en torno a este tema en México. Su aporte será también incursionar en un espacio de políticas públicas muy peculiar, politizado y poco transparente, un campo en donde se presenta una tensión entre los intereses de la colectividad y las ganancias de los grupos con gran poder económico que buscan influir en las políticas públicas para favorecer sus intereses, sin considerar el costo social que pudieran tener.

Los casos de estudio analizados, son a) los procesos de propuesta y discusión en el Congreso del aumento al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), que grava los productos del tabaco, en las Misceláneas Fiscales, de 2004 y 2006, y b) el Convenio que la Secretaría de Salud estableció con las empresas tabacaleras en 2004, denominado “Convenio para establecer restricciones adicionales a la regulación y legislación vigente para la publicidad comercialización y leyenda de advertencia de productos de tabaco” y que establece el mecanismo, características, temporalidad y destino de la aportación temporal que cubrirán al fondo de protección contra gastos catastróficos los productores y comercializadores”, en esta investigación nos referiremos a ese convenio como “Convenio Frenk”.

Consideramos que estos tres eventos fueron un magnífico telón de fondo para observar cómo las multinacionales del tabaco utilizan el cabildeo como una estrategia clave para influir en la determinación de las políticas públicas en los países en desarrollo, concretamente en el caso de México, donde se sabe tan poco sobre este fenómeno, a diferencia de algunos países de Europa, Asia y Latinoamérica,¹⁷ donde

¹⁶ Elías, Galaviz, Efrén. *El cabildeo legislativo y su regulación*. Instituto de Investigaciones jurídicas. Serie de estudios jurídicos, Núm. 101. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

¹⁷ Barnoya, Joaquín, Glantz, Stanton. *op. cit.*

se han estudiado las relaciones públicas y el cabildeo de las grandes corporaciones. Este trabajo fija su atención en el espacio específico de la realidad de las acciones de cabildeo de la industria tabacalera en México.

A través del análisis de los tres casos de estudio, los supuestos teóricos de este trabajo fueron contrastados con la realidad, utilizados como un tamiz para observar el comportamiento de los actores y analizando lo que estaba en juego, para concluir cuáles fueron las posiciones ganadoras y a qué intereses respondían.

Durante muchos años, el estudio de caso fue considerado como una técnica cualitativa que permitía describir la realidad o poner a prueba las hipótesis planteadas, sin embargo no se utilizaba para explicar los fenómenos sociales, éste planteamiento fue revaluado a finales de los ochenta, según Mónica Uribe,¹⁸ por autores como Yin¹⁹ y Ragin²⁰ y Abbot²¹, los cuales al integrar nuevos elementos a la discusión, ubicaron los estudios de caso como una forma alternativa de hacer sociología, por encima de los análisis ortodoxos de encuestas, cuando las relaciones entre las variables, cambian con el tiempo. Según esta metodología, el estudio de caso permite indagar exhaustivamente las condiciones en la cuales se desarrolla un proceso, proponiendo generalizaciones analíticas sobre el problema estudiado, mismas que luego tendrán que validarse empíricamente en otros contextos.

En la lógica del estudio de caso se ubica esta investigación, no se centra en la covarianza entre variables dependientes e independientes, sino en la manera como se lleva a cabo el proceso de acciones y reacciones en un tiempo determinado. La interacción entre los actores participantes, así como los sucesos del proceso de determinación de las políticas públicas, se verán reflejados en la narración y análisis de este trabajo.

No hay duda que procesos y actores diferentes, en distintas circunstancias pueden producir resultados disímiles. Nosotros pretendemos realizar una generalización a partir de los casos estudiados. El hilo conductor del proceso central de esta

¹⁸ Uribe, Gómez, Mónica María. La contienda por las reformas del sistema de salud en Colombia (1990-2006). Tesis de doctorado en ciencia social con especialidad en sociología. El Colegio de México, 2009. p. 15.

¹⁹ Yin, Robert K. Case Study Research, United States of America: Sage Publications, 1986.

²⁰ Ragin, Charles, C. y Howard S. Becker, What is a case: Exploring The Foundation of Social Inquiry, Cambridge: University Press. 1992.

²¹ Abbot, Andrew, "What do cases do?: some notes on activity in sociological analysis" in What is a case: Exploring The Foundation of Social Inquiry, Cambridge: University Press. 1992.

investigación es el de la contienda política registrada en los casos estudiados, que podría compartir rasgos y mecanismos con otras disputas de este tipo. En este sentido consideramos que el análisis del desarrollo de una política pública debe ser entendido a la vez como un caso particular y como un modelo analítico que propicie o que permita, la comparación con otros casos.

Partimos de la hipótesis general de que durante el sexenio Vicente Fox, 2000-2006 las compañías tabacaleras realizaron en México exitosas acciones de cabildeo que les permitieron establecer alianzas con actores clave del gobierno y el Congreso, para que las políticas públicas fiscales y de salud favorecieran sus intereses.²² Analizamos los procesos que desembocaron en estas políticas públicas, para conocer si durante los mismos se observaron por parte de funcionarios, cabilderos y empresarios, conductas republicanas respetuosas de los marcos legales y el funcionamiento democrático del régimen político, o si hubo comportamientos colindantes con la legalidad.

El aporte de esta tesis será dar luz a procesos similares, en los que se presente una disputa entre el espacio público donde se inscriben las necesidades y derechos esenciales de la sociedad -tales como vivienda, salud, educación, etc.-, y el espacio privado, terreno propio de las empresas –frecuentemente multinacionales-, cuyo poder e intereses pueden, en algunos casos, impactar negativamente en estos derechos.

Para elaborar este trabajo se recurrió a la investigación documental bibliohemerográfica, y a la información derivada de entrevistas semi-estructuradas. Los antecedentes y la parte teórica se elaboraron a partir de fuentes secundarias, retomando datos ya existentes, reinterpretados en función de los objetivos de esta investigación. Se analizaron documentos de las bases de datos del Centro de Control de Tabaco de la Universidad de California en San Francisco, USA, (Legacy Foundation Library)²³, así como de los Ministerios de Salud de algunos países, organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS),

²² En el terreno del cabildeo, en el año 2001, Philip Morris y la British American Tobacco actuaron conjunta y exitosamente, hasta lograr persuadir al Congreso para que no aumentara los impuestos al tabaco, con el argumento de que eso dañaría el empleo en estados pobres como Chiapas y Veracruz. Mexican Tobacco Companies Win Friends in Congress. News Edge Corporation, 27 July 2001. Citado en Dirty Dealings: Big Tobacco's lobbying, pay-offs, and Public Relations to Undermine National and Global Health Policy. Corporate Accountability International.

²³ <http://legacy.library.ucsf.edu/>

la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO), entre otras, además de información de los portales Web de las empresas tabacaleras.

Para la reconstrucción de los tres estudios de caso, se analizaron documentos parlamentarios, como el Diario de debates de las Cámaras de diputados y senadores, las versiones estenográficas de las discusiones en ambas cámaras, así como boletines legislativos e investigaciones producidas por los órganos y centros de estudios e investigación, dependientes de dichas cámaras. Se revisaron programas de televisión, entrevistas radiofónicas y se retomaron artículos de opinión, editoriales, notas periodísticas, estudios y análisis de diarios y revistas internacionales y de circulación nacional.

Debido a que en torno a los sucesos analizados hubo una serie de escándalos mediáticos fue necesario hacer un trabajo fino para depurar la información, con el fin de separar los elementos que podían ser útiles para el análisis, de aquellos que tenían únicamente tintes sensacionalistas.

La información utilizada para reconstruir la práctica de las acciones de cabildeo, fue obtenida a través de 14 entrevistas, realizadas entre enero de 2008 y octubre de 2009, a actores sociales, dirigentes políticos, asesores de los legisladores, así como a diputados y senadores pertenecientes a las LVI, LVII, LVIII, LIX y LX, legislaturas, comprendidas en el periodo 1997-2012. Fueron entrevistados también funcionarios públicos y asesores de éstos, que formaron parte de distintas administraciones, desde el sexenio de Carlos Salinas hasta el de Felipe Calderón, (1988 a 2010). Todos los entrevistados participaron directamente en el proceso de negociación y cabildeo, de las Misceláneas Fiscales de 2004 y 2006 y del Convenio Frenk.

Inicialmente planeamos realizar veinte entrevistas a partir de la premisa de que debían incluirse los actores más representativos de cada uno de los sectores y de los casos de estudio. Sin embargo no fue posible entrevistar a seis de los actores seleccionados: tres legisladores, dos funcionarios y un cabildeador, a pesar de que en

repetidas ocasiones se les solicitó la entrevista por distintos canales, incluidos los oficiales, no accedieron a ella.

Se eligieron representantes de cada uno de los sectores involucrados en la negociación de los tres casos de estudio, con el propósito de contrastar sus posiciones y de observar el mismo fenómeno a través de disímiles perspectivas. De ahí que el valor heurístico de las entrevistas realizadas, radica en que se eligieron varias voces para reconstruir los sucesos estudiados y para contrastar cómo un mismo fenómeno es visto de diferente manera y apreciar qué es lo que hace la diferencia.

A todos los entrevistados se les ofreció confidencialidad por la delicadeza de algunos de los temas tratados, -soborno y corrupción-, que podrían incluso tener repercusiones legales. Consideramos que esto propició un clima de mayor confianza durante las entrevistas, factor que facilitó que nos dieran a conocer generosamente los mecanismos y procedimientos relativos al cabildeo, incluso algunos de ellos que podían llegar a comprometer la imagen pública de algunos de los entrevistados.

Más allá de la confidencialidad pactada con los actores, no se mencionan los nombres de los entrevistados, porque no quisimos atarnos a la singularidad del nombre propio, en tanto que los actores responden a un perfil que los constituye y los hace representantes de un ser social, y porque más allá de la identidad personal, nos interesa el espacio de poder que detentaba el sujeto en la trama de la negociación política y la posición que defendía.

En el caso de las citas textuales solamente se señalará el cargo ocupado por los entrevistados y la fecha en que fue realizada la entrevista. Cuando se mencionan los nombres se debe a que se retomaron de comunicados institucionales, entrevistas y notas de prensa, o sea de información pública, donde se hacían explícitos.

Cabe mencionar que antes de la realización de las entrevistas, conté con la colaboración de un informante clave, que fue mi Cicerón en este viaje, el cual se desempeñó como asesor de la Comisión de salud de la Cámara de Diputados, en una de las legislaturas enumeradas y quien me proporcionó documentos esenciales y los nombres de los principales actores involucrados en los tres casos de estudio. A

partir del trabajo inicial con él, se realizó la selección de los actores que conformarían la muestra.

Se utilizó un cuestionario semi-estructurado con preguntas abiertas para realizar entrevistas a profundidad; utilizamos esta técnica porque consideramos que la entrevista a profundidad permite identificar los elementos constitutivos de los fenómenos sociales que nos interesa analizar, en su relación activa, o sea, observar el funcionamiento y la dinámica de dichos fenómenos. Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas.

En esta investigación, no pretendimos quedarnos sólo con la verdad personal de los actores acerca de los acuerdos conocidos o logrados a través del cabildeo, sino a través de su relato y de su interpretación, conocer cuáles son las reglas del juego sobre las que se construye esa verdad verdadera del campo de la política. Nos interesaba conocer, no una verdad del sujeto, sino una verdad del campo. La experiencia de cada uno de los actores, en relación con el cabildeo, narrada a través de las entrevistas, se constituyó en un caso particular de lo posible. A través de sus respuestas, conocimos el juego de las relaciones, para reconstruir esa superficie social, ese fenómeno social y político.

La observación de la actividad específica del cabildeo dentro del proceso de negociación de las políticas públicas nos permitió conocer cuáles son las prácticas sobre las que se sustenta, y dentro de ese campo concreto, cómo se establecen y cuáles son las características de las relaciones de los actores. A través de la observación del proceso de negociación entre los actores, analizamos el juego de intereses, así como a los grupos de presión que recurren al cabildeo, para lograr que su interés objetivado se materialice en una política pública.

Este trabajo de investigación está integrado por cinco capítulos, organizados de la siguiente manera:

En el primer capítulo se encuentra el fundamento teórico de este trabajo en torno a las políticas públicas y se describe en particular el andamiaje teórico del neoinstitucionalismo en que se sustenta la investigación, así como los mecanismos

de negociación para la elaboración de las políticas públicas, identificados por esta corriente teórica.

En el siguiente capítulo se analiza la evolución, teoría y práctica del cabildeo y se hace una relatoría de los esfuerzos para legislarlo, concretamente en los Estados Unidos de Norteamérica y en la Unión Europea.

En el tercer capítulo, se describe y analiza la transformación del sistema político mexicano a partir de la conformación plural del congreso en 1997, que determinó el fortalecimiento del poder legislativo en la determinación de las leyes y políticas y que otorgó carta de naturalización al cabildeo en México.

El cuarto capítulo describe a las corporaciones multinacionales del tabaco en el mundo. Se analiza la industria del tabaco en México en términos de empleo, comercio exterior, agricultura y agroindustrias. Seguido de un recuento de las empresas tabacaleras mexicanas en la última década del siglo XX, que significó la redefinición del perfil de estas empresas, derivado del regreso del capital extranjero al sector tabacalero. Por último se hace una semblanza de los principales empresarios del ramo, antes y después de que el capital internacional comprara sus empresas.

En el quinto y último capítulo se ilustran tres casos de cabildeo en México. El primero de ellos se refiere a la propuesta y discusión del aumento del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, (IEPS) al tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2004. El segundo caso hace referencia al convenio firmado entre las dos Empresas tabacaleras más importantes en México, Philip Morris (PM), y la British American Tobacco (BAT), con el Gobierno Federal en el año 2004, y el tercer caso trata acerca de la propuesta de aumento al IEPS al tabaco en la Miscelánea Fiscal de 2006.

Al final se encuentra un apartado con las conclusiones de este trabajo, la bibliografía, los anexos y por último una relación de cuadros.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CABILDEO

El consejo que los sabios daban a los gobernantes en las sociedades antiguas podría considerarse como la referencia más remota de las políticas públicas. En la antigua Troya, “los designios del oráculo, primordiales para tomar las decisiones del gobierno, configuraban ya el espacio de las políticas.”¹

Asesorar a los gobernantes ha sido una antigua preocupación, que va desde las intrigas palaciegas que buscaban favorecer los intereses del o los consejeros, hasta los grupos de nobles o notables que pretendían legar su sabiduría a quienes detentaban el poder. “Aristóteles, Platón y Maquiavelo son los más conocidos de aquellos filósofos que se enfrentaron a los asuntos prácticos y dieron consejo a los responsables de las políticas.”² Un testimonio de la preocupación y reflexiones sobre los asuntos públicos, puede verse en escritos como la República de Platón.

Quizá fue la conflictiva relación entre los gobernantes y los líderes religiosos, ambos con poder e influencia en la vida de los ciudadanos, la que obligó a establecer límites entre sus ámbitos de acción, lo cual podría ser interpretado como el embrión de las políticas públicas. “El consejo de políticas sistemático y continuo probablemente brotó de una relación entre la iglesia y el Estado, o posiblemente de una reacción temporal contra la participación de la iglesia en los asuntos del Estado.”³

Sin embargo, no fue sino hasta finalizar la edad media cuando las políticas públicas adquieren otra naturaleza. “Como tantos otros temas de la civilización occidental, sólo fue con el renacimiento italiano cuando el consejo en materia de políticas adquirió una base más institucional: Los escritos de Maquiavelo constituyen el ejemplo más obvio.”⁴

¹ Tuchman, Barbara, La marcha de la locura. La sinrazón desde Troya hasta Vietnam. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 1989. p. 25.

² Wagner, Meter, Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman. La orientación hacia las políticas: legado y promesa, en Wagner, Meter, Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman, (comps.). Ciencias Sociales y Estados Modernos. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. A. C. Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999. p. 45.

³ De León Meter. Sucesos políticos y las ciencias de las políticas, en Wagner, Meter, Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman, (comps.). Ciencias Sociales y Estados Modernos. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. A. C. Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999. p. 137.

⁴ De León Meter. *Ibidem*

Estas breves referencias nos hablan del nacimiento de las políticas en sí, en tanto que el antecedente más antiguo de los estudios realizados acerca de las políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos, lo encontramos en Alemania: “En los siglos XVIII y XIX, cierto número de países inició las *Polizewissenschaften*, literalmente “ciencias de las políticas”, tratando de comprender y de mejorar las reglas administrativas y las políticas regulatorias del Estado. Aunque el término cayó en desuso a finales del siglo XIX, ese esfuerzo sería precursor de otros”⁵

Los estudios de las políticas públicas

En la época reciente, fue después de la Segunda Guerra Mundial, en los Estados Unidos, donde comenzaron a hacerse estudios y análisis de las políticas públicas. Se considera al norteamericano Harold D. Lasswell como el precursor de este campo, si bien en otros países ha habido también teóricos que han avanzado en su estudio, entre los que destacan: en Francia Jean Claude Thoenig, Yves Meny y Michael Crozier, en Gran Bretaña Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, en Alemania F. A. Scharpf y R. Mayntz y en Italia Bruno Dente.

Estos pensadores denominaron a este campo de estudio como: ciencias de las políticas. Se considera como texto fundador, el escrito por Harold D. Lasswell: “La orientación de las políticas” (*The Policy Orientation*). En este artículo, el autor explica que las ciencias de políticas son “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”.⁶

En su origen, las políticas públicas fueron consideradas un instrumental analítico propio de la administración pública, cuyo análisis permitiría mejorar las funciones del gobierno y optimizar el uso de los recursos públicos; sin embargo esa posición reduccionista ha cambiado en las últimas décadas, para dar paso a concepciones más integrales que consideran que el campo de las políticas públicas va más allá de las decisiones prácticas de la administración pública y forman parte de la acción

⁵ Wagner, Meter, *op. cit.* p. 45.

⁶ Lasswell, Harold D., D. Lerner (Eds.) *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, Palo Alto. California, USA. 1951 p. 4.

concreta del Estado, en tanto que éste expresa su posición en torno a los asuntos públicos, a través de políticas públicas concretas.

En términos conceptuales coincidimos con Pineda Pablos cuando afirma que: “Los alcances y limitaciones del concepto de política pública y su análisis pueden entenderse mejor cuando lo ubicamos en un marco más amplio, como la parte o componente de un sistema político-gubernamental.”⁷ Consideramos como argumenta Eugenio Lahera⁸ que para la ciencia política resulta más enriquecedor, si en términos de hipótesis las políticas públicas se usan como indicadores de estudios empíricos que permitan conocer la naturaleza o el funcionamiento de un Estado o gobierno determinados, en un periodo de tiempo específico, porque a través del análisis de las políticas públicas es posible observar el complejo entramado de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Las políticas públicas y el Neoinstitucionalismo

Tomando en cuenta el tipo de fenómenos empíricos que se analizarán en este trabajo, elegimos el enfoque teórico del Neoinstitucionalismo, porque consideramos que nos permitirá contar con las herramientas teóricas necesarias para poder interpretar los hechos a observar.

Esta corriente de pensamiento nace en la década de los ochentas, asociada a lo que se conoce como el “redescubrimiento del Estado”, debido a que los teóricos neoinstitucionalistas destacan la importancia del Estado y el impacto que las acciones de éste tienen en las políticas públicas. Esta corriente cuestiona la concepción del Estado que trajo consigo el proceso de globalización, el cual además del propiciar el surgimiento de nuevos actores públicos y privados, del aumento en el flujo de capitales, de información, y una mayor movilidad de la fuerza de trabajo, se tradujo en un deterioro de la autonomía del Estado-Nación y en una débil capacidad de *gobernancia*⁹ que minimizaba el papel del Estado.

⁷ Pineda Pablos, Nicolás. *op. cit.* p. 19

⁸ Lahera, P. Eugenio. Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales No. 95. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile, agosto 2004. p. 10.

⁹ En este contexto, “*débil capacidad de gobernancia*” se refiere a la falta de capacidad institucional para implementar y dar cumplimiento a las políticas, lo cual es generalmente ocasionado por la falta de legitimidad del sistema político. Fukuyama, F. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, N.Y: Cornell University, Press, 2004, citado en: Función rectora de la autoridad sanitaria nacional. Desempeño y fortalecimiento. Marco conceptual e instrumento metodológico. Organización Panamericana de la Salud.

Para los neoinstitucionalistas el Estado es un actor que participa activamente en los acontecimientos económicos, políticos y sociales, y las instituciones constituyen un factor esencial de enlace entre la política y las políticas públicas. Estos pensadores destacan que el poder, la autonomía y la fortaleza del Estado, dependen de ciertas características del propio Estado y enfatizan la importancia que el contexto institucional tiene en la determinación de las políticas.

En 1983, aparece lo que se considera el “manifiesto del neoinstitucionalismo”, *Bringing the State Back In* de Peter Evans, que sirve de piedra de toque a muchos pensadores de la corriente neoinstitucionalista. Posteriormente en el artículo *El estado como problema y como solución*, publicado en 1992, este autor analiza el funcionamiento de los estados en determinados países y a través de la observación empírica establece las categorías de “Estados desarrollistas” y “Estados predatorios” y las características de cada uno de ellos. Las observaciones de Evans permiten concluir que:

“El nuevo institucionalismo solamente siguió a la realidad empírica. Respondió a las nuevas instituciones establecidas en las nuevas democracias. Su nueva preocupación por las reglas formales reflejó la nueva relevancia que estas reglas adquirieron en la vida real. La reintroducción de las instituciones formales y la reorientación de atención hacia ellas no ha sido...una moda académica: fue un hecho empírico.”¹⁰

Las instituciones fueron reconocidas por los neoinstitucionalistas como actores políticos destacados en el seno del Estado y comenzó a estudiarse su relación con otros actores económicos, sociales y políticos, en el marco del proceso de determinación de las políticas públicas, como lo señalan Meny y Thoenig:

“la importancia de las instituciones del Estado como *organizaciones* a través de las cuales los agentes (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales, y a la vez, como *configuraciones* de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o los grupos de interés...las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un “análogo” de las instituciones, más que un conjunto de decisiones eficientes, efectivas o racionales.”¹¹

Organización Mundial de la Salud. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Edición Especial No. 17. p. 1.

¹⁰ Schedler, Andreas. Neoinstitucionalismo. En Baca Olamendi, Laura (comp.) Léxico de la política. México: FCE, CONACYT, FLACSO, 2000. p. 473.

¹¹ Meny, Yves, Thoenig Jean-Claude. Las políticas públicas. Editorial Ariel. Ciencia Política. Barcelona, España, 1992. pp. 76, 77.

Las instituciones se conciben como el punto de inflexión entre la política y las políticas públicas, y a través del análisis de las políticas es posible observar cómo se estructuran las prácticas de disputa y negociación que se desarrollan en el proceso de determinación de las políticas públicas, durante el cual los actores sociales y estatales harán uso de todos los recursos a su alcance para imponer sus puntos de vista y convertirse en ganadores.

Dichas prácticas de disputa y negociación inherentes al proceso de determinación de las políticas públicas se desarrollan en el marco de ciertas reglas del juego formales e informales (instituciones), que son reconocidas y aceptadas por los participantes y están determinadas por un contexto institucional específico, el cual da lugar a prácticas de negociación diferentes entre los actores.

El contexto institucional influye en la determinación de las políticas públicas debido a que establece el papel que jugarán los actores sociales, políticos y económicos, así como las mismas instituciones o dependencias públicas, que conforman el Estado.

Según Bernardo Peña, el proceso de configuración las políticas públicas involucra a distintos tipos de instituciones, donde los actores paulatinamente construirán la “alternativa correcta” y pone el acento en la interdependencia entre instituciones sociales y políticas, este planteamiento va más allá del institucionalismo tradicional, el cual centra su estudio exclusivamente en el funcionamiento de los entes político-administrativos.¹²

Las instituciones y los actores

Existe una discusión entre los neoinstitucionalistas, acerca de si las instituciones a analizar en relación con las políticas públicas, deberán ser de índole formal o informal, según Andreas Schedler, los neoinstitucionalistas se ocupan principalmente de las instituciones formales, sin embargo North, incluye a las informales, lo cual enriquece la discusión. La siguiente será la definición de institución que retomaremos en este trabajo:

“las instituciones son las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la

¹² Bernardo Peña, Luis, León Cortés Pedro. Las políticas públicas de lectura: una visión desde sus actores. p. 6. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.cerlalc.org/ilimita/secciones/servicio_info/doc/conferencia1.pdf. Consultado el 1 de mayo de 2005.

interacción humana; en consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El *cambio institucional* delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.”¹³

Respecto a las características de las instituciones, existen diversas perspectivas provenientes de distintas disciplinas, ligadas a la economía, la sociología y la ciencia política, Schedler identifica cuatro atributos de las instituciones sociales, aceptados por diferentes enfoques disciplinarios, que son las que retomaremos en esta investigación.

“1. El origen social de las instituciones.

Aun cuando el actor individual, desde su perspectiva, tiende a percibirlos como fenómenos exteriores, objetivos, inmutables, las instituciones sociales son creaciones sociales, no son ni hechos naturales ni productos divinos;

2. La extensión social de las instituciones

Las instituciones sociales, no son atributos de individuos, son propiedades sociales, colectivas; los conocimientos y las prácticas institucionales son más que idiosincrasias personales, son el patrimonio compartido de toda una sociedad o “comunidad relevante”;

3. La extensión temporal de las instituciones

La noción de institución se asocia estrechamente a ideas de estabilidad, regularidad, reproducción, persistencia, recurrencia; las instituciones no son efímeras, momentáneas o inestables, sino que persisten en el tiempo;

4. La función social de las instituciones

Las instituciones sociales no son un adorno de la vida cotidiana; tienen efectos, tienen peso propio; inciden sobre variables sociales clave, aun cuando no existe consenso sobre cuales en concreto: el comportamiento, la interacción, las expectativas o las percepciones; en esencia establecen restricciones y abren oportunidades”¹⁴

Para Wiesner, las instituciones no deben ser concebidas como el nicho donde se llevan a cabo las negociaciones y acuerdos entre los actores, ni como espectadoras o receptoras de las decisiones políticas, o entidades ejecutoras de las mismas, ya que tienen un papel preponderante y participan activamente, además: “Generalmente las instituciones no tienen una actitud neutra e imparcial, sino que tienen sus propias políticas e intereses.”¹⁵

Ashford esboza una cuestión interesante en relación a las instituciones y las políticas públicas, al argumentar que: “en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas, la cuestión es: ¿Cómo la formación de una política refleja la distribución del poder, de las funciones y la incidencia de las

¹³ North, Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 53.

¹⁴ Schedler, Andreas. *op. cit.* p. 473.

¹⁵ Wiesner Durán, Eduardo, La efectividad de las políticas públicas en Colombia, Bogotá. Un análisis neoinstitucional, Santafé de Bogotá. Departamento Nacional de Planeación; Tercer Mundo Editores. Colombia. 1997. p. 8.

elecciones en los diferentes niveles de gobierno?”¹⁶ Este planteamiento coincide con los fenómenos que esta investigación pretende analizar y describir, como son; el acceso diferenciado que los distintos grupos y organizaciones tienen para influir en las políticas públicas, el cual está ligado a los mecanismos institucionales existentes en un gobierno dado, o bien al tipo de instituciones, formales e informales que operan en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Dentro del neoinstitucionalismo se ha hecho una distinción básica entre instituciones y organizaciones. Romero se remite a North, quien hizo una analogía con los deportes para diferenciar estos conceptos:

“una distinción fundamental...es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (las organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias.”¹⁷

Definiremos ahora a los actores que participan en la elaboración de las políticas públicas, quienes en el marco de las instituciones dan vida en la práctica, al vínculo abstracto entre sociedad y Estado. Retomaremos la definición de Repetto, la cual contiene algunas características propias de los actores, que nos permitirán analizarlos en un contexto determinado, al conceptualizarlos como:

“Grupos de personas con intereses comunes que comparten ideas acerca de cómo perseguir la satisfacción de los mismos, el elemento cohesionador de esos colectivos tiene que ver con su propia percepción de que existen identidades compartidas, las cuales pueden estar o no referidas a clase, religión, etcétera. También será relevante el modo en que evalúan la posibilidad de actuar y movilizarse en pos de sus demandas, lo cual se liga a las reglas más generales del régimen político.”¹⁸

Este autor hace una división esencial entre actores sociales, y actores estatales. Los actores estatales como su nombre lo indica, son los que pertenecen a alguna institución del Estado. Ubica aparte a los partidos políticos, a quienes considera "actores de frontera", al tener una doble pertenencia, por un lado son considerados como actores sociales, en tanto representantes de las demandas e intereses de la sociedad y por otro son actores estatales cuando gobiernan o tienen presencia en las

¹⁶ Meny, Yves, Thoenig Jean-Claude. *op. cit.* pp. 76, 77.

¹⁷ Romero, Jorge Javier, Estudio Introductorio. “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías.” En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. citado por Mendíaz, María Graciela. *El estado y las políticas públicas. las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. 2004. p.13, 14.

¹⁸ Repetto, Fabián. Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. [Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México](#). Perfiles Latinoamericanos No.12. Junio 1998. p.69.

instancias legislativas. A los actores sociales, Repetto les atribuye las siguientes cinco cualidades:

a) Capacidad de negociación

Posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas públicas;

b) Capacidad para descifrar el contexto

Posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública;

c) Capacidad de representación

En el caso de los actores sociales, posibilidad de liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su "base" de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, posibilidad de respaldo legal que ampare su accionar administrativo;

d) Capacidad de movilización social

Posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número-y sus formas de expresión- en ciertos momentos y lugares y

e) Capacidad de acción colectiva

Posibilidad de conjurar el problema del hombre indiferente que se desentiende de todo."¹⁹

Según Repetto los actores estatales también poseen las características señaladas, más una adicional a éstas: la *capacidad de autoridad*, en tanto que son quienes detentan y ejercen el poder público y en última instancia son quienes tienen la última palabra respecto a las políticas implementadas por el Estado. Por su parte, los organismos internacionales son reconocidos como "actores internacionales" y poseen los dos primeros atributos; capacidad de negociación y capacidad para descifrar el contexto.

En las últimas décadas los actores internacionales se han constituido en actores clave en la determinación de las políticas públicas. Por su parte los empresarios, quienes serán considerados en esta investigación como actores sociales, desarrollan en caso de ser necesario las cinco capacidades enunciadas.

Autonomía enraizada. ("Embeddedness autonomy")

Analizaremos ahora otro concepto esencial para la teoría neoinstitucionalista: la autonomía del Estado. Señalada por Peter Evans como autonomía enraizada, "Embeddedness autonomy", y definida como "coherencia interna y conectividad externa", se refiere a una estructura enraizada socialmente, cuyas decisiones políticas tienen un peso fundamental en la configuración del desarrollo social, así como en la organización del sistema productivo y de las relaciones sociales. Su papel va más allá de ser rector de las relaciones entre los individuos o sólo una instancia encargada de

¹⁹ Repetto, Fabián. *Ibidem*.

normar las condiciones de operación del mercado y de la economía. Según Evans, el Estado socialmente enraizado deberá tener las siguientes características y funciones:

“identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera...requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos....(de ahí) la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz...para que un Estado aislado sea eficaz, deben resultar evidentes la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios de instrumentarlo...su puesta en marcha exige establecer estrechas conexiones con el capital privado...(lo cual exige) algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado en la sociedad que aislado.”²⁰

Evans rescata la importancia del Estado como agente esencial en la decisión de las políticas públicas, sin embargo en algunos de sus estudios empíricos encontró que no en todos los casos la actuación estatal es benéfica para la sociedad, también existen distorsiones en la acción del Estado que desembocan en lo que Evans denominó “estados predatorios”, los cuales lejos de contribuir al desarrollo de los países, toman como presa a la sociedad y se vuelven en su contra a través de prácticas corruptas.

Para los neoinstitucionalistas la autonomía del Estado reviste particular importancia, ya que en función de su nivel de autonomía, el Estado contará con determinado margen de acción y con espacios propios de decisión, para plantearse y perseguir objetivos propios. Esta posición difiere de los pluralistas, los cuales consideran que las políticas públicas son producto de la influencia y acuerdos pactados entre el Estado y los grupos de interés o de presión. En cambio para los neoinstitucionalistas un estado autónomo puede tener demandas o intereses ajenos o contrarios a los de los grupos de presión.

Concepto de Estado

El concepto de Estado es esencial para el análisis de políticas públicas, por lo que sin adentrarnos en una discusión más amplia acerca de su definición lo cual rebasa los objetivos de esta tesis, retomaremos el concepto elaborado por Theda Skocpol, el cual por su eclecticismo se ajusta al modelo de análisis que desarrollaremos en esta investigación, ya que incluye tanto los aspectos políticos en que están inmersas las políticas públicas, como el contexto socio-histórico en que estas se llevan a cabo.

²⁰ Evans, Peter. El Estado como problema y como solución. Revista Desarrollo Económico No. 140, Vol. 35, Enero-Marzo, 1996. pp. 530 y 536.

“Los Estados –dice Skocpol -- pueden ser caracterizados como organizaciones a través de las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos generales o específicos, cumpliéndolos con menor o mayor eficacia y eficiencia según los recursos estatales en relación con los marcos sociales. Pero, por otra parte, también pueden considerárseles como configuraciones de acción y organización política que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad.”²¹

Siguiendo la línea teórica propuesta por Skocpol, es posible desarrollar investigaciones históricas y comparativas que den cuenta del papel del Estado en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como de la manera como participa e influye en los conflictos que se presentan durante este proceso.

Según Skocpol existen dos variables esenciales para determinar los diferentes tipos de Estado, a saber; “la autonomía” y “la capacidad” de los Estados.²² La autonomía estatal se refiere al tipo de relación que existe entre el Estado y la sociedad, una mayor autonomía del Estado se traduce en una menor participación de la sociedad en las actividades y orientación del Estado, mientras que menor autonomía permite una mayor interacción entre la sociedad y el Estado. De tal forma que la autonomía es inversa al grado de legitimidad del Estado; mayor autonomía implica menor grado de democratización.

Por otra parte, la capacidad del Estado se refiere a la habilidad que este tiene para alcanzar objetivos propios:

“Según el grado de autonomía que posea, estos objetivos podrán ser impuestos por la sociedad o pueden ser autodefinidos por el mismo Estado...la capacidad no depende del uso de la fuerza y la violencia, sino también del poder de negociación, persuasión y habilidades para llegar a acuerdos y compromisos. Esta capacidad se mueve en dos ámbitos uno es hacia adentro o frente a su población y el otro es hacia fuera o frente al resto de los estados.”²³

Pineda Pablos desarrolló dos matrices retomando las categorías de Skocpol, en las cuales construyó una tipología de los marcos institucionales posibles en función de las características de los distintos tipos de Estado, con el propósito de abordar el estudio de la gestión pública a partir de las variables de autonomía y capacidad. A partir de estas variables es posible analizar la prioridad que cada Estado asigna a las políticas

²¹ Skocpol, Theda, en Mendíaz, María Graciela. *El estado y las políticas públicas. las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. 2004. p.15.

²² Skocpol, Theda, 1985, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In *Bringing the State Back In*. P. E. Evans, D. Rueschemeyer, and Th. Skocpol (eds.). Cambridge University Press. p. 8.

²³ Pineda Pablos, Nicolás. *op. cit.* pp. 22-24.

públicas, la manera en que estas se gestionan, así como los márgenes de discusión, decisión y acción con que cuentan los Estados.

Retomaremos este modelo teórico como eje de nuestra investigación, porque consideramos que conjuga las herramientas de análisis interdisciplinario de la perspectiva neoinstitucionalista de las políticas públicas y porque la tipificación del contexto institucional y político, nos permitirá operacionalizar algunas de las categorías analíticas para analizar la lógica del funcionamiento de las instituciones del Estado y los mecanismos de operación política de los actores estatales y sociales involucrados en los fenómenos de políticas públicas que se analizarán en este trabajo.

A partir de una yuxtaposición de las matrices de Pineda Pablos, construimos un modelo de análisis propio, el cual propone en primer lugar, que menor autonomía del Estado se traduce en mayor participación ciudadana, lo que significa que la sociedad tiene mayor posibilidad de incidir en las decisiones públicas y en el rumbo del propio Estado. Por lo tanto un Estado cuya autonomía está regulada socialmente, gozará de mayor legitimidad ante sus gobernados.

En relación con la capacidad del Estado, esta se refiere a la posibilidad de construir acuerdos, alianzas y pactos tanto con los gobernados, como con los demás Estados, para lo cual es necesario, además de la habilidad de quienes gobiernan, contar con una estructura institucional sólida y duradera. Esto significa que un Estado con menor autonomía y mayor capacidad, se constituirá en un estado participativo, institucional, que poseerá un aparato gubernamental con instituciones especializadas y será capaz de construir consensos y posibilitar la participación ciudadana, en el diseño, operación y supervisión de las políticas públicas. (Ver Cuadro No. 1)

**CUATRO TIPOS DE MARCOS INSTITUCIONALES DEL ESTADO
VINCULADOS AL ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS**

GRADO DE AUTONOMIA ESTATAL (Relación existente con la sociedad)			
		MAS	MENOS
NIVEL DE CAPACIDAD DEL ESTADO (Habilidad para alcanzar objetivos propios)	MAS	<p><u>ESTADO ABSOLUTISTA, BUROCRATICO</u> Conjuga mayor autonomía y capacidad. No rinde cuentas a la sociedad, cuenta con instituciones fuertes y recursos suficientes para conseguir sus fines.</p> <p>PLANEACION CENTRALIZADA El análisis de política pública se realiza a través de la planeación centralizada. Este análisis no es sensible a las demandas de la sociedad, no es público, es un ejercicio técnico con una orientación ideológica. Su objetivo es mantener y acumular el poder político.</p>	<p><u>ESTADO PARTICIPATIVO, INSTITUCIONAL</u> Cuenta con un aparato gubernamental con instituciones especializadas y es partícipe de la voluntad de los ciudadanos. Existen canales de participación que permiten la cooperación de los grupos ciudadanos. POLITICAS PUBLICAS Responde al enfoque estadounidense de políticas públicas.</p>
	MENOS	<p><u>ESTADO AUTORITARIO, EN DESARROLLO</u> Autónomo pero incompetente, con una dictadura tradicional, encabezada por un hombre fuerte o una élite en el poder. Carece de un aparato administrativo desarrollado y no cuenta con recursos institucionales para llevar a cabo las acciones públicas</p> <p>CONSEJERIA Y ASESORIA El análisis de la acción pública se reduce a la mera consejería y asesoría al gobernante, no es público porque el poder es autocrático. El fundamento de la asesoría política tiene más que ver con el buen juicio y la intuición política que con estudios profundos. Es el tipo de análisis que se refleja en <i>El Príncipe</i> de Maquiavelo.</p>	<p><u>ESTADO PARTICIPATIVO, INFORMAL</u> Cuenta con amplia participación social pero es incompetente. Existe en países políticamente abiertos, con sistemas revolucionarios o desarrollistas. Pobre desarrollo de sus instituciones y de sus procesos administrativos.</p> <p>ANALISIS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS El tipo de análisis de la acción pública que requiere se relaciona más con el desarrollo de instituciones y de capacidades institucionales que con problemas o asuntos específicos. El Estado debe construir sistemas e instituciones capaces de atender las demandas sociales. El análisis de la acción pública se realiza a través de los estudios legales, reforma del Estado, creación de instituciones y procedimientos administrativos, que realizan los estudios de la administración pública.</p>

Cuadro No. 1. Elaboración propia, retomando a Pineda Pablos, Nicolás. El concepto de política pública: Alcances y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas, Colegio de Sonora, febrero, 2007. Documento de trabajo, borrador. pp. 22-24.

Corrientes del Neoinstitucionalismo

Describiremos los distintos abordajes que coexisten en el neoinstitucionalismo, Guy Peters identifica siete de ellos, los cuales según este autor no están compartimentados, sino que son complementarios:

1. Institucionalismo Normativo,
2. Institucionalismo de Elección Racional,
3. Institucionalismo Histórico,
4. Institucionalismo Empírico,
5. Institucionalismo Sociológico,
6. Institucionalismo de Representación de Intereses
7. Institucionalismo Internacional.

Esta investigación se ubica en el enfoque del institucionalismo de representación de intereses, el cual se centra en el análisis de la acción de los partidos políticos y los grupos de interés y parte de la premisa de que en la vida política existen cauces de acción que a pesar de no ser formales adquieren un alto grado de institucionalización. Este enfoque del neoinstitucionalismo analiza la estructuración de las “relaciones institucionalizadas”²⁴ entre Estado y sociedad.

“Puede ser necesario combinar varias versiones del nuevo institucionalismo en los casos en que un investigador quiere tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno... probablemente la adopción de un punto de vista algo ecléctico resulte más conveniente para la ciencia política que una adhesión estricta a una sola perspectiva.”²⁵

Debido al tipo de fenómenos que se analizarán en este trabajo, atenderemos el llamado que hace Peters, de no fragmentar estas perspectivas, sino de conjugarlas, cuando las necesidades de investigación así lo requieran

Mecanismos de negociación en la formulación de las políticas públicas.

Nos ocuparemos ahora de los mecanismos de negociación entre los actores e instituciones participantes en la elaboración y formulación de las políticas públicas, ya sea los que forman parte de la administración pública, o aquellos que se encuentran dentro de la esfera de la política y del ámbito social.

Tradicionalmente ha existido para los estudiosos una separación entre política y administración pública como si fueran esferas diferenciadas y no universos concurrentes cuyos actos resultan interdependientes. Afortunadamente para el desarrollo del análisis de las políticas públicas, esta diferenciación ya no es vigente en la actualidad. La administración pública no se entiende hoy como un instrumento en manos de los políticos que detentan el poder, la perspectiva que la concebía como un conjunto de dependencias e instituciones que buscaba alcanzar los intereses de la comunidad siguiendo la orientación del gobierno, ha sido sustituida por una visión que le otorga una mayor importancia, ya que la reconoce como

²⁴ Caballero, Míguez, Gonzalo. Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política. Institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, año/vol. 6, número 002. Universidad de Santiago de Compostela, España. pp. 9-27. p.6. Disponible en la siguiente dirección electrónica: C:\Users\Admin\Documents\ARTICULOS TEORICOS\Corrientes Neoinst.pdf, consultado el 15 de mayo de 2008.

²⁵ Peters, Guy. El Nuevo institucionalismo. Editorial Gedisa, 1999, Barcelona, España. p. 15.

depositaria de importantes conocimientos técnicos y le confiere peso a su participación, a sus decisiones y por lo tanto a su poder.

El enfoque dicotómico previo de administración y política las colocaba incluso en distintas dimensiones del sistema político-administrativo.

“De acuerdo al modelo normativo de constitución democrática, las instituciones de la política eran: los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos elegidos; en pocas palabras, eran los involucrados en la tarea de la formación de la voluntad. Mientras que a la administración, se le atribuía las tareas de ejecución o cumplimiento de esa voluntad.”²⁶

El análisis de la toma de decisiones en el seno de las políticas públicas, señala Peters, hace necesario romper la barrera que tradicionalmente ha dividido a lo político de lo administrativo, lo cual de hecho sucede en la práctica, por ejemplo cuando en las oficinas administrativas se toman decisiones que responden a los objetivos políticos de los gobiernos. Según este autor algo primordial que contribuye a reducir la brecha entre política y administración es el análisis comparado de la administración pública y su papel en la elaboración de las políticas públicas.

Retomaremos los planteamientos de Guy Peters, para definir los conceptos de administración pública y de burocracia:

“En lo esencial, la administración pública puede describirse así:
 1. En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.
 2. Como estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas (en el punto 1).
 Usaremos el término burocracia estrictamente para referirnos a:
 Las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración.”²⁷

Es necesario considerar a la administración pública y al sistema político como estructuras íntimamente vinculadas, si consideramos a la administración pública como un componente de la estructura del gobierno para la toma de decisiones, veremos que aquellos responsables de tomar decisiones administrativas generalmente obedecen a razones políticas. Asimismo, la naturaleza, el

²⁶ Barajas, Gabriela. Política y administración pública en México: una relación desde donde pensar los programas y las agencias públicas encargadas de la atención a la pobreza, 1970-1982. p.3. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/barajas.pdf>. Consultado el 27 de agosto de 2008.

²⁷ Peters, Guy. La política de la burocracia. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C. Fondo del Cultura Económica, México, 2001. pp. 68, 69.

funcionamiento, los logros y errores del sistema administrativo influirán directamente en el sistema político.

Las instituciones que conforman los gobiernos no tienen un comportamiento neutro, como mencionamos en el apartado anterior en el caso de las instituciones en general, lejos de ser neutras e imparciales, son portadoras de intereses.

Por otra parte las dependencias de la administración pública no son entes puramente administrativos, carentes de intereses propios, sino que se mueven en un ámbito más amplio que el de la lógica puramente administrativa. Responden a objetivos políticos, a intereses de grupos, a planes y estrategias de gobierno, y su funcionamiento y orientación dependen de los estilos de liderazgo y de las concepciones ideológicas de los funcionarios que las dirigen y su funcionamiento está determinado por las tensiones y competencias que en muchos casos existen entre ellas.

Todos estos elementos internos de la administración pública influyen en el momento de la toma de decisiones de políticas públicas. Su interacción con los actores políticos y sociales será otro componente esencial del curso de acción de estas decisiones.

Los funcionarios de la administración pública.

Los funcionarios que conforman las distintas capas de la burocracia merecen especial atención por la importancia que tienen en relación con las políticas públicas.

En la mayoría de los países los funcionarios de las capas altas e intermedias de la administración pública no sólo son importantes a nivel administrativo, sino que tienen un gran peso político, que les otorga un poder respaldado no sólo por sus vínculos con la élite gobernante, sino por el tipo de las decisiones que pueden tomar, e incluso por las decisiones que intencionadamente no toman. Incluso por los campos en los que actúan algunos de ellos tienen importancia estratégica para los gobiernos y para los países.

Por si fuera poco están facultados para elaborar políticas públicas en las áreas de su competencia como si fueran sus cotos privados. Son ellos quienes proponen y en algunos casos determinan los programas que deberá llevar a cabo la dependencia de la cual son responsables. Estos programas sectoriales formarán parte de los planes nacionales de gobierno que contienen los objetivos, metas y estrategias que el gobierno se plantea alcanzar a través de la instrumentación de las políticas públicas, en el tiempo institucionalizado en que detentará el poder. Al respecto Peters dice:

“La administración pública elabora políticas públicas, no siempre escritas y promulgadas del mismo modo que las elaboradas por las legislaturas y los ejecutivos. Más aún: las reglas operativas elaboradas por los administradores pueden ser más evidentes en los resultados efectivamente experimentados por los individuos que las reglas formalmente promulgadas. De igual modo, los administradores constituyen el principal contacto personal entre los ciudadanos y su gobierno; en consecuencia, definen un gran porcentaje de los resultados objetivos del proceso de las políticas”²⁸

La decisión como elemento crucial de las políticas públicas

Respecto a la toma de decisiones de las políticas públicas, para Meny y Thoening, “actuar es tomar decisiones”. Según estos autores, la decisión ocupa un lugar significativo en la jerarquía de los actos públicos, porque es el momento en que se decide la partida, y mientras el funcionario público juega el papel del capitán de un barco y su actuación queda sujeta al escrutinio público, los demás actores que participan en la toma de decisiones; consejeros, expertos y grupos de presión, se ubicarán normalmente atrás del escenario político y su actuación difícilmente será observada por la sociedad.

“El momento de la decisión representa el apogeo del trabajo político y administrativo. El resto parece secundario. Esta es, en parte, la razón por la cual, a los ojos del observador de la cosa pública, la decisión tiene valor privilegiado como reveladora del sistema político y, en consecuencia, de la estructura profunda de las comunidades y de las sociedades. Porque quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder.”²⁹

Giandomenico Majone introduce la dimensión temporal de las relaciones continuas entre los actores. Para este autor, una política pública no emerge de una decisión única, sino que es producto de una secuencia de decisiones interdependientes tomadas por diversos actores durante cierto tiempo.

Aguilar también se pronuncia en contra del lugar común de creer que la política deriva de la decisión suprema de las autoridades “legítimamente electas, o

²⁸ Peters, Guy. *Ibidem*. pp. 83, 84.

²⁹ Meny, Ives, Thoening Jean Claude. *op. cit.* p 129.

designadas para conducir a la comunidad política”. Para este autor esta “gran decisión” está estrechamente delimitada por las decisiones previas y posteriores de otros actores del gobierno, políticos y sociales, los cuales a través de sus interacciones, preparan, configuran, acotan o amplían esta decisión, la cual al momento de llevarse a la práctica también será limitada por factores tales como las decisiones de otros actores de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y las acciones de los grupos o individuos beneficiados o afectados por la política decidida. Por estas razones, las políticas, deberán concebirse como: “un universo y nexos causal de decisiones sucesivas e interdependientes, anteriores y posteriores. (Es *necesario*) entender la política como un proceso decisorio complejo más que un acto de decisión único.”³⁰

Consideramos que, como señalan estos autores, a pesar de la importancia del funcionario público en su papel de decisor, las políticas públicas no son producto de una decisión única, sino que son elaboradas a través de un largo y complejo proceso que involucra a varios actores, y serán resultado de una serie de estrategias y compromisos puestos en juego por los actores participantes, los cuales, la mayoría de las veces, tendrán puntos de vista distintos en torno a la solución de los problemas que se discuten.

Las coaliciones, las alianzas y las corrientes políticas.

En el proceso de decisión, destaca el peso que tienen las coaliciones y alianzas que se establecen entre los agentes del Estado y los actores sociales, las cuales tienen como propósito el logro de objetivos comunes y se instituyen como mecanismos de relación política.

Para Repetto³¹ las alianzas son una articulación política entre actores sociales y estatales que comparten, histórica o coyunturalmente, valores e intereses, sin embargo para que dichas alianzas sean benéficas y se traduzcan en una política pública deberán mantenerse durante cierto tiempo y crear mecanismos e incentivos

³⁰ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1997, segunda reimpresión, 2005. p. 14.

³¹ Repetto, Fabián. Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. [Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México](#). Perfiles Latinoamericanos No. 12. Junio 1998. pp. 66, 68.

que faciliten la cooperación entre sus miembros. Algunas de estas alianzas, logran imponerse a través coaliciones y así consiguen que se favorezcan sus intereses corporativos, como sucede generalmente en el caso de las empresas multinacionales, de las cuales nos ocuparemos en este trabajo.

Otro mecanismo a través del cual algunos grupos sociales se insertan en el proceso de determinación de las políticas públicas es a través de las "corrientes políticas" que responden a dos tipos de intereses; por un lado a los de las organizaciones sociales, que requieren aliados que participen de la toma de decisiones y para ello se vinculan a los funcionarios públicos con el fin de que se atiendan favorablemente sus demandas y por otro a los de los actores del Estado, que buscan consolidar sus posiciones políticas o laborales y para lograrlo requieren de una base de apoyo movilizada con un cierto grado de organización social.

Mientras que los partidos políticos generalmente establecerán alianzas y coaliciones con los representantes de los poderes públicos, en función de los imperativos que les imponga el contexto político.

Las coaliciones y alianzas surtirán efecto según Repetto, si responden a pautas determinadas: "(para que) los intereses de estos sectores de la sociedad, se internalicen con fuerza y peso específico dentro del Estado, deberán institucionalizarse "rutas de acceso".³² Esto significa que deberán contar con reglas de operación y mecanismos formales e informales, que posibiliten que los actores participen en la toma de decisiones, dentro del marco de las instituciones.

El marco institucional

Consideramos esencial retomar a Giandomenico Majone, para analizar el proceso de definición de las reglas que conforman el marco institucional, que se traduce en leyes, reglamentos, normas, organizaciones y procedimientos institucionalizados.

Majone señala que el marco institucional define las estrategias a seguir, las cuales no son inmutables y determinan el papel de los actores participantes en la hechura de las políticas; burócratas, políticos, grupos de interés y ciudadanos, los cuales en

³² Repetto, Fabián. *Ibidem*

la mayoría de los casos respetarán estas reglas del juego político, sin embargo, cuanto se conviertan en un obstáculo para lograr sus objetivos, algunos apostarán a que dichas reglas cambien, o serán ellos mismos quienes buscarán modificarlas en su beneficio.

“Los actores de las políticas no están artificialmente separados del proceso que impone restricciones a su comportamiento. Las mismas personas persiguen sus metas dentro del marco institucional dado y tratan de modificar ese marco a su favor. Como dice Víctor Goldberg, las reglas del juego político definen el ambiente de la elección y la arena para el conflicto.”³³

Existen según Majone, algunas áreas particularmente abiertas a las estrategias de cambios institucionales. Estas son sobre todo las áreas nuevas de la política pública, aquellas en las que no se han estabilizado todavía los arreglos administrativos, las responsabilidades jurisdiccionales, los procedimientos de vigilancia, como son por ejemplo: la seguridad nuclear, la evaluación de la tecnología y la regulación ambiental y sanitaria. Un elemento que según Majone impide normar a éstas áreas nuevas, es que los problemas discutidos en torno a ellas, no son solamente técnicos o políticos, con frecuencia son de tipo “transcientífico”, lo cual significa que tienen un significativo componente científico. Sin embargo aunque es importante tomar en cuenta la opinión de los expertos, no será la ciencia la que en la práctica los resuelva, sino que serán los actores políticos y sociales los que deberán determinarlos.

Es necesario también tener en cuenta, que el poder y la influencia de los diversos actores, están determinados por los arreglos institucionales y por la naturaleza de los recursos de que disponen.

“En la arena de las políticas son importantes muchos recursos no monetarios (por ejemplo los votos, la influencia política, los conocimientos técnicos y la información) además estos recursos están desigualmente distribuidos entre los diversos actores. Es menos apreciado en general el hecho de que la ventaja comparativa que diversos tipos de recursos otorgan a sus propietarios depende de factores institucionales. Todo marco institucional dado tiende a favorecer ciertos recursos sobre otros. En consecuencia, los actores de las políticas tratarán de lograr cambios institucionales que los doten de recursos nuevos o aumenten el valor de los recursos que ya poseen. De igual modo, la información disponible para los actores de las políticas se distribuye de manera desigual.”³⁴

Majone identifica algunas variables fundamentales, respecto a los procesos de cambio institucional:

³³ Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas lecturas de política y gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1997, segunda reimpresión, 2005. p. 136.

³⁴ Majone, Giandomenico. *Ibidem* pp. 141, 142, 143, 144.

- a) el grupo de actores de políticas efectivos y potenciales,
- b) los recursos a su disposición en los diferentes arreglos institucionales, en donde se incluyen:
- c) la cantidad y calidad de la información, las habilidades y los conocimientos técnicos a disposición de los diversos actores, y
- d) los factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.

Por su parte Peters arguye que debido a que las decisiones no se dan en el vacío, es necesario considerar las estructuras formales de las instituciones, (que son el nicho natural de las burocracias estatales), pero sin dejar de lado las estructuras informales, -presentes incluso al interior de las formales-, debido a que resultan decisivas para comprender el comportamiento de las instituciones. Este autor considera a la burocracia un actor decisivo en relación con las políticas públicas y recomienda analizar con detenimiento no sólo el desempeño de los altos funcionarios, sino el de las capas inferiores de la burocracia pública, ya que en algunos casos sus acciones tienen más peso, incluso, que las de sus jefes.

“Aunque la burocracia en conjunto no constituya una fuerza política unificada, sí podría constituir una fuerza formidable dentro de las oficinas individuales, (*existe*) la capacidad del personal permanente para determinar en esencia la agenda de sus supuestos jefes políticos. Esto cobra especial importancia cuando la agencia tiene una ideología acerca de sus metas apropiadas y de los medios adecuados para alcanzarlas. Mediante la capacidad de controlar la información, las propuestas de políticas y el conocimiento referente a la viabilidad, la burocracia ciertamente puede influir sobre las políticas de la oficina, si no es que determinarla.”³⁵

Un recurso de los funcionarios es ampararse en la separación artificial de la administración y la política, según Peters con el fin de que sus actos queden fuera del ámbito propiamente político y lejos de la mirada pública y de esta forma evitar dar cuenta de sus acciones y decidir sin la interferencia de los políticos.

De esta forma las políticas públicas resultantes de las decisiones de los administradores serán percibidas por los políticos y la ciudadanía como producto de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos. Esta interpretación es un camino de doble vía, porque también permite a los políticos influir en las decisiones importantes de las instituciones "no políticas", o trasladar algunas decisiones que tienen un elevado costo político y que son propias la arena legislativa, a

³⁵ Peters, Guy. La política de la burocracia. *op. cit.* p. 115.

dependencias burocráticas relativamente autónomas, con el fin de no pagar el costo que podría cobrarles la ciudadanía a la hora de presentarse en un proceso electoral.

Sin embargo el tipo de institución del cual emanen las decisiones políticas, no debiera significar que estas escapen al escrutinio público, las decisiones que se tomen en el seno del ejecutivo, del legislativo y de las dependencias de la administración pública, debieran ser transparentes a los ojos de la ciudadanía, ya que se ubican dentro de lo que se denomina interés público, por lo tanto, según Aguilar Villanueva, retomando a Majone, los administradores y los políticos no deben mantener aisladas sus discusiones internas y decidir entre ellos los planes y programas que desembocarán en políticas públicas, sino que deben estar dispuestos a hacer partícipes a la comunidad política y a los ciudadanos, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos, a debatir, a persuadir, a aprender y a corregir.

“No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, la políticas públicas, administración pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas... La reticencia de la administración pública convencional a debatir en público, ofrecer razones y dar cuenta de sus actos, es algo que se puede encontrar tanto en los regímenes autoritarios como en los democráticos”³⁶

La burocracia, como institución política

Los funcionarios públicos, en su carácter de administradores, toman decisiones cotidianamente, si bien actúan dice Aguilar, “tras bambalinas, no bajo los reflectores de la gran escena pública,” deben evitar tomar decisiones equivocadas, aun cuando los políticos no tomen en cuenta sus opiniones técnicas. Porque cuando se elige un gobierno, en esa elección de tipo político, los electores parten de la premisa de que este deberá contar con una administración pública capaz y eficiente que pueda llevar a cabo exitosamente los objetivos y programas del gobierno por el cual votaron.

“Lograr la eficacia-eficiencia es la tarea y el efecto del cuerpo de administradores públicos conocedores, expertos y aplicados, no el resultado democrático de acuerdos interpartidarios, equilibrios entre los intereses organizados, reglas de mayoría o participación de ciudadanos tan empeñosos y reclamantes como aficionados. La eficacia de un gobierno es un asunto de conocimiento especializado, de organización adecuada del trabajo público, de dirección diestra de las dependencias públicas y de procesos administrativos bien diseñados y cortados a la medida de las funciones públicas que deben desarrollarse y de los problemas políticos que deben resolverse.”³⁷

³⁶ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas lecturas de política y gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública. México, 1997, segunda reimpresión, 2005. p. 14

³⁷ Aguilar, Villanueva, Luis F., *Ibidem*. p. 16.

De ahí la importancia de la burocracia como institución política. Por otro lado las relaciones que ésta establece con otras instituciones políticas, están determinadas tanto por sus características propias, como por las de las instituciones que juegan el papel de contraparte, como son el poder legislativo y el ejecutivo. En tanto poderes legítimos que conforman el Estado comparten y compiten por el poder político y están facultados para participar en el proceso de determinación de las políticas públicas en algunos casos de manera independiente y en otros de forma complementaria.

La tesis de Peters que otorga un papel destacado a la burocracia, se basa en ponderar las ventajas que tiene sobre los poderes legislativo y ejecutivo, ventajas que se sustentan no sólo en la distribución de funciones y del poder con que cuenta, sino en algunas deficiencias propias de estos dos poderes. A continuación analizaremos brevemente las fallas que este autor identifica en el cumplimiento de las obligaciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

El poder legislativo

El poder legislativo es tradicionalmente el encargado de elaborar las normas y leyes para la ciudadanía y de normar algunos aspectos de la función gubernamental, tiene también responsabilidades específicas que cambian según el sistema político en que se inscriba. Las principales desventajas del poder legislativo se relacionan con los complicados procedimientos y los tiempos instituidos, generalmente acotados, en los que deben llevar a cabo la discusión y el debate de los temas que les ocupan, razón por la cual se ocupan sólo de un número reducido de asuntos.

Aunado a esto los legisladores no cuentan con una formación que les permita “crear leyes”. Si acaso tendrán experiencia en la “redacción jurídica de la legislación”. Adicionalmente los legisladores generalmente pertenecen a más de un comité o comisión legislativa, lo que no les permite especializarse en un campo determinado de políticas. Adicionalmente, carecen de personal o asesores suficientes y capacitados adecuadamente. Tampoco tienen a su alcance fuentes de información independientes que puedan utilizar a la hora de evaluar las mejores opciones de políticas públicas. En la mayoría de los casos utilizan la información que les proporcionan las oficinas burocráticas, los grupos de interés, o bien algunos grupos

sociales, los cuales presumiblemente tendrán cierto interés en un resultado particular.

“La relativa inestabilidad de los organismos legislativos (*en*) comparación con la burocracia coloca a la legislatura en desventaja en toda la competencia de poderes. Aún en las sociedades (*sin*) inestabilidad gubernamental o elecciones frecuentes, los legisladores y las legislaturas son indudablemente más transitorios que las burocracias...la incertidumbre envuelve la dirección de las tareas legislativas, de modo que los burócratas tienen oportunidad de tutelar a legisladores nuevos e inexpertos. Además la burocracia siempre puede tratar de aguardar un cambio de legislatura, con la esperanza de que en la elección siguiente cambien de opinión las personas o los partidos en el poder.”³⁸

No obstante, estas desventajas no son inmutables, en algunas ocasiones -como sucedió en el caso que analizaremos en esta investigación-, suceden cambios políticos favorables para el poder legislativo, donde las elecciones determinan un mayor equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo, ocasionando incluso que la disminución de los poderes “metaconstitucionales” del ejecutivo se traduzca en un mayor poder para el legislativo.

El poder ejecutivo

Nos referiremos ahora al poder ejecutivo, con el cual Peter no tiene concesiones, al mencionar los principales problemas que enfrenta.

El primero de ellos es la falta de capacidad y de tiempo para entender y administrar las políticas que deberán instrumentarse, por lo que deben confiar ciegamente en el consejo y asesoría de sus colaboradores más cercanos, con lo cual a veces pareciera invertirse la relación de poder, ya que difícilmente el presidente o el ministro pueden controlar el trabajo de los funcionarios públicos especializados.

Otro problema es el compromiso político de los miembros de la burocracia, el cual puede coincidir o confrontarse con el del titular de la dependencia, ocasionando que los objetivos institucionales, cuando no son los mismos que los que persiguen las capas altas de la burocracia, sean postergados y a veces francamente obstaculizados.

“El número de funcionarios públicos comprometidos de un ministerio no es nada (*comparado*) con el número de los miembros de la burocracia permanente de tiempo completo...la necesidad de que los funcionarios públicos se dobleguen ante la voluntad de sus jefes políticos y apliquen efectivamente un programa partidista es otro obstáculo a todo control político eficaz....pocos funcionarios sabotean sistemáticamente o incluso obstruyen el programa establecido por un ministro...tienen sus propios intereses

³⁸ Peters, Guy. La política de la burocracia. *op. cit.* p. 110.

departamentales o ideológicos que podrían impedir el flujo ordenado del trabajo...es improbable que los funcionarios públicos que disientan de una política pública, o que se sientan genuinamente neutrales hacia ella, la administren con el mismo entusiasmo...que utilizarían en relación con una política de su agrado.”³⁹

Todos estos factores configuran el ambiente político que determinará los mecanismos de negociación de las decisiones político-administrativas.

Dimensiones básicas de las políticas.

A partir de estos elementos, Peters construye un modelo teórico, -que coadyuvará al análisis de los fenómenos estudiados en este trabajo- entrelazando dos dimensiones básicas, por un lado las actividades administrativas de los funcionarios y por otro, la forma como llevan a cabo la negociación, de la cual emanan las decisiones políticas.

A través de 4 tipos de política, Peters describe la relación entre los funcionarios y la administración pública, la redición de cuentas, el vínculo con los grupos de presión, así como con la ciudadanía. Cataloga a los dos primeros como de funcionamiento formal, mientras que a los dos últimos los considera de tipo informal. (Ver Cuadro No. 2)

³⁹ Peters, Guy. *Ibidem*. p.113.

TIPOS DE POLITICA BUROCRATICA			
SUPERVIVENCIA DE LAS POLITICAS			
		INTERNA	EXTERNA
FORMALIDAD	FORMAL	1. Relación entre administrador y Ministro Política administrativa Interna-Formal. Describe la relación entre el funcionario público de alto nivel y el ministro para el cual trabaja. El ministro, debido al gran número de responsabilidades que tiene, no conoce a fondo los problemas de su dependencia, ni cuenta con la información necesaria para la toma de decisiones de políticas. Decide luego de consultar a sus funcionarios de alto nivel, o bien delega a estos sus facultades. Este tipo de interacciones son las más frecuentes en el proceso de elaboración de las políticas.	2. Rendición de cuentas presupuestal Política administrativa Externa-Formal. Se observa a partir de dos perspectivas: por un lado el proceso de elaboración del presupuesto público, aspecto clave que requiere de un gran esfuerzo e incluye cierto grado de política-informal, de él depende que las oficinas cuenten con recursos para llevar a cabo sus programas futuros. El segundo aspecto es la política de rendición de cuentas, a través de la cual otros organismos formales supervisan el desempeño de las dependencias y limitan la autonomía de la burocracia.
	INFORMAL	3. Cabildeo administrativo Política administrativa Interna-Informal Describe la relación entre los grupos de presión y los administradores. Los grupos de interés, participan en el proceso de formulación de políticas y tratan de influir en las decisiones de los actores clave del sistema político. Es imprescindible analizar los factores institucionales, políticos y culturales, que posibilitan su acceso a las arenas de decisión, así como el tipo de actividades que realizan para lograr la aprobación de políticas favorables a sus intereses.	4. Apoyo público Política administrativa Externa-Informal. Se refiere a las relaciones existentes con los ciudadanos, los grupos de interés y los demás burócratas. Este tipo de actividad política, está ligado a la capacidad de las oficinas para sobrevivir en un ambiente competitivo.

Cuadro No. 2. Elaboración propia, tomado de Peters, Guy. El Nuevo institucionalismo. Editorial Gedisa, 1999, Barcelona, España. p. 300.

Según este modelo, en un extremo de la dimensión “interna-externa” o “la supervivencia de las políticas”, se encuentra la actividad política dentro de la oficina, que se nutre de los insumos que le proporcionan los grupos de presión, los miembros de los partidos, el ejecutivo y otras fuentes, mismos que le serán de utilidad para elaborar las políticas. En el otro extremo se encuentran las actividades políticas orientadas al mantenimiento y crecimiento de la organización.

Estas dos dimensiones se encuentran vinculadas estrechamente y cada una de ellas contribuye a alcanzar las metas de la otra, las diferenciaremos con fines analíticos, para poder observar los tipos de influencia de cada una de ellas, así como sus principales puntos de conflicto.

La dimensión de la “formalidad o la relación de los funcionarios”, se refiere a las interacciones entre los administradores y funcionarios públicos, legisladores, el ejecutivo y actores políticos no oficiales, como son los representantes de los grupos de presión. Estas interacciones no siempre están diferenciadas, porque con frecuencia los funcionarios juegan un doble papel, el que les corresponde como representantes del poder del gobierno, y el que asumen cuando responden a compromisos establecidos con grupos que representan intereses particulares. Estas interacciones cambian en función del tipo de actores que intervienen tanto gubernamentales, como el tipo de grupo de presión, así como de la clase de actividad de la dependencia pública involucrada.

Al analizar el proceso de toma de decisiones durante la formulación de las políticas públicas es necesario observar las características de la interacción de los administradores de la burocracia con los actores políticos, formales e informales de la sociedad, debido a que se influyen recíprocamente. La forma como se ejerce esta influencia será un elemento sustancial para este trabajo, donde analizaremos, además de los vínculos que establecen durante la negociación de las políticas, las estrategias empleadas para llegar a acuerdos.

Revisaremos ahora el aspecto interno-informal de estas interacciones, es decir la relación dinámica existente entre la administración y los grupos de presión, considerados como grupos políticos no oficiales, cuyo objetivo es influir sobre los tomadores de decisión de las políticas públicas, porque este elemento es parte sustancial de nuestro espectro teórico.

En la mayoría de las sociedades existe una confrontación entre las demandas de los grupos de presión y el papel de la burocracia en la toma de decisiones, la cual se constituye en uno de los conflictos más importantes al interior del gobierno. La tensión se presenta entre las instituciones gubernamentales que representan la autoridad del Estado y entre ciertos grupos que tienen naturaleza propia y representan, en la mayoría de los casos a intereses privados, que presionan, como su nombre lo indica, para recibir del gobierno un trato preferencial.

El conflicto enmarca la relación de estos dos actores políticos e institucionales, que interactúan frecuentemente en la elaboración de las políticas públicas. Es necesario

ahondar en las relaciones y negociaciones de estos porque si bien muchos de sus acuerdos son públicos, otros por su naturaleza, se manejan con cierta reserva.

En algunos casos puede haber responsables de las dependencias, interesados en responder favorablemente, a través de la aprobación de políticas, a los intereses de los grupos de presión, respondiendo a necesidades fundamentadas, aunque también en algunos casos, puede ser con el fin de obtener a cambio favores políticos o prebendas.

Peters identifica varios tipos de interacción entre los grupos de presión y la burocracia, a los cuales divide en legítimos e ilegítimos. En este trabajo describiremos sólo las relaciones de clientela consideradas por este autor como una interacción con una legitimidad acotada.

Las relaciones de clientela

La relación de clientela se produce, según Peters, cuando un grupo de presión se convierte para una oficina administrativa en el representante natural de un determinado sector social, ligado a la materia de trabajo o área de competencia de esa oficina. Aunque este tipo de interacción forma parte de las consideradas legítimas por este autor, es importante destacar que la legitimidad es limitada e informal. Esto se debe a que la legitimidad que se otorga al grupo no es estrictamente formal, sino que son los administradores de la dependencia pública quienes convienen en reconocer al grupo como legítimo, lo cual le da un carácter de informalidad.

Para Peters, este tipo de arreglos tiene básicamente dos consecuencias: La primera es que se restringe el espectro de los grupos de presión con los que tratará la administración pública. Cuando las dependencias eligen a un grupo como representante de un sector social particular, aceptan implícitamente que la información que les proporcionará será limitada y que sólo incluirá su punto de vista.

Los grupos elegidos son generalmente “aquellos cuya fuerza económica es innegable y cuyas demandas concuerdan en general con la política

gubernamental.”⁴⁰ El grupo favorecido tiene ventaja porque se sobrentiende que será beneficiado por las decisiones de los administradores.

La segunda consecuencia de esta forma de interacción, es que reduce la influencia de los ciudadanos sobre las políticas públicas, con lo cual la burocracia renuncia a otras opiniones y fuentes de información que podrían enriquecer su punto de vista. Además de que responder a las demandas sociales de grupos más amplios de la población le permitiría contar con una mayor legitimidad de las acciones de gobierno.

Por lo tanto, un arreglo institucional legítimo, sería aquel en que la agencia pública estuviera obligada a consultar a todos, o a la mayoría de los grupos de presión que quieran participar y deseen hacer llegar su información, consejo o demandas a las instancias públicas.

Cuando la burocracia favorece a algún o algunos grupos de presión y les otorga un acceso privilegiado en la toma de decisiones gubernamentales, se dice que establece con estos grupos, una relación de “clientela”.

Esto da lugar a que las negociaciones entre los grupos de interés elegidos por el gobierno y los funcionarios públicos, sean de tipo privado e informal, y en algunos casos como ya señalamos, alejadas del escrutinio público y de la rendición de cuentas, de ahí que estas negociaciones sean percibidas con un dejo de ilegitimidad por parte de la ciudadanía, sobre todo en aquellos casos en que se colocan en primer término los intereses privados de los grupos de interés, por encima del “interés público”.

Las relaciones de clientela entre los grupos de interés y la administración pública, son consideradas por Peters como simbióticas.

“Como en la simbiosis biológica, esta relación implica una dependencia recíproca de los dos participantes. La agencia administrativa depende del grupo de presión para obtener información, consejo, aclaración previa de las decisiones políticas y, lo más importante, apoyo político. Por su parte, los grupos de presión dependen de la agencia para tener acceso a las toma de decisiones favorables sobre ciertas elecciones de políticas.”⁴¹

⁴⁰ Peters, Guy. El nuevo institucionalismo. *op. cit.* p. 320.

⁴¹ Peters, Guy. *Ibidem* pp. 321, 322.

Este tipo de relaciones, sobre todo en sectores específicos, como los empresariales se encuentran en el límite de la legitimidad y de la legalidad. LaPalombara señala a la regulación como una de las características más notorias de las relaciones clientelares, porque los sectores que debieran ser regulados por el Estado, elaboran su propia propuesta regulatoria, estableciendo las normas a las cuales se ajustarán, y el Estado simplemente la validará, propiciando lo que se conoce como autorregulación, la cual favorece los intereses de los regulados.

Estas prácticas no son aisladas, ni excepcionales y se llevan a cabo en la mayoría de las agencias gubernamentales,⁴² aunque generalmente no se hacen públicas ni se reconocen como parte de las actividades permanentes de las dependencias. Seguramente porque la mayoría de estas normas de autorregulación no tienen como propósito esencial el interés público, ni participa en su elaboración la ciudadanía.

Algunos autores opinan que para las políticas públicas, las consecuencias de las relaciones de clientela son autoregulatorias y distributivas.

“Lowi sostiene que el “liberalismo de los grupos de interés” o la apropiación del poder del estado para fines privados, es la característica dominante de la política pública contemporánea de los Estados Unidos. Mc. Donell observa que el “hecho político de mayor importancia en los tocante a las comisiones reguladoras independientes, es que estas comisiones en general se han convertido en protectoras y promotoras de las industrias cuya regulación han establecido”⁴³

Las relaciones de clientela también se asocian a los resultados distributivos. Dice Lowi que debido a que en la política distributiva no se permite que el grupo de interés elabore sus propias regulaciones, se le otorgarán beneficios continuos, para este autor, la política distributiva “crea privilegios y tales privilegios son particularmente difíciles de combatir porque tienen el simbolismo de Estado”.⁴⁴

Existen organismos reguladores, afirma Peters por su parte, cuyo ámbito de supervisión abarca diversas industrias, con las cuales, en caso necesario, los funcionarios públicos establecen relaciones de clientelismo y fomentan la autorregulación, con el fin de lograr los recursos y el apoyo político necesarios para la ejecución de sus programas. Al establecer este tipo de relaciones clientelares, los organismos gubernamentales abdican de la función de regular, propia del gobierno,

⁴² LaPalombara, *Interest Group Politics*, pp. 272-274.

⁴³ Peters, Guy. *El Nuevo institucionalismo. op. cit.* p. 323.

⁴⁴ Peters, Guy. *Ibidem* p. 323.

a cambio de obtener el apoyo de grupos con gran poder económico. En los arreglos entre los grupos de presión y la burocracia pública, Peters indica que:

“Sólo la posición de los grupos de interés privilegiados se escuchará por este conducto, esta forma de relación probablemente provocara una incoherencia aún mayor dentro del gobierno. Si los grupos de los agricultores hablan con los funcionarios agrícolas (políticos o administrativos), los grupos laborales con los funcionarios laborales, etc., las prioridades gubernamentales y la toma de decisiones tenderán a ser muy fragmentadas. Esta fragmentación es especialmente severa si existe también una fragmentación en el ejecutivo; por ejemplo, a través de comités de gabinete que puedan transmitir este contexto de prioridades individualizadas a los estratos más altos del gobierno.”⁴⁵

A través de este acto de colaboración recíproca, la política de clientela, los grupos de presión y la burocracia pública establecen una interconexión directa donde todos tienen algo que ganar, los funcionarios que comandan las dependencias públicas porque reciben el apoyo que requieren, por parte de los grupos favorecidos y los grupos de presión porque fortalecen los vínculos políticos que les permitirán influir en las decisiones de las políticas públicas.

En todos los casos el desarrollo de la política de clientela se ve influido por el contexto socio-político, así como por la política y economía internas y propias de las burocracias públicas, para Peters, en muchos casos, las presiones que se ejercen sobre el gobierno obligan a la administración pública a acercarse a los intereses organizados, lo que favorece la conformación de relaciones de clientela.

Un factor que favorece el desarrollo de la política de clientela, es la fragmentación del sistema burocrático. La burocracia y los burócratas no son un ente integrado y homogéneo, y compiten continuamente, por el control político, esta competencia los lleva a buscar alianzas, muchas de las cuales son construidas de manera clientelar.

El clientelismo que surge entre el grupo de presión y la administración podría extenderse a los comités legislativos y las agencias administrativas bajo su supervisión. Esta situación se debe en parte a la estabilidad de los actores que intervienen en el proceso, pero se relaciona más generalmente con la necesidad conjunta de administradores y legisladores de presentar resultados satisfactorios ante los ciudadanos, los cuales aprobarán o desaprobarán la gestión de estos, a través de las urnas en los procesos electorales.

⁴⁵ Peters, Guy. *Ibidem* p. 307.

La información para la toma de decisiones

La información es otro elemento importante a la hora de tomar las decisiones que se traducirán en una política pública y también es un factor de peso en el establecimiento de las relaciones clientelares.

Los actores gubernamentales, lo mismo ministros que funcionarios públicos y legisladores debieran contar con información oportuna y adecuada para tomar decisiones políticas y administrativas pertinentes socialmente. Información que debiera derivarse de análisis y estudios basados en datos consistentes, de índole económica o social. Y en algunos temas en particular, debiera contar con un sustento científico sólido, por ejemplo en los temas relacionados con salud, como es el caso de este trabajo,

Un factor esencial a tomar en cuenta es quiénes y cómo proporcionan la información a los actores responsables de tomar las decisiones, para conocer los canales de acceso privilegiado o restringido que se da a las diferentes organizaciones o grupos.

En algunos casos concretos el gobierno necesita con urgencia información con la que no cuenta, debido a sus propias carencias, ya sea de funcionamiento o de falta de capacidad de las dependencias involucradas. Y en esos casos permite que sea el grupo de presión, -sobre el cual tendrá impacto la política en cuestión- el que le asesore o proporcione dicha información.

Esto coloca al gobierno en desventaja, ya que en tales circunstancias, resulta difícil que a cambio de la colaboración de estos grupos, el gobierno imponga controles estrictos a la información proporcionada. En muchos casos la estrecha relación existente entre una agencia gubernamental y un grupo de presión, le otorga a éste un canal privilegiado de acceso.

Algunos de estos grupos con poder económico, por ejemplo las grandes empresas, utilizan distintas estrategias, una de ellos es el cabildeo, que forma parte precisamente de las relaciones clientelares entre agentes del gobierno y los grupos de presión.

“La negociación entre los intereses particulares, de individuos y grupos, cede paso a la intervención de un reducido repertorio de actores sociales dotados de influencia en función de la estructura de poder imperante en una sociedad determinada”.⁴⁶

En ciertos casos a través del cabildeo, los grupos de presión poderosos económicamente tienen la posibilidad de allegarles información directamente a los funcionarios del más alto nivel, así como a los legisladores.

Por otra parte existen grupos conformados por ciudadanos organizados, que también logran hacer llegar información a los tomadores de decisiones, no a través de relaciones privilegiadas, sino a través de acciones políticas, tales como ruedas de prensa, manifestaciones, plantones, etc. –lo que en Estados Unidos se denomina abogacía, *advocacy*- para tratar de sensibilizar a los actores clave y forzar de alguna manera su voluntad política, ya sea para que el tema de su interés se incorpore a la agenda legislativa, o bien para que alguna legislación responda favorablemente a sus demandas.

Según Peters el gobierno tiende a regular las relaciones de clientela a través de las dependencias más fuertes, generalmente las de tipo hacendario que se ocupan de administrar el presupuesto, las cuales en su carácter de rectoras, tratan de imponer sus prioridades y de evitar que las agencias gubernamentales establezcan una asociación directa con los intereses privados⁴⁷ que pudieran desembocar en arreglos que aun siendo legales estén fuera de la supervisión gubernamental, o de que en casos extremos dichos acuerdos se sitúen por encima o fuera de la legalidad.

Grupos de presión; delimitación conceptual.

Una de las estrategias de las relaciones clientelares es el cabildeo, concepto eje de esta investigación, el cual juega un papel estratégico en la toma de decisiones de las políticas públicas y a través del cual se construye un espacio de prácticas de negociación entre los actores que participan en la toma de decisiones, ya sea en el seno de los órganos legislativos, o en la administración pública.

Esther del Campo señala que en la práctica, los grupos de presión aparecen en la política norteamericana en la década de los años veinte. Este término se usó por

⁴⁶ R. Aron. *The Industrial Society*, Nueva York, Ed. Praeger, 1962, pág. 50.

⁴⁷ Peters, Guy. *El Nuevo institucionalismo*. *op.cit.* p. 323.

primera vez en una campaña de prensa que señalaba que existían presiones sobre el gobierno, a través de la influencia oculta de ciertos poderes, ejercidos por grupos económicos poderosos.⁴⁸

Para designar a los grupos de presión algunos autores utilizan indistintamente las expresiones lobbying, grupos de interés, grupos de presión, o cabildeo. Sin embargo nosotros haremos una diferenciación de estos términos, en primer lugar porque consideramos que no son equivalentes y en segundo para esclarecer teóricamente los conceptos que en esta investigación utilizaremos.

En primer lugar retomaremos la diferenciación que hace García Pelayo entre sujetos jurídico-constitucionales y sujetos político-constitucionales, entendiendo a los primeros como los órganos e instituciones previstos en las normas constitucionales para el ejercicio de las funciones públicas, como son los parlamentos, los organismos electorales y el gobierno, entre otros. Este autor define a los sujetos político-constitucionales como:

“aquellas entidades extraconstitucionales a través de las cuales se actualiza la constitución...(son), la mediación entre el sistema constitucional como mero orden normativo y el sistema constitucional como orden jurídico político concreto de un pueblo. La actualización de la Constitución por parte de dichos actores puede tener lugar a través de distintas vías, entre...(ellas).. influir en las decisiones y en la ejecución.... de las decisiones de los órganos establecidos por la Constitución. ...Los actores, en cuanto representan la incisión de la sociedad en el sistema constitucional, varían con arreglo a la estructura de aquella y, según los tiempos y lugares, pueden ser las “notabilidades”, los caciques, las clientelas, las parentelas, la clase política, los partidos, los grupos de presión o de intereses, etc.”⁴⁹

Si bien esta explicación deriva de una concepción constitucionalista, resulta útil en la medida en que establece una diferencia entre las instituciones, parte esencial del Estado, y los demás actores políticos, entre ellos los grupos de presión, que representan los intereses de algunos sectores de la sociedad.

Arthur Bentley pionero en el estudio de los grupos de interés, consideró que más que elaborar una teoría a partir de estos grupos, era conveniente concebirllos como

⁴⁸ De Celis. J. B. Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Ed. Tecnos, Madrid: 1963. Citado por Esther del Campo en: Los grupos de presión. Consultado en la siguiente dirección electrónica, el 12 de diciembre de 2008:

www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf

⁴⁹ García-Pelayo, Manuel. Las organizaciones de intereses y teoría constitucional. García-Pelayo, *et. al.* En Constitución y grupos de presión en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie B. Estudios comparativos. d) Estudios Latinoamericanos No. 14. México, 1977. p.10.

un instrumento analítico.⁵⁰ Pasquino, citando a Eckstein y Apter, refiere como se inserta la teoría de los grupos de presión en el proceso político:

“La política es el proceso por medio del cual los valores sociales se asignan de un modo imperativo; esto se lleva a cabo por medio de decisiones; las decisiones son producidas por actividades; cada actividad no es algo separado de las demás sino que masas de actividades tienen tendencias comunes respecto de las decisiones; estas masas de actividades son grupos; en esa forma la lucha entre los grupos (o intereses) determina qué decisiones se han de tomar.”⁵¹

Pasquino señala que analizar el funcionamiento de los grupos de presión permite conocer las fuerzas efectivas que están en juego en la actividad política y observar particularmente el comportamiento e interacción de los grupos semipolíticos que buscan obtener decisiones favorables por parte del gobierno, o de los órganos legislativos.⁵²

Para Jacques Meynaud el estudio de los grupos de presión es un tema crucial de la ciencia política contemporánea, debido a que conocer el funcionamiento de estos grupos permite identificar las fuerzas políticas que inciden en los mecanismos de decisión gubernamentales.⁵³

Meynard y Truman⁵⁴ coinciden tanto en la distinción que hacen entre grupos de interés y grupos de presión, como en la definición conceptual de estos, aseveran que los grupos de interés se componen por individuos o asociaciones que comparten afinidades y propósitos y que buscan lograr ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad. Los grupos de interés se transforman en grupos de presión, cuando, con el fin de lograr sus objetivos, tratan de influir en los miembros del gobierno, del Congreso, de los partidos políticos, de la administración pública o de la opinión pública.

Acorde a Meynard y Truman definiremos a los grupos de presión como aquellos grupos de intereses organizados, que no buscan el control del poder político, sino que pretenden influir o presionar a los actores clave, miembros de los poderes

⁵⁰ Bentley, Arthur. *The process of government: a study of social pressures*, (1908), Cambridge, Massachussets, 1967. Citado por: Pasquino, Gianfranco. En *Diccionario de Política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteuchi. Siglo XXI Editores. 2ª. Edición, México. 1984. p. 749.

⁵¹ *Pressure and interest groups*, en *Comparative politics, A reader*, a cargo de Eckstein y D. Apter, Nueva York, 1963, citado por Pasquino, Gianfranco. En *Diccionario de Política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteuchi. Siglo XXI Editores. 2ª. Edición, México. 1984. p. 750.

⁵² Pasquino, Gianfranco. En *Diccionario de Política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteuchi. Siglo XXI Editores. 2ª. Edición, México. 1984. p. 750.

⁵³ García-Pelayo, Manuel. *op. cit.* p.10.

⁵⁴ Truman, D. B. *The governmental process. Political interests and public opinion*. Nueva York: Knopf, 1951.

Legislativo o Ejecutivo, o de los diferentes órganos de la administración pública, para que tomen decisiones favorables a sus intereses.

Es importante señalar que las relaciones que los grupos de presión establecerán con el resto de actores e instituciones, al interior del sistema político, así como las estrategias que utilizarán para lograr sus objetivos, estarán determinadas por las estructuras políticas e institucionales existentes, así como por las coyunturas históricas en que se lleven a cabo.

Según Aguilar, existe una justa reivindicación de la naturaleza pública de las políticas gubernamentales y de la necesidad de un análisis racional de las políticas públicas, “como respuesta a las decisiones erráticas en la que caen los gobiernos prisioneros de poderosos grupos de interés, los cuales puntualmente esterilizan todo diseño de política pública que afecte sus intereses y privilegios, en detrimento del conjunto ciudadano.”⁵⁵

Grupos de presión y partidos políticos

Si bien ambas organizaciones, partidos políticos y grupos de presión, tienen como propósito coincidente, transmitir las demandas políticas de los ciudadanos ante el gobierno, tienen diferencias esenciales entre sí, en primer lugar porque los grupos de presión representan únicamente intereses sectoriales, mientras que los partidos políticos hacen propias las demandas de distintas capas de la sociedad. En segundo término, aunque el ámbito de acción de los grupos de presión es la arena política al igual que los partidos, se insertan en ella de manera marginal, mientras que los partidos políticos forman parte de los mecanismos institucionalizados del régimen político.

Analizar las relaciones entre los partidos y los grupos de presión, permite, según Pasquino,⁵⁶ observar cómo los grupos de presión se insertan en el proceso político, ya que por ejemplo, los sistemas bipartidistas fomentan la existencia de estos grupos porque es muy arriesgado para los partidos convertirse en portavoces de intereses específicos, mientras que en los sistemas multipartidistas, algunos partidos tienen en sí mismos, las características de grupos de presión ya que son representativos de

⁵⁵ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas lecturas de política y gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1997, segunda reimpresión, 2005. p. 37.

⁵⁶ Pasquino, Gianfranco. *op. cit.* p. 750.

intereses específicos de sectores sociales, tales como los ecologistas, feministas o representantes del movimiento gay.

Otro elemento a considerar, es el control que los partidos políticos ejercen sobre aquellos gobernantes o legisladores que llegaron a ocupar esos puestos gracias al apoyo del partido. Porque si los políticos o legisladores, como la contraparte institucionalizada de los grupos de presión, se pliegan a las directrices señaladas por su partido, entonces será en realidad el partido quien determine las decisiones de estos actores políticos.

Un aspecto fundamental que deberá considerarse al analizar los vínculos entre los actores políticos institucionales y los grupos de presión, es el financiamiento que los grupos de interés proporcionan a las campañas políticas de los candidatos. Este apoyo económico que algunos sectores, por ejemplo los empresarios, otorgan a los políticos, implica un compromiso que llegado el momento deberá ser cumplido y en muchos casos determinará la filiación y posiciones políticas de los funcionarios públicos o de los legisladores, que intervienen tanto en el proceso decisorio de las políticas públicas, como en la instrumentación de las decisiones políticas del gobierno.

Los grupos de presión actúan de dos maneras distintas: Por un lado coaccionan directamente a los actores que detentan el poder, ministros, parlamentarios, altos funcionarios, y por otro presionan indirectamente, a través de los medios de comunicación, con el fin de influenciar al público y lograr que este actúe a su vez sobre los gobernantes.

“Hay que considerar que el éxito del grupo dependerá de la organización formal e informal del sistema en que opera, por lo que la actividad del grupo debe concebirse como una serie de respuestas y adaptaciones a la estructura del proceso decisorio del sistema. Algunos autores señalan que uno de los indicadores más confiables que pueden evidenciar en qué radica el poder real, consiste en identificar en dónde aplican más sus recursos los grupos de presión. Hay que revisar dónde está orientado el destino de sus recursos, para poner de relieve cuáles son los intereses que están en juego en los diversos proyectos de ley.”⁵⁷

Para examinar la manera cómo operan los grupos de presión en las estructuras políticas de las sociedades, es necesario analizar sus vínculos con los organismos gubernamentales, el gobierno, la administración pública, los grupos parlamentarios y los partidos.

⁵⁷ Pasquino, Gianfranco. *Ibidem*. p. 755.

Dentro del proceso de negociación de las políticas públicas los grupos de presión hacen uso de distintas tácticas para lograr sus objetivos. Por ejemplo, tratan de ganarse el favor de la opinión pública a través de campañas publicitarias. A quienes realizan estas actividades, se les denomina grupos promotores o de propaganda y recurren a la sensibilización de la opinión pública, sólo como una etapa intermedia, antes de tomar medidas más enérgicas o efectivas.

Otra estrategia son las relaciones públicas, que utilizan tácticas, tales como: Recurrir a ciudadanos influyentes, movilizar grupos sociales, utilizar líderes de opinión, colocar temas en el debate de los medios de comunicación, utilizar voceros, crear símbolos, lemas, prensa, folletos, canciones, himnos y producir acontecimientos que puedan ser noticia para llamar la atención.

Tácticas de los grupos de presión

Las principales tácticas de influencia, de los grupos de presión son las siguientes:⁵⁸

Persuasión: Se realiza con los actores políticos que participarán en la decisión que está en juego, a través de llamadas telefónicas o entrevistas personales, se busca convencerlos de que las reivindicaciones o demandas del grupo de presión, son justificadas y legítimas. Se les proporcionan, documentos técnicos, que contienen informes, datos, estudios, estadísticas, encuestas, referencias científicas, etc., para que asuman una posición favorable a los intereses del grupo.

Advertir o amenazar: Se conoce también como chantaje de no reelección, y la realizan los grupos descontentos con la actividad de un decisor político, incitando a sus miembros y a la sociedad, a no votar por ellos.

Utilización de recursos financieros: Los grupos con gran poder económico, otorgan fondos a los partidos políticos para el pago de sus actividades y también financiamiento para las campañas políticas. También se les amenaza con no darles más recursos económicos. La corrupción puede ser sutil, sin comprometer tanto al beneficiario, pero al final termina por limitar su libertad de acción, Cuando los fondos se otorgan a nivel individual, se pueden propiciar prácticas de corrupción. Algunas

⁵⁸ García-Pelayo, Manuel. Las organizaciones de intereses y teoría constitucional. *op. cit.* p.19.

de las dádivas son de apariencia insignificante: regalos de fin de año, paseos con gastos pagados, etc. Los casos de corrupción se hacen públicos generalmente cuando se desata un escándalo, de lo contrario tienden a pasar inadvertidos.

Sabotear la acción gubernamental. El grupo llama a no cooperar con los poderes públicos, a impedir o complicar el trabajo administrativo, obstaculizando al gobierno al crear situaciones de tensión.

Acción directa. Demostraciones de fuerza que incluyen movilizaciones, manifestaciones, paros en los centros de trabajo, huelgas, así como brindar información al público a través de acciones propagandísticas con el fin de obtener apoyo a sus demandas.

CAPÍTULO II. EL CABILDEO

La palabra cabildeo es un término de reciente utilización en nuestro idioma y es también un vocablo esencial para explicar los fenómenos analizados en este trabajo. Hemos elegido estudiar el cabildeo por la importancia política que tiene esta estrategia utilizada por los grupos de presión para conseguir sus propósitos.

Ciertos autores vinculan conceptualmente al cabildeo, o lobbying, en inglés, con las relaciones públicas. Cabe aclarar que el cabildeo es una más de las distintas estrategias de relaciones públicas que desarrollan tanto las empresas como los grupos organizados.¹

La voz inglesa *lobby*, se refiere al vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, teatros, restaurantes, etc., Distintas derivaciones del termino lobbying se han incorporado al español: "lobby", "lobbies", "lobbying", "lobbista", "loby",² pero generalmente este vocablo anglosajón que significa "diálogo de pasillo", es traducido al español como cabildeo, término que se utilizará en esta investigación.

Cabildeo de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, es la acción y efecto de cabildear y deriva de la voz *cabildo*. En algunos casos se usa como sinónimo de intrigar, o de gestionar con maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación.³

Para Vélez Barreiro el término *lobby*, se encuentra entre las palabras del lenguaje inglés vinculado a los negocios, que no se suelen traducir al español.

“Curioso por su etimología este término tiene el origen de su significado en el pasillo de la House of Commons británica en el que los legisladores de esa institución se reunían con gente ajena a la misma que venía a demandar su voto a favor de sus intereses particulares....El término *lobby* tiene su origen en el latín medieval *lobium* o *lobia*, que hacía referencia a un pasillo cubierto dentro de un monasterio.⁴

¹ Cavatorta, Miguel. Relaciones Públicas. Una versión sobre sus orígenes y desarrollo. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.rppnet.com.ar/historiadelasrelacionespublicas-2.htm. Consultado el 25 de mayo de 2006.

² Nueva Enciclopedia Británica Macropaedia, Vol. 17, pp. 446-447.

³ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.drae.rae.es. Consultado el 3 de octubre de 2008.

⁴ Vélez Barreiro, Marco. La popularización del lenguaje español de la economía, la empresa y las finanzas. E.O.I. da Coruña. disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://perso.wanadoo.es/garoz/G6-Velez.pdf>. Consultado el 6 de octubre de 2008.

Algunos autores argumentan que el cabildeo existe desde los albores de la humanidad, porque los individuos, o los grupos sociales con interés en algún asunto, siempre han buscado ser escuchados por los gobernantes.⁵ Independientemente del sistema de gobierno, los ciudadanos siempre han encontrado la forma de presentarse ante los representantes de los poderes públicos y de hacerles llegar sus reivindicaciones o demandas.

Breve historia del cabildeo

Moisés es considerado el primer cabildeador, por sus constantes negociaciones con el faraón egipcio para lograr la liberación del pueblo hebreo.⁶ En Grecia, en el siglo IV A de C, existen dos antecedentes del cabildeo, en La República de Platón y en La Retórica Aristóteles, se hace un uso persuasivo del lenguaje para influir en el pensamiento y en la acción de los públicos.⁷ Por otra parte en la antigua Roma se acuñó la frase “*vox populi, vox Dei*”, que significa: voz del pueblo, voz de Dios.

El término lobby, comenzó a utilizarse, porque era en ese sitio, la antesala de alguna oficina o zona del Congreso o del Parlamento, en donde los representantes de los grupo de interés permanecían en espera del legislador o funcionario con el que deseaban tratar sus asuntos.

“La expresión, tomada del corredor de los edificios parlamentarios, indicaba que algunos grupos o individuos desarrollaban una actividad de intermediarios, poniendo en conocimiento de los legisladores, o de los que participaban o adoptaban las decisiones, los intereses y deseos de los grupos de presión...la tarea específica de ejercer el lobby ...es una transmisión de mensajes de los grupos de presión al centro de decisiones por medio de representantes especializados...En...Estados Unidos, existen además una serie de figuras afines, próximas a los grupos de presión, como los *grass root*, los GOP, los *Caucus* (grupos informales de congresistas y senadores en defensa de unos intereses concretos), los consultores políticos, los *think tank* o los *Political Action Comité* (PAC), (encargados de recaudar dinero para apoyar la nominación o la elección de una o varias personas a una función pública federal o de un estado).”⁸

El lobby, traducido al español como cabildeo, nació como actividad profesional en Washington, en los pasillos del Capitolio del estado de Nueva York, Albany, en 1829,⁹ donde las personas interesadas en hablar con los representantes políticos, los abordaban para transmitirles sus peticiones. Algunos de estos ciudadanos se

⁵ Richan, Willard. Lobbying for social change. Haworth Press, New York, 1996.

⁶ La Biblia. Éxodo 6:28 y 7:14.

⁷ Cavatorta, Miguel., Relaciones Públicas. Una versión sobre sus orígenes y desarrollo. *op. cit.*

⁸ Rubio Núñez, R. *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. Citado por Del Campo Esther. Los grupos de presión. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepression.pdf. Consultado el 22 de febrero de 2009.

⁹ Lobbying in USA, informe preparado por la Sección de Referencia de la Biblioteca Lincoln de Buenos Aires, 1991.

fueron especializando en la forma de aproximarse a los parlamentarios y en la obtención de resultados positivos a sus demandas. La competencia adquirida hizo que algunos comenzaran a ofrecer sus servicios en forma remunerada, llegando a convertirse en “profesionales del *lobby*”. Desde entonces los cabilderos forman parte de la vida política norteamericana.¹⁰

Con una tradición de muchos años en la política norteamericana, el cabildeo, adquiere cuño de legitimidad. John Fitzgerald Kennedy, se expresaba así de los cabilderos a su servicio:

“Los lobbyistas son en la mayoría de los casos, técnicos expertos capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden [...] preparan resúmenes, análisis de leyes, proyectos y memoranda para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener. [...] hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de esta nación, sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo”.¹¹

El cabildeo en los Estados Unidos de América nace como parte de las estrategias corporativas de las grandes empresas, como las compañías de ferrocarriles, eléctricas, agrícolas y tabacaleras, entre otras, debido a que eran las únicas con medios suficientes para financiar este tipo de actividades.¹² A partir de la década de 1960, los cabilderos expandieron su campo de acción y comenzaron a promover otras causas, en temas de derechos civiles, medio ambiente, seguridad, protección del consumidor y cuidado de la salud, entre otros. Aprovechando las relaciones que tenían con los funcionarios del gobierno federal, las funciones de los cabilderos se consolidaron y comenzaron a operar de manera profesional y sistemática,¹³

¹⁰ Lobbying. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.democracycctr.org/resources/lobbying.html>, consultado el 20 de mayo de 2005.

¹¹ “Corruption has erected her court [...] Her throne was the lobby” (La corrupción ha erigido su corte [...] Su trono fue el lobby), Dennis Tilden Lynch. *Epoch and the man*, 1829, cit. Alonso, 1992, p. 61. Citado en: En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año XII, n° 269. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Santiago de Chile, octubre de 2002. p.2. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf. consultado el 2 de abril de 2008.

¹² Pertschuk, M. *Giant Killers*. Norton, New York, 1986. En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año XII, n° 269. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Santiago de Chile, octubre de 2002. p.2. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf. consultado el 2 de abril de 2008.

¹³ En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año XII, N° 269. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Santiago de Chile, octubre de 2002. p.2. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf. consultado el 2 de abril de 2008.

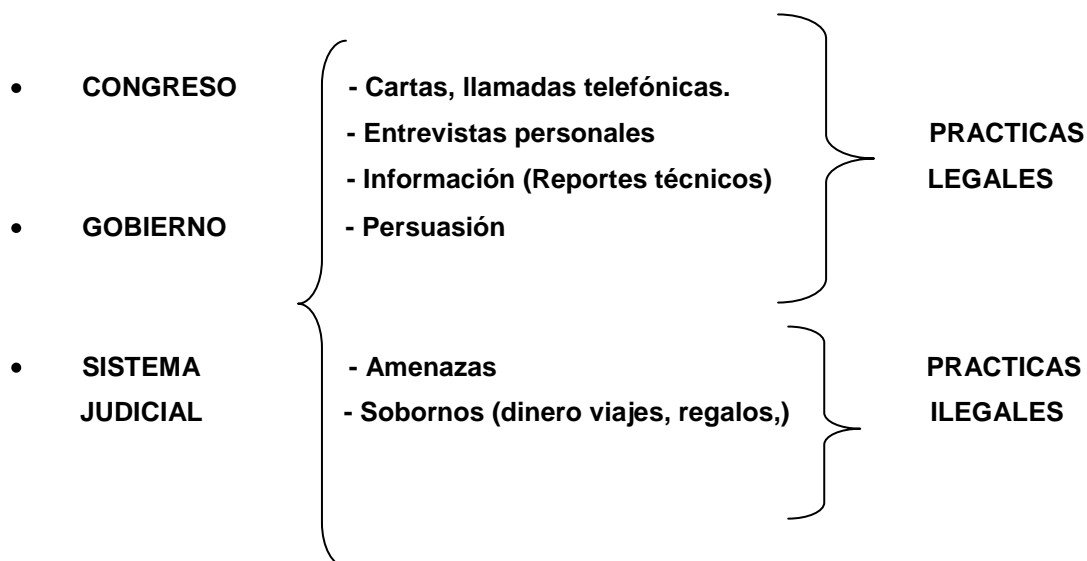
Comenzaron entonces a surgir las empresas especializadas en cabildeo que alquilaban sus servicios a terceros y adquirieron el perfil de una organización de tipo técnico, similar a una oficina de abogados o a una agencia de publicidad y relaciones públicas.

Las empresas de cabilderos son concebidas como despachos de estudios jurídicos que no se contratan únicamente por los servicios de asesoramiento que brindan a sus clientes. El principal atractivo de estas empresas y en el que cifran la clave de su éxito, son sus contactos e influencia con la elite política en el poder, que les permitirán influir en los actores clave en el proceso de negociación de las políticas públicas.

Muchos abogados o exfuncionarios del gobierno suelen dedicarse a las actividades de cabildeo aprovechando su experiencia y relaciones con los funcionarios gubernamentales y los congresistas. A través de sus influencias los cabilderos dirigen sus acciones de persuasión a los políticos con capacidad de decisión. Si consiguen influir en estos actores, lograrán a pedido de sus jefes, modificar una ley, introducir una nueva legislación, ganar una licitación, contrarrestar a un adversario, en fin, defender los intereses específicos del cliente.

Para lograr sus objetivos los cabilderos utilizan distintas tácticas, algunas de ellas considerada legales: envío de cartas, llamadas telefónicas, entrevistas personales, información a través de reportes técnicos y tácticas de persuasión directa, pero también llegan a hacer uso de prácticas ilegales como amenazas o sobornos que incluyen dinero, viajes y regalos. (Ver cuadro No. 3)

DESTINATARIOS Y TACTICAS DE CABILDEO



Cuadro No. 3. Elaboración propia.

El cabildeo juega un papel destacado en el Congreso porque los congresistas se rodean de consejeros externos especializados en temas específicos, a quienes les piden regularmente que les asesoren sobre diversas materias. Los consejeros son una vía indirecta frecuentemente utilizada por los cabilderos para influir en los parlamentos.

La función de los cabilderos tiene varias vertientes, actúan como una oficina de consultoría, elaboran informes con datos estratégicos que puedan ser de utilidad para sus clientes, prestan asistencia o consejo legal, realizan visitas y tareas de índole política. Utilizan para el logro de sus objetivos estrategias comunicacionales, manteniendo vínculos cercanos con la prensa para tratar de influir en la opinión pública y lograr que ésta tenga una posición favorable a los intereses de su cliente. Los despachos de cabilderos prestan sus servicios tanto a empresas como a instituciones privadas y públicas. Entre sus clientes también se encuentran políticos y gobiernos, locales y nacionales.

“La firma legal “Arnold & Porter”, la más grande de Washington, integrada por 400 abogados que trabajan además, en filiales en Los Ángeles y Nueva York tiene por ejemplo, como clientes latinoamericanos a los gobiernos de Argentina, Venezuela y Brasil. Los lobbies son verdaderos intermediarios del poder. Sus armas son sus ideas, su información, la audacia y los contactos. Tienen directa influencia y poder de llegada a puntos clave de toma de decisiones a nivel político y estatal. Es posible mencionar que un abogado de una firma de mediana importancia factura, por atender un asunto “Standard”, unos US\$ 400 la hora. Durante la discusión en el Congreso del Tratado de

Libre Comercio entre Canadá-EE.UU-México, el gobierno de éste último contrató al poderoso lobby “Burston-Mastella” para defender sus intereses. Los defendió bien, pero a los mexicanos les costó casi mil millones de dólares. México consideró que la magnitud del tratado y sus consecuencias valían esta factura. Es claro que se trata de una actividad muy bien remunerada y exitosamente rentable.”¹⁴

Aunque dicen trabajar apegados a rígidos códigos de ética, respetando principios esenciales de legalidad, por ejemplo, una de sus normas es no tener dos clientes competitivos entre sí los cabilderos no son vistos con buenos ojos por algunos sectores de la sociedad, tienen una reputación dudosa y en algunos países son considerados traficantes de influencias o testaferros dedicados a defender intereses de terceros, a cambio de recibir fuertes sumas de dinero, que se sospecha, están destinadas al pago de prebendas y sobornos, por lo que incluso se les acusa de ser parte de una red de corrupción encubierta.

Para Carolina Moisés, “El cabildeo es una figura peligrosa, que de ser manejada con ligereza, puede desdibujarse y convertirse en una herramienta para la realización de actos ilícitos. Sin embargo, (existe) una característica fundamental que permite mantenerlo en el campo de la legalidad. Esta característica, es la búsqueda del bien común”¹⁵

En este trabajo entenderemos al cabildeo como un mecanismo de contacto entre los actores políticos, que arma una práctica de negociación y definición de cabildeo que en retomaremos para el análisis, es la siguiente:

“Actividad que realiza una persona o un grupo de ellas, que, representando determinados intereses (económicos, políticos, religiosos, sociales, etc.) buscan influir sobre las decisiones de la autoridad pública en el sentido de adoptar o rechazar determinadas políticas o regulaciones. La influencia puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, caso este último en que media un beneficio o pago por tal acción.”¹⁶

El objetivo del cabildeo de influir en alguna autoridad pública o en los representantes del poder legislativo, se lleva a cabo con mayor intensidad en el momento preciso en que está en juego una decisión política, o por definirse una votación legislativa, que se traducirá en una legislación, reglamentación y/o en una política pública.

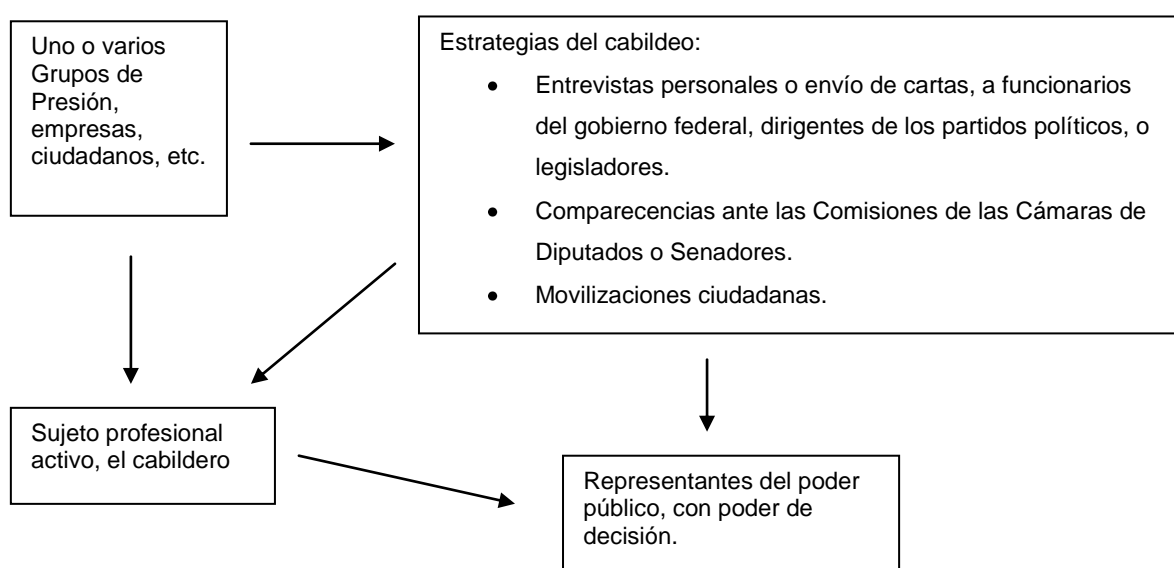
¹⁴ Witkowski, Vanessa José, Graziella. Lobbies: atracción por el poder. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cafebabel.com/spa/article/18439/lobbies-atraccion-por-el-poder.html> consultado el 2 de abril de 2009.

¹⁵ Moisés M., Carolina. El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa. Tesis de pregrado en Derecho, 2001. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis45.pdf. Consultado el 23 de marzo de 2009.

¹⁶ Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, 1996. p. 6.

Los grupos de presión que pueden ser de empresarios, grupos de mujeres, religiosos, etc., en algunos casos contratan profesionales del cabildeo, los cuales utilizan distintas estrategias, además de las ya señaladas, en ocasiones llegan a comparecer ante las Comisiones de las Cámaras de Diputados o Senadores, o realizan actos políticos como movilizaciones ciudadanas, con el fin de sea aprobada aquella política que resulta de interés para sus clientes. (Ver Cuadro No. 4)

INTERACCION DE LOS GRUPOS DE PRESION CON LOS ACTORES PUBLICOS



Cuadro No. 4. Elaboración propia.

El cabildeo en algunos países

La cultura política de los países determina la manera como se percibe el cabildeo, mientras en algunos se percibe como legítimo, en otros, le rodea un halo de desconfianza.

Los Estados Unidos son considerados la cuna del cabildeo, porque ese país tiene una gran tradición en ese aspecto. Después de tantos años de configurar el espacio político norteamericano, el cabildeo generalmente es visto con buenos ojos, incluso se le considera necesario para el buen funcionamiento de la democracia, porque propicia la participación de los grupos sociales en la toma de decisiones de las políticas gubernamentales.

“Madison destacó los aspectos positivos de esta forma de participación ciudadana, representativa de la diversidad social, cuya perfectibilidad depende de la plena competencia entre los diferentes grupos y la aplicación de frenos y contrapesos legales. Mientras esa competencia exista –abogaba– los *lobby-agents* pueden reportar importantes beneficios al sistema político, particularmente en términos de pericia y conocimiento. Esta perspectiva, que rescata del *lobbying* su carácter específico, siguió siendo defendida a través de los años, en los Estados Unidos, por políticos de todas las tendencias.”¹⁷

Bruselas, Bélgica principal sede administrativa de la Unión Europea (UE) es considerada la capital mundial del cabildeo. Se calcula que hay en esa ciudad más de 15.000 representantes de empresas y grupos sociales¹⁸ buscando influir en las cruciales decisiones que se toman día a día en esa ciudad y que impactarán no sólo a los países miembros de la Unión, sino a todas las naciones del mundo.

“Son auténticos gobiernos en la sombra. Sus opiniones, sugerencias y, en ocasiones amenazas, son analizadas a diario en las instituciones comunitarias antes de adoptar cualquier medida. Algunos de los más poderosos reconocen que llegan a conseguir hasta el 80% de sus objetivos. Los lobbies instalados en Bruselas defienden ante la Unión Europea alrededor de 2.600 intereses diferentes: los derechos de las mujeres europeas, las exigencias de los consumidores, la introducción de determinados productos transgénicos, las regulaciones del sector de las telecomunicaciones, los anhelos de la industria farmacéutica... Ya sabe, si necesita que su voz se oiga en la Unión Europea, ponga un lobby en su vida.”¹⁹

La Comisión Europea, una de las instituciones de la Unión Europea, se ha pronunciado por establecer un diálogo abierto y estructurado con los grupos de interés, con el propósito de conocer las opiniones de empresas y organizaciones, que tengan algún interés particular acerca de algún tema. Se calcula que un 70% de los lobbies trabajan para empresas, un 20% para las regiones, ciudades e instituciones internacionales y tan sólo un 10% para las ONG. Jos Chabert, primer vicepresidente del Parlamento de la región de Bruselas, dice al respecto: "En esta ciudad se deciden cada día cuestiones de gran calibre. A mí me gusta decir que estamos en la cocina de Europa. ¿Quién puede prescindir de estar aquí? La presencia de los lobbies es constante desde hace tiempo y, por otra parte, lógica.”²⁰

¹⁷ Temas de la Democracia - Publicación Electrónica del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS), Vol. 3, No. 2, Junio de 1998. Citado en: En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año XII, nº 269. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Santiago de Chile, octubre de 2002. p.2. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf. Consultado el 2 de abril de 2008.

¹⁸ Witkowski, Vanessa José, Graziella. Lobbies: atracción por el poder. *op. cit.*

¹⁹ Mateo, Eva. En el corazón del lobbying. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.noticias.com/articulo/31-05-2005/eva-mateo-asolas/corazon-lobby-4hk9.html>. Consultado el 12 de abril de 2009.

²⁰ Witkowski, Vanessa José, Graziella. Lobbies: atracción por el poder. *op. cit.*

En Francia al contrario genera un cierto recelo, porque los ciudadanos franceses consideran que los grupos de presión a través de los cabilderos usurpan la voluntad general y amenazan la unidad del Estado.

Institucionalidad y cabildeo

La estructura institucional de los Estados también es determinante para las actividades de cabildeo.

Los sistemas políticos unitarios o centralizados suelen ser más herméticos a las actividades de los cabilderos, pues tienen una mayor tendencia a centralizar, a resolver sus asuntos al interior, con poca o nula injerencia de los actores externos. En estos sistemas, la cultura política ve negativamente la creación de grupos.

Mientras que los sistemas descentralizados, como su nombre lo indica, delegan la resolución de algunos asuntos a distintas dependencias y unidades administrativas, las cuales cuentan con un cierto margen de autonomía para solicitar la cooperación que los cabilderos, quienes siempre están dispuestos a colaborar con ellos, buscando inclinar la balanza de la decisión política a favor de los intereses de sus representados.

Los gobiernos que carecen de recursos suficientes, para realizar actividades de investigación, o para la elaboración de dictámenes técnicos sobre ciertos temas, solicitan con frecuencia la ayuda e información de que disponen los cabilderos.

El cabildeo es una práctica lícita, legítima que acotada con una legislación adecuada puede incluso contribuir al avance democrático porque distintos grupos de ciudadanos pueden acercarse a las autoridades o legisladores para ser escuchados, actuando como cabilderos de sus propios intereses y a través de esta práctica ejercer su derecho de petición ante quienes detentan el poder público y/o político y de esta forma tomar parte activa en los asuntos públicos.

Perspectivas en torno al cabildeo

Al cabildeo lo rodea permanentemente la controversia. Algunos sectores sociales y políticos cuestionan la validez de ésta práctica porque consideran que en algunos

casos para favorecer exclusivamente a los sectores con mayor poder económico y sólidos vínculos políticos. Porque obviamente no todos los grupos sociales tienen las mismas posibilidades ni los mismos recursos para ser escuchados. Los grupos con mayor poder económico ejercen el derecho de picaporte, para tratar directamente sus asuntos con los altos funcionarios de las esferas gubernamentales o con los legisladores. En cambio los grupos de ciudadanos organizados, por ejemplo los homosexuales que luchan para que el gobierno ponga en marcha políticas públicas efectivas para combatir el Sida, o los grupos de ambientalistas o de feministas, no tienen el mismo trato y tienen que recurrir a estrategias como plantones, marchas, mítines, envío de cartas y algunas de tipo más radical, para lograr ser recibidos y escuchados por alguna autoridad pública.

Pero el punto más débil del cabildeo, a los ojos de la ciudadanía y de los regímenes democráticos, es que no únicamente es un mecanismo de contacto y negociación con los actores políticos, sino que es que en ocasiones sirve de pretexto para que los cabilderos y sus jefes lleven a cabo presiones ilegítimas, tales como amenazas y chantajes, así como actos de cohecho, sobornando a funcionarios o legisladores, para que aprueben alguna legislación o política pública específica que les beneficie, o para garantizar que impidan la aprobación de alguna política que afecte sus intereses.

Para Jacqueline Peschard, el cabildeo no necesariamente es sinónimo de corrupción, sino que incluso es una actividad que debiera de ser alentada y aprovechada, pero constreñida por reglas claras para que no propicie arreglos ilegítimos, al respecto esta autora dice que:

“El cabildeo es un proceso mediante el cual intereses y grupos de la sociedad buscan influir en quienes tienen facultades para legislar o para dictar las políticas públicas..., pero si el cabildeo ocurre en el traspatio de las oficinas de gobierno y del Congreso, es decir, alejado del escrutinio público, sin ceñirse puntualmente a los marcos legales, se convierte en una fórmula para comprar votos y conciencias, o sea, para el despliegue de actos de corrupción.”²¹

Lindblom alerta también acerca de los riesgos que implica el cabildeo cuando se lleva a cabo fuera o por encima del funcionamiento legal de los regímenes políticos, existen “hábilis maniobras legales e ilegales entre los diferentes tipos de decisores de las políticas públicas y entre los partidos y los grupos de interés. Se sabe también

²¹ Peschard, Jacqueline. Cabildeo y corrupción. Periódico El Universal, 1 de noviembre de 2005.

que algunos participantes ejercen poderes no especificados por escrito en las reglas dictadas por el gobierno”²²

Las prácticas ilegales, del cabildeo, permanecen ocultas y se realizan fuera del escrutinio público y es muy difícil que los actores involucrados, -autoridades y cabilderos-, las asuman públicamente. Los cabilderos jamás admitirán que emplearon ese tipo de prácticas de presión para conseguir sus objetivos y menos aún los funcionarios públicos o los legisladores reconocerán que sus decisiones son el resultado de las presiones o sobornos recibidos. Las denuncias generalmente provienen de algún actor que presencié o tuvo conocimiento de algunos de estos actos, pero que no participó directamente en ellos, porque ese tipo de conductas podrían tener consecuencias legales o políticas.

Cuando a través del cabildeo se establecen acuerdos que transitan por el terreno del soborno y se ubican en el ámbito de la corrupción, se socavan los principios de la democracia y se quebrantan las reglas de la transparencia. En algunos casos con el fin de privilegiar los intereses de aquellos grupos o ciudadanos que cuentan con mayor poder y mayores recursos, por encima de los intereses y el bienestar de la mayoría de la población. Es entonces cuando el carácter del cabildeo cambia y en lugar de erigirse en un instrumento al servicio de los ciudadanos, que les permitiría participar de las decisiones públicas, se convierte en una práctica clandestina y transgresora del funcionamiento democrático.

Legislación del Cabildeo

La necesidad de legislar el cabildeo o lobbying -de someter a escrutinio la actuación de los grupos que hacen de éste una estrategia esencial para el logro de sus propósitos-, ha sido una demanda generalizada en la mayoría de los países, sin embargo, excepto en unas cuantas naciones el cabildeo no ha sido legislado.

Sólo Canadá, Estados Unidos de América, Alemania y las Naciones Unidas cuentan con un marco legal que establece reglas de acreditación, códigos de conducta, registro y regulación las actividades de cabildeo. Por su parte la Unión Europea ha optado por la autorregulación.

²² Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. *op. cit.* p 57.

Estados Unidos de América es el país que ejerce el control más férreo en esta materia obligando a todas las personas, asociaciones y compañías privadas que realizan actividades de cabildeo, a registrarse y adherirse a un código de conducta, así como a informar cada cuatro meses de sus actividades al Congreso, además toda la información que proporcionan los cabilderos es pública.

La Organización de las Naciones Unidas estableció dos tipos de procedimientos que norman la relación entre el Comité Económico y Social (ECOSOC) con los grupos de la sociedad civil organizada, Luis Peraza los describe: “El primero es acreditarse para obtener el estatus consultivo ante ECOSOC lo que aumenta sus posibilidades de participar en audiencias, proponer temas de discusión y enviar informes escritos. Cada cuatro años realizan un informe de sus actividades. El segundo procedimiento es el registro de la organización no gubernamental y la adhesión a un código de conducta.”²³

Describiremos a continuación dos ejemplos en materia de legislación de lobbying, que consideramos emblemáticos y antitéticos, el de los Estados Unidos de Norteamérica y el de la Unión Europea.

Legislación del cabildeo en los Estados Unidos de Norteamérica.

Estados Unidos de Norteamérica, tiene la legislación más avanzada en esta materia. Inicialmente las leyes sobre cabildeo fueron prohibitivas, pero en la actualidad garantizan y norman el libre ejercicio de esta actividad. Mencionaremos como breve antecedente que en el estado de Georgia en 1879 cabildear era considerado un delito.²⁴ En nuestros días el cabildeo en ese país forma parte de la estructura parlamentaria formal del Congreso.

Los primeros antecedentes normativos del cabildeo en los Estados Unidos se llevaron a cabo en el año 1876 cuando la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los cabilderos. El Estado de Massachusetts fue pionero en materia de cabildeo al aprobar en 1890 la primera ley reguladora.

²³ Peraza Parga, Luis. Grupos de presión en la Comunidad Europea. Disponible en la siguiente dirección electrónica: C:\Users\Admin\Documents\TESIS DOCTORAL\ARTICULOS TEORICOS\ARTS. TEORIA LOBBYING\Peraza Legisl.G.presion.EU.ONU.U.E.pdf. consultado el 2 de abril de 2008.

²⁴ Moisés M., Carolina. El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa. *op. cit.*

Pero fue hasta 1946 cuando en Estados Unidos se establece un marco regulatorio de esta actividad, a través de la *Legislative Reorganization Act*.²⁵ En 1976, se aprobó la Ley de Cabildeo para organizaciones de caridad, la cual se encuentra vigente hasta la fecha y la cual complementa la ley anterior.

Debido a que muchos grupos seguían actuando al margen de la ley y a que la administración se mostraba débil ante la presión ejercida por estos, se hizo necesario unificar conceptos y establecer un estatuto único que reglamentara por completo la actividad del cabildeo, en 1995. Por lo que durante la presidencia de Bill Clinton el Congreso aprobó la *Lobbying Disclosure Act of Information* (Ley de Revelación de Actividades de Presión), con el objeto de hacer pública la identidad y el tipo de los grupos de presión remunerados (*paid lobbyist*). En 1998 se introdujeron reformas medulares a esta Ley, a través de la *Disclosure Technical Amendments Act*.²⁶

En la *Lobbying Disclosure Act* se establece que el cabildeo es una actividad legítima de los grupos de presión y que son legales los contactos entre los representantes de grupos de presión (cabilderos) y los representantes del poder público (funcionarios o legisladores). Que dichos contactos podrán ser remunerados o no, siempre y cuando se sitúen en el marco de la ley, en la cual también se determinan las normas que deberán cumplir los cabilderos. Las principales son: la obligación de registrarse ante el Congreso, declarar sus gastos, tributar impuestos, elaborar informes acerca de sus actividades, declarar quien los contrata y someterse al control parlamentario.²⁷

En conclusión la esencia de la ley norteamericana que regula el cabildeo es transparentar esta actividad y su propósito es incrementar la confianza de la ciudadanía en la integridad del gobierno.

²⁵ Título III, de la *Legislative Reorganization Act* de 1946, Citado en: En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año XII, nº 269. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Santiago de Chile, octubre de 2002. p.2. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf. consultado el 2 de abril de 2008.

²⁶ Moisés M., Carolina. El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa. *op. cit.*

²⁷ Xifra, Jordi. El lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas. Barcelona, España: Gestión 2000, 1998. pp.219-222.

Los grupos de presión extranjeros cuentan con una ley distinta, la *“Foreign Agents Registration Act”*.²⁸

A pesar de que Estados Unidos de América cuenta con la legislación más avanzada en materia de cabildeo, con órganos gubernamentales responsables de supervisarlos, así como severas sanciones para quienes la incumplan, no se ha librado de actos de corrupción política relacionados con las actividades del cabildeo que se han convertido en verdaderos escándalos.

En 2007 este país sufrió una conmoción política al conocerse la existencia de una red de corrupción de alto nivel, que sería el primero en ese año de una serie de escándalos vinculados al cabildeo. Tras un juicio el representante federal republicano Randy Duke Cunningham fue condenado a 8 años de prisión al ser encontrado culpable de haber aceptado más de 2.4 millones de dólares en sobornos, incluidos regalos y dinero, del contratista militar Brent Wilkes, al cual le fueron otorgados contratos federales -en su mayoría militares- para su empresa Wilkes Corporation.

”El legislador Cunningham gozó, por parte de Wilkes, de miles de dólares en comidas en el Capital Grille, Palm, Ozio's entre otros, dos lanchas, una computadora, una visita al hotel Four Seasons en Las Vegas y ahí una comida de más de 4 mil dólares, boletos al Súper Tazón en 2003 y un concierto, varios vuelos en jet privado, dos vacaciones a Idaho ..., pagos de enganche para un yate, una estancia en el Hapuna Beach Prince hotel en una suite de 6 mil 660 dólares la noche, donde se dedicaron al buceo, golf y los servicios de dos prostitutas, entre otras cosas.”²⁹

Kyle Dusty Foggo, ex director ejecutivo de la CIA, -el tercer puesto más importante en esa agencia- también estuvo involucrado en esta denuncia de corrupción y fue acusado formalmente de fraude, conspiración y lavado de dinero, debido a que aprovechó el acceso privilegiado que tenía a información clasificada para favorecer a su amigo, el mismo contratista militar, Brent Wilkes, al cual canalizó contratos federales por un valor de más de 1.7 millones de dólares. A cambio, recibió también espléndidos regalos por parte de Wilkes.

”Entre los regalos que Wilkes otorgó a su amigo Foggo...estuvieron el ofrecimiento de un trabajo de alto nivel en la empresa de Wilkes, vacaciones familiares en Escocia volando en jet privado, un viaje de 4 mil dólares por helicóptero a un partido de golf y más de 44 mil dólares en gastos de hospedaje en una hacienda;...vacaciones en Hawái con un costo de 32 mil dólares, un humidificador para puros y comidas en restaurantes de Washington como el Capital Grille, Ruth's Chris Steakhouse y algo llamado Serbian

²⁸ Alonso Piñero, Armando. *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, 1992, p. 137.

²⁹ Brooks, David. Cargos de corrupción a personajes que sirvieron al gobierno de Estados Unidos. Periódico La Jornada. 16 de febrero de 2007.

Crown. Wilkes intentaba cortejar a otros influyentes en Washington, y tenía fotos en su oficina saludando al vicepresidente Dick Cheney...y al ex líder republicano de la Cámara Tom DeLay (quien debió renunciar al enfrentar cargos de uso ilegal de fondos de campaña).³⁰

En ese mismo año 2007, el siguiente evento de corrupción relacionado con el cabildeo, sucedió cuando el diario Washington Post reveló que Sue Ellen Wooldridge, ex procuradora general asistente encargada de medio ambiente y recursos naturales del Departamento de Justicia, compró junto con su pareja, J. Steven Griles, ex subsecretario del Departamento del Interior, y con Donald R. Duncan, cabildero principal de ConocoPhillips, la tercera compañía más grande de energía integrada de Estados Unidos, una casa para vacacionar de casi un millón de dólares. La casa fue comprada pocos meses antes de que Wooldridge aprobara un acuerdo en el que concedió a esta empresa petrolera, un mayor plazo tanto para pagar las multas que tenía por violar las normas ambientales, como para modificar sus emisiones contaminantes en varias refinerías.

En febrero también de 2007, el diario Wall Street Journal dio a conocer que Jim Gibbons gobernador de Nevada, quien durante 10 años había sido legislador federal, se encontraba sujeto a investigación por parte del FBI, acusado de recibir regalos y pagos por parte de una empresa de software, a la que se le habían asignado contratos clasificados de millones de dólares, de la Fuerza Aérea, el Comando de Operaciones Especiales y la CIA. Al parecer cuando Gibbons era congresista promovió que se otorgaran estos contratos federales a la empresa de Warren Trepp, su amigo, con el cual aceptó haber hecho viajes en su jet privado, uno de ellos al Caribe.³¹

Otra de las denuncias que tuvo repercusiones importantes en la vida política norteamericana, fue dada a conocer en septiembre de 2008. El cabildero, ("lobbyista"), Jack Abramoff fue condenado a cuatro años de cárcel por corrupción, al comprobarse que había participado en el soborno de diversos legisladores, en relación con la compra de casinos flotantes en Florida.

“Según la acusación, Abramoff sobornó a congresistas con regalos caros, hizo contribuciones a las campañas electorales y pagó viajes exóticos a políticos estadounidenses para ganarse así sus favores. El ex *lobbyista* se hizo famoso en Washington por su mano abierta con los políticos, a quien invitaba con frecuencia a viajes para jugar, entre otras cosas, al golf, por lo que se convirtió en el rostro de la corrupción. El

³⁰ Brooks, David. *Ibidem*.

³¹ Brooks, David. *Ibidem*.

escándalo Abramoff fue, según los expertos, uno de los factores que contribuyeron a la derrota electoral republicana en las elecciones legislativas del pasado 7 de noviembre.”³²

Este tipo de eventos nos permiten entrever, que a pesar de contar con legislaciones adecuadas y mecanismos de vigilancia y control, el cabildeo es una materia difícil de acotar y campo propicio para acuerdos extralegales.

Normatividad del cabildeo en la Unión Europea

En este apartado describiremos el proceso desarrollado por la Unión Europea para establecer un marco normativo a las actividades de cabildeo, así como las características de esta normatividad.

El Parlamento Europeo es el responsable de aprobar las leyes que rigen a todos los países miembros de la Unión Europea. Durante el proceso de las actividades legislativas se acercan a los parlamentarios que participarán en algún tema o debate determinado, representantes de grupos presión, de algunas regiones o comunidades, o bien, despachos de asesores y abogados, con el propósito de entregarles a los miembros del parlamento, documentos que contienen análisis acerca del tema de su interés, obviamente con una óptica acorde a sus posiciones, con el propósito de que su visión predomine en las leyes a aprobarse.

La transparencia en la representación de intereses, donde se inscriben las actividades de cabildeo, es un tema que ha preocupado a la Unión Europea. El primer antecedente para normar esta actividad data de 1992 cuando la Comisión Europea aprobó una resolución para regular la actividad de los grupos de presión en todos los países miembros de la Unión. Dicha resolución estableció un sistema de información de carácter voluntario, de los grupos o personas dedicados al lobbying.³³

En 1998 la Comisión de la Unión Europea creó un portal electrónico en Internet, con el propósito de promover la participación de grupos económicos, sociales y

³² Diario El País. 5 de septiembre de 2008. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Condenado/corrupcion/lobbista/Abramoff/elpepuint/20080905elpepuint_12/Tes. Consultado el 14 de abril de 2009.

³³ Lobbying antecedentes generales y experiencia extranjera. Documentos UAPROL/BCN/AÑO II N° 273. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Valparaíso, noviembre de 2002. p. 13. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf. Consultado el 18 de abril de 2009.

representantes de la sociedad civil en el proceso legislativo, con el propósito de propiciar un acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones de los estados miembros de la Unión.³⁴

Las normas establecidas por la Comisión Europea en la década de los noventa pretendían además de fomentar la transparencia, regular y ordenar la práctica que realizaban los grupos u organizaciones de interés, de presión, de promoción de los intereses de sus miembros, tales como de defensa del consumidor, del medio ambiente o de derechos humanos.

Las características de estos grupos, su conformación y propósitos, son heterogéneos ya que mientras algunos luchan por reivindicaciones sociales y no tienen ánimo de lucro, existen otros conformados por abogados y consultores que son contratados por terceros -empresas u organizaciones-, para realizar actividades de relaciones públicas y de cabildeo, con el fin de lograr diversos objetivos, por ejemplo influir en alguna legislación, aportar su experiencia técnica, obtener subvenciones, o bien manejar algunos de los programas comunitarios.

En este espíritu de transparencia y reglas claras de juego, la Comisión pretende una participación ciudadana con tintes democráticos ya que considera que para lograr propuestas equilibradas es necesaria la colaboración de la sociedad civil y de otro tipo de grupos, por ejemplo religiosos, empresariales, etc., Los cuales tienen la posibilidad de ser escuchados por los grupos de expertos agrupados por temas y creados ex profeso, durante las magnas reuniones organizadas por la Comisión, en ellas pueden participar todos los interesados en la nueva propuesta legislativa. Las ideas y opiniones de los asistentes se expresan a través de una especie de “lluvia de ideas”, son retomadas y se integran en los denominados “libros verdes”, los cuales se transformarán en “blancos” cuando la propuesta planteada logre mayor solidez.³⁵

Este tipo de procedimientos de acercamiento entre los parlamentarios y los grupos de presión y sus representantes, se realizan libremente debido a que la normatividad establecida por Unión Europea para regular las actividades de cabildeo, no es coercitiva, no se impone ningún sistema de acreditación o código de conducta a los

³⁴ Cerrillo, Agusti. La regulación de los grupos de presión. El sistema de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea. p. 6.

³⁵ Peraza Parga, Luis. Grupos de presión en la Comunidad Europea. *op. cit.*

cabilderos, sino que fomenta la autorregulación, lo cual se traduce en que son los cabilderos quienes instituyen sus propias pautas y normas de actuación. Según la Comisión, la autorregulación del cabildeo tiene como propósito establecer relaciones abiertas con los grupos de presión, así como fomentar la apertura y transparencia de las actividades de los cabilderos.³⁶

Un término de uso reciente es el de "lobbycracia", y se utiliza para referirse al poder que ejercen ciertos grupos de interés o conglomerados empresariales, sobre los gobiernos, concretamente en los centros estratégicos para la toma de decisiones, como Washington o Bruselas.

“Se calcula que actualmente existen en las principales ciudades sedes europeas 3,000 grupos que emplean a unos 10,000 trabajadores de “cuello blanco”. Unas 400 firmas, entre consultorías y despachos de abogados, pululan por toda la ciudad de Bruselas. Los grupos de presión acechan al poder con la intención de convencerlo de que su visión del mundo y de las normas que deben regirlo es la correcta. Más del 60% de las leyes que afectan directamente a los ciudadanos europeos de las 25 naciones que componen la Unión, provienen de decisiones tomadas en las sedes de las instituciones comunitarias.”³⁷

Según Peraza, el código de conducta de los miembros de la Comisión Europea, aprobado en 1999 y revisado en el 2004, es un *derecho suave* o *soft law*. Por ejemplo prohíbe a los legisladores aceptar regalos que sobrepasen los 300 euros, lo cual se considera un monto mínimo, comparado con lo que permiten otras legislaciones.³⁸

Las organizaciones No gubernamentales a través del cabildeo tienen un gran peso en la toma de decisiones de la Unión Europea por ejemplo, los grupos ecologistas participan activamente en la determinación de las políticas públicas relacionadas con su área. Cuando la tragedia del derramamiento de petróleo del barco Prestige en las costas de Galicia, en España, fueron numerosos los grupos de ciudadanos organizados que protestaron ante el gobierno español y la Unión Europea, por la falta de prevención de este tipo de accidentes, así como en las tareas para limpiar las costas gallegas. Son memorables también las aguerridas participaciones de las organizaciones ciudadanas en las reuniones del Foro Mundial de Davos, donde

³⁶ Lobbying antecedentes generales y experiencia extranjera. Documentos UAPROL/BCN/AÑO II N° 273. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Valparaíso, noviembre de 2002. pp. 14,15 Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf. Consultado el 18 de abril de 2009

³⁷ Peraza Parga, Luis. Grupos de presión en la Comunidad Europea. *op. cit.*

³⁸ Peraza Parga, Luis. *Ibidem.*

protestan contra las políticas económicas mundiales. Su presencia destacada ha ocasionado que la Unión Europea los incluya en las normas sobre el cabildeo.

En 1999 la Comisión puso en marcha reformas globales en materia de transparencia y apertura, las cuales publicó en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Con el propósito de dar seguimiento a las medidas planteadas sobre estos temas, el 9 de noviembre de 2005,³⁹ se dio a conocer la iniciativa europea en favor de la transparencia, la cual se enfocó en tres aspectos:

- a) Suministro de información más completa sobre la gestión y la utilización de los fondos comunitarios;
- b) Deontología en las instituciones europeas;
- c) Marco normativo en el que los grupos de presión y las organizaciones de la sociedad civil ejercerán sus actividades.

Se establecieron también una serie de medidas adicionales, las cuales fueron propuestas para su discusión a las instituciones europeas:

- I. Las reglas y normas deontológicas que deben observar los mandatarios políticos de las instituciones europeas;
- II. La revisión de la legislación relativa al acceso a los documentos;
- III. La revisión del marco jurídico que regula las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Adicionalmente se creó un sitio específico en Internet para controlar los fondos de gestión compartida de la Unión Europea y publicar la identidad de los beneficiarios de estos fondos y se estableció a los Estados de la Unión la obligación de hacer pública la información con que cuenten, a través de sitios Web. El sitio Web central de la Comisión establece enlaces a los sitios Web de los Estados miembros. El objetivo de esta iniciativa fue contribuir a:

“Un lobbying honesto y transparente, que requiere una aproximación realmente profesional a las Instituciones Europeas, a través de una intensa preparación y un estudio minucioso del entorno (qué grupos participan en la preparación de la legislación y de la financiación europea en cada sector), un conocimiento detallado de los procedimientos de toma de decisiones, una visión -al menos- a medio plazo y un esfuerzo importante en la comunicación clara y abierta de los intereses que se tratan de defender.”⁴⁰

En mayo de 2006 se publicó lo que se conoce como el Libro Verde de la Comisión Europea, sobre la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia, en éste no se

³⁹ Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14521.htm>. Consultado el 23 de marzo de 2009.

⁴⁰ UE: Hacia un lobbying honesto y transparente. Hidalgo, Andoni. Disponible en la siguiente dirección electrónica: C:\Users\Admin\Desktop\Loby U.Europea.pdf. consultado el 3 de enero de 2009.

utiliza la palabra cabildeo, sino que se usan sistemáticamente las palabras *Lobbying* y *Lobby* que son definidos en este documento de la siguiente manera:

“ - *Lobbying*: toda actividad encaminada a influir en la elaboración de las políticas y los procesos de toma de decisiones de las Instituciones Europeas.

- Miembros de un *lobby*: personas que practican el *lobbying* y que trabajan por cuenta de gabinetes de asesores especializados en los asuntos públicos, de bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión (*think tanks*) o agrupaciones profesionales.

- Organizaciones de la sociedad civil: concepto amplio que, además de los grupos de interés (de presión) europeos, engloba a sindicatos y federaciones de empresarios, ONG, asociaciones de consumidores, organizaciones representativas de los medios socioeconómicos, asociaciones caritativas y organizaciones comunitarias.”⁴¹

A través del Libro Verde, se puso en marcha una consulta pública en relación con los temas destinados a mejorar la transparencia del proceso de toma de decisiones:

1. Establecer un marco más estructurado que regule las actividades de los grupos de interés;
2. Conocer las propuestas de la sociedad civil a través de consultas
3. Divulgar obligatoriamente la información acerca de quiénes son los beneficiarios de los fondos comunitarios, que son objeto de gestión compartida.

Posteriormente en marzo de 2007 se retomaron las propuestas presentadas durante la consulta pública y se tradujeron en una serie de acciones, tales como:

“Creación de un nuevo registro de los representantes de los grupos de interés. La inscripción en el registro sería voluntaria. Las organizaciones que decidan registrarse, deberían indicar a quién representan, su misión y su modo de financiamiento. Aplicar las normas de consulta de la información, que deberá ser pública. La creación de un sitio Web, que permitiría la retroalimentación informativa. La creación de un código de deontología. Aquellos representantes de los grupos de interés que decidan inscribirse en el registro, deberán suscribir dicho código”⁴²

La política de la Comisión Europea respecto a la transparencia de las actividades de cabildeo, tiene dos ejes básicos: El primero de ellos es hacer pública la información sobre las relaciones entre los grupos de interés y la Comisión, con el propósito de propiciar que la opinión pública ejerza una vigilancia y control externo, y el segundo establece normas en materia de integridad para las personas que son objeto de cabildeo y de los miembros de los despachos de cabildeo.

⁴¹ Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia. *op. cit.*

⁴² Alonso, Piñeiro, Armando. Lobby. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.lobbyingspain.com/v_portal/informacion/informacionver.asp?cod=8&te=2&idage=16&vap=0. Consultada el 18 de enero de 2009.

Para facilitar a la opinión pública la vigilancia de las actividades de cabildeo, la Comisión resolvió hacer pública toda la información sobre las personas que han contribuido a la elaboración de una política o de un marco jurídico, además creó un sistema de registro en Internet, de tipo voluntario, basado en incentivos, para los grupos de interés y miembros de los despachos de cabildeo que deseen ser consultados sobre determinadas iniciativas comunitarias.

A pesar de que la Comisión no consideró adecuado el registro obligatorio, sino que prefirió un sistema reforzado de autorregulación. Dejó abierta la posibilidad de comprobar, después de un determinado período de tiempo, si el sistema de autorregulación era funcional y en caso de que no lo fuera, procedería a establecer un sistema de medidas obligatorias.

Todas aquellas personas e instituciones que participen en las "actividades realizadas con el objetivo de influir en la formulación de las políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas" están "invitadas" a registrarse. Para llevar a cabo el registro la Comisión estableció varias categorías de cabilderos, denominados lobbyistas en la iniciativa, a los cuales se les demandan diferentes obligaciones de transparencia financiera, en función de la categoría a la cual pertenezcan.

La primera de estas categorías agrupa a empresas consultoras y despachos de abogados, y se les requiere revelar los ingresos obtenidos por los servicios de cabildeo, así como el nombre de los clientes a los que representan.

La segunda categoría la conforman las empresas y asociaciones profesionales que actúan en Bruselas, las cuales deberán elaborar y presentar una estimación acerca de los costos que les significa contar con una representación en la capital comunitaria. Si no disponen de delegación en Bruselas, deberán calcular cuál es el costo aproximado de enviar periódicamente a alguno de sus empleados a la capital europea.

Por último las ONG, los institutos de estudios y los *think tanks*⁴³ deberán inscribirse en una tercera y cuarta categoría y les serán requeridos muchos menos datos, sólo

⁴³ Instituciones u organizaciones conformadas por teóricos e intelectuales con formaciones multidisciplinarias, que se dedican a elaborar análisis o recomendaciones sobre diversos temas, su nombre en inglés se explica porque nacieron en Estados Unidos de América, en español se traduce como "depósito de ideas" o "fábrica de

deberán dar a conocer el presupuesto global de la organización, así como las fuentes de donde obtienen su financiamiento.

En esta categorización no se incluyen:

“- Las actividades de asesoría jurídica y profesional, relacionadas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los clientes, por ejemplo el derecho de defensa ante determinados procedimientos administrativos.

- Las actividades de los interlocutores sociales, participantes en el diálogo Social (sindicatos, asociaciones de empresarios).

- Las actividades relacionadas con peticiones directas a la Comisión.”⁴⁴

Respecto a la inscripción en el registro, la Comunidad Europea, estableció claramente que esto no redituará a los cabilderos ningún privilegio, ni tampoco les posibilitará acceder a información confidencial o privilegiada.

Además al registrarse, los cabilderos o lobbyistas adquieren el compromiso de cumplir con las normas sobre transparencia, honestad e integridad, así como respetar el código de conducta. Todas estas disposiciones cristalizaron en una serie de reglas. (Ver cuadro No. 5)

ideas”. Un *think tank* normalmente tiene estatus legal de [institución privada](#), no es una [fundación comercial](#). En México, existen algunos *think tanks*, por ejemplo: La [Fundación Ethos](#), [El Consejo Mexicano para el Desarrollo Económico y Social \(COMDES\)](#), [el Centro Nacional para el Desarrollo Económico \(CNDE\)](#), [El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. \(CIDAC\)](#), FUNDAR, etc. Muchos *think tanks* mexicanos, a pesar de ser relativamente nuevos, han ido ganando influencia y sus planteamientos se han reflejado en distintas políticas públicas.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Iniciativa Europea a favor de la transparencia. Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta) SEC (2008) 1926. Bruselas, 27, 5, 2008. COM (2008) final. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_es.pdf. Consultada el 18 de enero de 2009.

Reglas del Código de conducta para cabilderos en la Comunidad Europea
Identificarse con sus nombres, así como los nombres de la entidad, o las entidades para las cuales trabajan o representan
Registrarse correctamente para no inducir a error a terceros o al personal de la UE;
Declarar los intereses y, en su caso, los clientes o miembros a los que representen;
Garantizar que, en lo que a ellos les consta, la información que suministran es objetiva, completa, actualizada y no engañosa;
Procurar no obtener ni tratar de obtener ninguna información por medios deshonestos;
Procurar no inducir al personal de la UE a infringir las reglas y normativas de conducta que les son aplicables;
Al emplear a antiguos miembros del personal de la UE, respetar la obligación que tienen éstos de cumplir las normas de confidencialidad que les son aplicables

Cuadro No. 5. Elaboración propia, con datos de la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Iniciativa Europea a favor de la transparencia. Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta) SEC (2008) 1926. Bruselas, 27, 5, 2008. COM (2008) final. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_es.pdf. Consultada el 18 de enero de 2009.

Se establecieron las siguientes medidas correctivas, que serán aplicadas por la Comisión, a quienes quebranten las reglas del código de conducta:

“- Suspensión temporal del registro por un período determinado, o hasta que la entidad sancionada subsane su falta.

- Exclusión definitiva del registro, en caso de incumplimiento grave y reiterado de las reglas del código de conducta.”⁴⁵

Las medidas correctivas aplicables a los cabilderos, las empresas o sus representantes, no pueden considerarse drásticas porque responden a la vocación flexible de la normatividad de la Unión Europea en relación con las actividades de cabildeo

⁴⁵ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Iniciativa Europea a favor de la transparencia. Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta) SEC (2008) 1926. Bruselas, 27, 5, 2008. COM (2008) final. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_es.pdf. Consultada el 18 de enero de 2009.

CAPÍTULO III. RECONFIGURACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE 1997, Y EL PAPEL EMERGENTE DEL CABILDEO EN MÉXICO.

El sistema político del priísmo corporativo en México

El sistema político mexicano producto de la revolución de 1910 y consolidado con la constitución de 1917, se mantuvo prácticamente sin cambios esenciales durante los 71 años de gobiernos priístas.¹ Desde la fundación del PNR en 1929, el sistema de partidos en México se caracterizó por el dominio del PRI, el cual mantuvo la mayoría absoluta en las cámaras de diputados y senadores hasta 1997 y ganó interrumpidamente las elecciones presidenciales hasta el año 2000.

“Durante el largo periodo de partido hegemónico, la cúpula del PRI, liderada por el presidente de la república, controló el acceso a los cargos de representación, por lo que prácticamente los diputados y senadores debían su nominación a la dirigencia, de esta manera y para asegurar que su carrera política, resultara ascendente, los legisladores tendían a seguir la línea que el partido indicara, dando como resultado altos niveles de disciplina en ambas cámaras”²

El dominio que férreamente detentó el PRI a lo largo de estas décadas, se deterioró progresivamente a partir de los años sesentas, debido a las sucesivas crisis económicas, a su forma monolítica de ejercer el poder, -que derivó en la pérdida de legitimidad- y por el arribo de la participación ciudadana en la escena política nacional.

El viejo sistema corporativo basado en la representación social sectorial, que constituía el eje organizativo del PRI, empezó a ser rebasado por movimientos sociales de tipo ciudadano y sindical, que ante la falta de reconocimiento de su representatividad por parte del Estado, comenzaron a construir canales propios de participación, que se expresaron en su versión más radical, en grupos de jóvenes que optaron por la lucha armada, así como en sindicatos independientes, frentes, coaliciones y otras organizaciones políticas y sociales, que influyeron en la

¹ Aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nace formalmente en 1946, se considera como gobiernos priístas a los emanados de sus dos partidos antecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, el cual en 1938 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

² González, Tule, Luis Antonio. Cohesión partidista en la cámara de diputados en México, el caso del PRI, PAN y PRD, (2000-2006). Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas Año/vol. 6, número 002. Universidad de Santiago de Compostela, Compostela España. pp.177-198, p. 178. Disponible en la siguiente dirección electrónica: redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve. Consultada el 9 de agosto de 2008.

reconfiguración del poder político en México y abrieron el camino a la democratización y a la ciudadanización de la movilización social.

El camino a la democratización

La democratización del sistema político mexicano, en el sentido que lo plantean Margarita Favela,³ Cesar Cansino⁴ y Jesús Silva-Herzog Márquez,⁵ entre otros, implicó tanto la ampliación, como la creación de nuevos canales institucionales, que propiciaron una mayor participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones gubernamentales, proceso que significó la transformación de las estructuras, las relaciones y las prácticas políticas.

La ciudadanización implicó que los grupos disidentes priorizaran demandas que reafirmaran su condición de ciudadanos con derechos, y utilizaran los recursos convencionales (legales e institucionales) como estrategia de lucha, entre ellos el cabildeo ante los cuerpos legislativos, las peticiones por escrito a las autoridades, las alianzas electorales y las campañas para influir en la opinión pública.

El gobierno por su parte, con el fin de revertir su deslegitimación, promovió cambios en la legislación electoral en la década de los ochentas, a partir de los cuales las elecciones dejaron de ser instrumentadas por el gobierno, los órganos electorales se ciudadanizaron y los partidos políticos opositores lograron una mayor presencia en la escena política.

“A finales de la década de 1980, luego de reformar el sistema electoral, de las recurrentes crisis económicas y del deterioro del PRI por las disputas internas, los partidos de oposición comenzaron a desempeñar un papel más relevante, sobre todo en el ámbito competitivo. Prueba de ello fueron las elecciones de 1988, donde por primera vez el PRI, obtuvo únicamente el 48% de los votos. Para algunos académicos, las elecciones de 1988, significaron el momento cumbre de la crisis por la que atravesaba el partido hegemónico.”⁶

Por otra parte, en el terreno económico, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se inicia la puesta en marcha de políticas neoliberales orientadas hacia un nuevo modelo económico que priorizaba la liberalización de los

³ Favela, Gavia, Margarita. Cambios en el sistema político y en la protesta social en México, 1946-2000: Interacción entre instituciones y acción social. pp. 535-536 Revista Estudios Sociológicos año/vol. XXIII, número 002. El Colegio de México, pp. 535-559. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/598/59806808.pdf>. consultado el 8 de mayo de 2009.

⁴ Cansino, César. La transición mexicana. 1977-2000, Ediciones CEPACOM, México, 2000.

⁵ Jesús Silva-Herzog Márquez. El antiguo régimen y la transición en México de editorial Planeta, Joaquín Mortiz, México, 1999.

⁶ Cansino, César. *op.cit.*

mercados para responder a las necesidades del mundo globalizado, las cuales continuó y consolidó su sucesor, Carlos Salinas de Gortari (1988-1992), como parte de la denominada "Reforma económica".

"Lo que se conoce como "reforma económica" es un paquete de medidas- tales como liberalización del comercio, privatización de empresas o de áreas de intervención pública, recortes de gasto, reducción del estado, desregulación de la economía- y políticas que implican el cambio del papel del estado y el rediseño del sistema de regulación de la economía en su conjunto para adaptarlo a los requerimientos del capitalismo global. Estas reformas implican, por lo tanto y en muchos casos, una verdadera refundación de las bases de la economía y de las relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad.⁷

Durante el último año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en enero de 1994, se iniciaba la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC), con lo cual el gobierno consideraba consolidada la reforma económica y apostaba a que como resultado del Tratado, México tendría resultados económicos favorables.

Sin embargo el inicio del TLC coincidió con el levantamiento zapatista en Chiapas, el cual cuestionó profundamente el modelo neoliberal instrumentado por el gobierno, evidenciando las tremendas desigualdades sociales e inequidad que regían la vida de los indígenas chiapanecos. El movimiento zapatista trajo consigo la emergencia de una mayor participación de la sociedad civil, factores que aunados a los cambios en la legislación electoral, -traducidos en la creación de órganos electorales con mayor independencia del estado-, ocasionaron que en las elecciones intermedias para renovar las cámaras de diputados y senadores en 1997, los resultados electorales fueran por primera vez adversos al PRI.

El fin de la hegemonía del sistema de partido único

Los comicios de 1997 son considerados un parteaguas para el sistema político mexicano porque por primera vez en la historia de México, el PRI pierde la mayoría en el congreso, lo cual marca una ruta diferente en el proceso de discusión y aprobación de las leyes. A partir ese año se produjo una reconfiguración del poder político mexicano y en este contexto, el cabildeo adquirió un papel relevante como estrategia de negociación entre los actores políticos.

⁷ Incháustegui, Romero, Teresa. Los impactos de la reestructuración económica y el trabajo femenino. Revista Debate Feminista. Año 16, Vol. 31, Abril 2005. pp.78-91, p.78.

Aunque el PRI conservó la mayoría en la cámara de senadores, dejó de ser la fuerza política mayoritaria en la cámara de diputados. Desde entonces este partido nunca ha vuelto a tener las dos terceras partes de legisladores que significan la mayoría en el Congreso. La nueva correlación de fuerzas en el Congreso, dio un vuelco significativo a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo.

“La transición mexicana a la democracia ha encontrado un inequívoco punto de inflexión en 1997 como resultado de las elecciones intermedias al Congreso de la Unión, efectivamente y después de 68 años de “gobiernos unificados”, esto es, de gobiernos en que el partido del presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el PRI se ve obligado a construir con otros partidos, coaliciones congresionales que le permiten gobernar.”⁸

Durante la hegemonía priísta en el congreso, las decisiones de gobierno y de política pública eran tomadas unilateralmente por el ejecutivo en turno, debido a que el poder del congreso era casi nulo o inexistente. Las cámaras de senadores y diputados estaban ocupadas por legisladores del PRI, partido al que pertenecía también el presidente de la república, por lo que los legisladores eran dóciles a las iniciativas propuestas por el ejecutivo.

Así se configuraba un estilo de gobierno caracterizado por la preponderancia del Presidente de la república,⁹ quien proponía las Leyes, las cuales se enviaban para su aprobación al Congreso como un asunto de mero trámite. El enorme poder del presidente en la era posrevolucionaria, no se basaba estrictamente en sus atribuciones legales, sino en sus “poderes metaconstitucionales”¹⁰ propiciados esencialmente por la hegemonía de su partido.

El poder del presidencialismo de alguna manera se hacía extensivo a los titulares de las dependencias de la administración pública federal, por lo tanto los grupos de presión que quisieran hacer cualquier propuesta, acuerdo, petición, solicitud, negociar o cabildear algún asunto, lo hacían directamente con el titular del ejecutivo,

⁸ Lujambio, Alonso. Adiós a la excepcionalidad, régimen presidencial y gobierno dividido en México. Disponible en la siguiente dirección electrónica: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf. consultado el 8 de mayo de 2009. pp. 204, 205.

⁹ “Los poderes metaconstitucionales del presidente, se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad en la toma de decisiones” Whelton, Jeffrey. El presidente como legislador, 1917-1934. Enciclopedia Parlamentaria de México. México Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura, Serie I, Vol. I, número 3, 1997. p. 138, citado por Lujambio, Alonso. Adiós a la excepcionalidad, régimen presidencial y gobierno dividido en México. Disponible en la siguiente dirección electrónica: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf. consultado el 8 de mayo de 2009. p. 208.

¹⁰ Lujambio, Alonso. *Ibidem. op. cit.* pp. 207, 208.

o bien con alguno de sus representantes, esto es, los secretarios de estado, o ministros.¹¹

Esas eran las puertas que había que tocar y las voluntades que había que convencer y ganar, una vez que se tenía la certeza de que el presidente de la república o sus funcionarios cercanos apoyarían alguna propuesta o proyecto, la aprobación del congreso de daba por descontada. Como observó agudamente Julio Sherer, “el milagro de la unanimidad es asunto ordinario en el gobierno”¹², refiriéndose a la toma de decisiones de los regímenes priístas.

Con la nueva conformación plural del congreso en 1997, la situación cambió radicalmente, porque al no tener el PRI la mayoría, los legisladores priístas se vieron obligados a negociar con los legisladores de la oposición, con el propósito de lograr acuerdos que hicieran posible la aprobación de sus propuestas y las del ejecutivo.

Una muestra del nuevo equilibrio político. La disputa por el presupuesto

Al gobierno no le quedó otra alternativa que reconocer el cambio en el equilibrio de poderes e identificar la negociación como un elemento estratégico para gobernar.

El presupuesto de la federación se convirtió en una arena política particular de disputa entre los tres poderes de la Unión, porque la aprobación de la Ley de Presupuesto implica el manejo, operación y supervisión de los recursos públicos y durante la supremacía del PRI en el gobierno y en el Congreso, la propuesta presidencial era apenas discutida por los legisladores, las más de las veces se aprobaba casi sin cambios “antes eran modificaciones mínimas y a partir de entonces (1997) comenzaron a ser variaciones importantes. Los diputados modificaron incluso los montos totales de gasto, lo cual no había sucedido antes.”¹³

Ese fue un aspecto fundamental en que el gobierno no tuvo alternativa que aceptar una nueva correlación de fuerzas y en 2005, siendo presidente Vicente Fox, por

¹¹ “El lobbying en México se practicaba al más alto nivel, fundamentalmente con el Ejecutivo Federal que concentraba la mayoría de las decisiones que se tomaban en el país....las Cámaras de Diputados y Senadores, los Congresos Locales, los gobernadores de los estados y en ocasiones aún el propio poder Judicial actuaban de acuerdo con la instrucción del Presidente de la República.” Lerdo de Tejada, C. Luis Antonio Godina Herrera. El lobbying en México. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1ª.edición, México, 2004. p. 1.

¹² Sherer, Julio. Los presidentes. Editorial Grijalbo, Segunda edición, México, 1986. p. 21.

¹³ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

primera vez fue aprobado un presupuesto abiertamente en contra de la opinión del ejecutivo. Este respondió interponiendo un recurso de veto al presupuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la nación, de esta forma fueron involucrados los tres poderes de la unión en el diferendo.

“Por primera vez la oposición aprueba un presupuesto sin el partido del gobierno y la primera vez el Presidente veta el presupuesto. En otros años la fuerza de la oposición le imponía al partido del Presidente una serie de condiciones y ya se llegaba, tanto a la comisión de presupuesto, como al pleno, con una propuesta más o menos articulada, donde venían representadas las propuestas de la oposición. Pero ésta fue la primera ocasión donde decidimos sacarlo sin el PAN y en contra de la opinión del Presidente. Lo construimos prácticamente con la alianza PRD-PRI. Hubo una actitud obcecada, tonta, de parte del PAN y al final de cuentas lo que hicimos nosotros fue ejercer una posición mayoritaria, priorizando propuestas que considerábamos las más adecuadas. Pensaban que no nos íbamos a animar a sacarlo sin el PAN, y al final de cuentas, decidimos el PRI y el PRD, ejercer la mayoría que teníamos e imponérselo al ejecutivo. Entonces se dio todo este debate, toda la acción de veto del ejecutivo. Después que lo aprobamos, para evitar confrontaciones, mantuvimos negociaciones con el director jurídico de la presidencia. La diferencia en torno de montos no era tan trascendental en realidad, buscábamos un acuerdo para que el Presidente retirara el veto y no se dio, pero de parte de nosotros siempre hubo la disposición para ajustar los gastos, sin embargo la actitud el ejecutivo era sacarla como ellos lo estaban promoviendo.”¹⁴

Varios entrevistados coincidieron en señalar que cuando el PRI dejó de ser la fuerza dominante en el Congreso, se notaba en los partidos de oposición un cierto sentido de desquite, un deseo de hacer notorio que en conjunto eran mayoría frente al PRI. Lo que obligó al gobierno a llevar a cabo “negociaciones de otra naturaleza, más desgastantes. Para sacar el presupuesto, el gobierno tuvo que dar ciertas cosas que a lo mejor no estaba dispuesto a ceder”,¹⁵ a las que se vio precisado ante la emergente independencia de las decisiones del poder Legislativo.

“eran ellos quienes poseían el control del proceso presupuestal, claro que por esa causa el gobierno hace unos años tuvo que imponer el veto al presupuesto. La nueva composición de fuerzas en la cámara, hizo que el gobierno tuviera que negociar, porque se dio cuenta que hay aspectos que no dependían ya de él, porque es atribución exclusiva de la cámara de diputados, entonces los diputados percibieron este poder y el gobierno también.”¹⁶

Aparentemente el principal desacuerdo entre el Presidente Fox y los diputados, causa del veto, fueron los montos de las asignaciones propuestas en el presupuesto en materia de gasto, sin embargo hay opiniones contrarias, en relación a la importancia a dichos montos.

¹⁴ Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

¹⁵ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

¹⁶ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

“Con todo respeto a los señores diputados que participaron en la aprobación del presupuesto que fue vetado por Fox, la discusión era sobre 6000 millones de pesos, en un presupuesto de 2.4 billones, 6000 millones no pintan de nada, eso lo movíamos en la Secretaría de Salud cada tres meses”¹⁷

Lo que parece ser el motivo real de la confrontación política en que estuvieron enfrascados el presidente y el Congreso, fue la negativa por parte de Fox de reconocer las atribuciones y facultad de decidir de los legisladores, por encima o al margen de la voluntad del presidente.

La conducta de Fox fue paradójica, porque antes de ser presidente había sido un crítico acérrimo del autoritarismo de los regímenes priístas, sin embargo cuando le tocó enfrentar la negativa del Congreso, reaccionó iracundo. Lejos de reconocer que el funcionamiento democrático se fortalecía con la división de poderes, la autonomía del Congreso le pareció una insolencia.

Consideramos que lo sucedido fue más allá de un asunto presupuestal- numérico, la cuestión de fondo fue que la decisión del Congreso tuvo un peso simbólico a nivel político, porque cuestionó abiertamente el poder presidencial en este aspecto, lo cual fue un hecho inédito en el país.

Los nuevos tiempos políticos otorgan carta de naturalización al cabildeo.

La transición democrática y la pluralidad del Congreso de la Unión propiciaron la interlocución ciudadana con el Poder Legislativo y la inauguración del cabildeo como práctica de negociación en México. Los diputados y senadores, al tener un peso político distinto al que tradicionalmente habían tenido se convirtieron en objetivo de los grupos de presión, que comenzaron a cabildear directamente con los legisladores para hacerles llegar sus demandas y solicitudes. Se consolidó así el nuevo papel del Congreso, en la aprobación de las leyes, del presupuesto y en la determinación de las políticas públicas.

Un entrevistado, que ocupó puestos de alto nivel durante varios sexenios describió así lo que consideramos el “cabildeo primigenio” que se llevaba a cabo durante los regímenes priístas y que realizaban sin intermediarios los grupos de presión, generalmente los empresarios, con el presidente o con los secretarios de estado o

¹⁷ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

subsecretarios. No tomaban en cuenta al Congreso, dominado por el PRI, que dócilmente a través de la disciplina partidista acataba las instrucciones presidenciales.

“Originalmente en nuestro país no era necesario cabildar en el legislativo, a mí me iban a ver, el Presidente de la Cámara de diputados, el de la confederación nacional ganadera y el de la pequeña propiedad y cada uno me llevaba sus propuestas, no necesitaban cabilderos y no iban con el Congreso porque sencillamente las decisiones se tomaban en el ejecutivo, finalmente al ser un partido mayoritario el PRI, los diputados priístas se alineaban, punto. Así funcionó.”¹⁸

La recién inaugurada pluralidad le otorgó al Congreso una preeminencia nunca antes vista, traducida en un equilibrio real de poderes.

Durante el trabajo de campo uno de los legisladores entrevistados comentó que antes de 1997 era común que los funcionarios ordenaran a los legisladores trasladarse a sus oficinas y estos acudían sin replicar. Señaló que uno de los grandes logros de las siguientes legislaturas, fue que a los diputados se les tratara con respeto y no como empleados del ejecutivo.

El nuevo trato entre los poderes ejecutivo y legislativo significó una ruptura con las formas del viejo régimen corporativo priísta y comenzaron a inaugurarse, junto con la transición a la democracia, las nuevas formas republicanas.

La resignificación del poder del Congreso; “El cabildeo entre poderes”

La transformación del sistema político mexicano se consolidó en el 2000, cuando el PAN ganó la presidencia de la república. La alternancia en el poder determinó una mayor interacción entre los funcionarios de la administración pública federal y los legisladores, iniciando así lo que denominamos “cabildeo entre poderes”, porque se lleva a cabo entre actores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Sin importar su filiación partidaria, los grupos de presión y las organizaciones sociales comenzaron a acercarse a los legisladores con diferentes propósitos; para solicitar apoyos, obras públicas, defender programas, presentar proyectos, tratar de conseguir su opinión favorable sobre algún tema en particular, hacerles llegar su posición sobre alguna iniciativa de Ley en curso, en fin, a ser escuchados por aquellos que en sentido estricto son sus representantes.

¹⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

Cada uno de estos grupos utilizando las herramientas a su alcance, en el caso de los grupos o movimientos sociales, movilizaciones, marchas, mítines, ruedas de prensa, u otro tipo de presiones, casi siempre directas y públicas.

Algunos autores identifican este tipo de gestiones con el nombre genérico de cabildeo legislativo, porque tiene como destinatarios a los miembros del congreso e incluyen el que realizan tanto los grupos de presión, como los funcionarios de las dependencias del gobierno.

Gómez Valle define al cabildeo legislativo como: “Aquel que se ejecuta por grupos, gremios, dependencias gubernamentales u oficinas especializadas (públicas o privadas) entre otras organizaciones, ante el Poder Legislativo para impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones.”¹⁹ Para este autor los actores activos más visibles del cabildeo legislativo, son los empresarios, las agencias profesionales de cabildeo, las organizaciones ciudadanas u organismos no gubernamentales y las dependencias del poder ejecutivo, pero no son los únicos, ya que la iglesia, los intelectuales, las universidades públicas y el ejército, son también actores activos del cabildeo.

El papel relevante que en la toma de decisiones adquirieron los grupos parlamentarios en general y los diputados en particular, obligó a que por primera vez los funcionarios federales tuvieran que asistir a la cámara a presentar, defender y negociar sus propuestas, otorgándole carta de naturalización al cabildeo, el cual comienza a formar parte del entramado de las decisiones políticas que desembocan en el diseño de las políticas públicas. El cabildeo se convirtió rápidamente en práctica habitual en el Congreso, tanto por parte de las dependencias del ejecutivo, como de los grupos de presión.

Los representantes, cabilderos o activistas de los grupos de interés, que pueden ser grandes empresas, grupos económicos, organizaciones sociales, o grupos de presión, comenzaron a identificar y a acudir con aquellos legisladores que podrían ser afines a sus demandas, sin distinciones de partido, para que incluyeran los temas de su interés en la agenda legislativa, en cuestiones cruciales de políticas públicas,

¹⁹ Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIV No. 42. Mayo-Agosto de 2008.

como el presupuesto, los proyectos fiscales, o para entregarles documentos con análisis y datos, acordes a sus intereses, para que al momento de tomar la decisión, basaran en ellos su opinión y resolvieran favorablemente sus demandas.

El “cabildeo dominante” y el “cabildeo transgresor”, herramientas estratégicas del sector empresarial;

Uno de los grupos de presión con mayor poder en el sistema político mexicano son los empresarios. El nuevo esquema político e institucional y el proceso de apertura económica, trastrocó los mecanismos usuales de negociación de éstos con el gobierno.

Los empresarios no se encontraban formalmente representados en la organización corporativa que conformaba el PRI, por lo que construyeron sus propias organizaciones, como Cámaras y Confederaciones y actuaban utilizando vías informales para negociar al más alto nivel.

En la época en que el PRI tenía la mayoría en el Congreso, cuando los grupos empresariales se enteraban que se pondría en marcha una política contraria a sus intereses se reunían de inmediato con el presidente de la república, o con los secretarios de estado, o bien se entrevistaban con los líderes de las Cámaras de Diputados y Senadores. Manifestaban su desacuerdo y solicitaban el cambio de estrategia, “porque sabían que a través de una indicación, por decirlo así, directa, iba a ir el sentido del voto, a favor o en contra. Había un arreglo gobierno-partido, que se definía en un solo acto.”²⁰

La división real de poderes y la posterior alternancia política, obligaron a los empresarios a modificar su relación con el poder político. La conformación plural del congreso, que significó el fortalecimiento de esta institución política, evidenció a los empresarios que sus relaciones formales para promover y defender sus intereses a través de cámaras, confederaciones y otras organizaciones de agricultores, industriales, comerciantes y banqueros, eran insuficientes ante las transformaciones del sistema político mexicano. Estos cambios les exigieron ajustar su acción política

²⁰ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 19 de marzo de 2009.

y establecer alianzas y coaliciones de mayor complejidad para influir en las políticas públicas. Según Matilde Luna y Cristina Puga:

“se produjo una ampliación significativa del espacio público, que desdibujó la centralidad de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones corporativas y redujo el papel de las asociaciones empresariales como interlocutores privilegiados. Entre otras manifestaciones de este fenómeno, un fortalecimiento del poder legislativo ha tenido consecuencias sobre las relaciones directas con el gobierno y obligado a poner en práctica diversas acciones de comunicación y cabildeo con las cámaras de diputados y senadores.”²¹

El Congreso -en su nuevo papel de fiel de la balanza en materia de políticas públicas- era un poder completamente desconocido y ajeno a los intereses empresariales, sin embargo haciendo gala de astucia y capacidad de adaptación, los empresarios entendieron que era necesario implementar estrategias de acercamiento con los legisladores, para evitar que las nuevas formas parlamentarias y el recién estrenado poder del Congreso afectara sus intereses.

Por primera vez los grandes grupos de interés prácticamente “asaltaban la Cámara”, porque tenían que ir a pelear y a convencer sobre las bondades de sus propuestas, “o evitar que alguna propuesta que afectara en sus negocios, pasara y empezó a cobrar forma el cabildeo como una actividad abierta, que tomaba en cuenta a todos los sectores.”²²

Aunque la relación con el presidente siguió siendo importante y recurrían a él en caso de ser necesario,²³ como siempre lo habían hecho, la relación con los secretarios de Estado perdió relevancia. Incluso el secretario de Hacienda que antes destacaba por su importancia estratégica en asuntos tributarios y de inversión, pasó a segundo término, porque incluso las propuestas del propio secretario tenían que pasar por el tamiz y la aprobación de las Cámaras.

²¹ Los estudios sobre los empresarios y la política. Recuento histórico, líneas de investigación y perspectivas analíticas. Luna, Ledesma Matilde, Puga, Espinosa Cristina. En Jorge Basave y Marcela Hernández, (coords.) *Los Estudios de empresarios y empresa. Una perspectiva internacional*, México, UNAM-UAM, Plaza y Valdés Eds., 2007, p. 182.

²² Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

²³ “Las reuniones nacionales a las que concurría el presidente se siguen realizando; también operan las citas que las organizaciones le solicitaban al presidente y sus secretarios del ramo económico, en las que les planteaban problemas y propuestas; asimismo, se mantienen las consultas de los secretarios a los empresarios organizados para conocer su postura sobre determinadas políticas públicas. El cabildeo de los empresarios con el ejecutivo sigue teniendo lugar.” Alba Vega, Carlos. *Los empresarios y la democracia en México*. Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Enero/Marzo año/vol. XLVI, número 001. México, 2006. pp. 122-149. pp.137, 138.

El hecho de que los diputados y senadores comenzaran a tomar las decisiones, en un escenario donde interactuaban distintas fuerzas políticas y múltiples intereses, obligó al sector empresarial a dejar atrás las viejas formas de negociación, y en respuesta a los nuevos tiempos, crearon enlaces legislativos, a través de los cuales inauguraron el cabildeo con el poder legislativo,²⁴ logrando en algunos casos, exitosas gestiones.

A este tipo de cabildeo lo denominamos “cabildeo dominante“, porque la supremacía económica de los empresarios les garantizaba vínculos y poder político que les permitió lograr que sus demandas fueran satisfechas por los tomadores de decisión, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo.

“En una conferencia pronunciada en 1997, Bernardo Quintana, presidente de la compañía constructora ICA, atribuía la recuperación económica del país a una “presencia discreta, eficaz y asertiva de los empresarios en la elaboración de las políticas estatales de desarrollo”²⁵

Rápida y hábilmente los empresarios crearon sus propias unidades de contacto legislativo para iniciar una nueva relación con el Congreso a través del cabildeo. Las cámaras empresariales y las empresas contrataron a los despachos de cabilderos recién fundados, o bien establecieron dentro de su estructura corporativa, oficinas encargadas de ésta tarea, designando a alguno o algunos de sus empleados para iniciar este tipo de labores.

Las organizaciones pioneras en crear oficinas propias de enlace con el congreso, fueron el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), posteriormente en el año

²⁴ “La organización pionera en el establecimiento de enlaces legislativos fue la Coparmex, pero cuentan también con ellos el CCE, que reúne a todas las organizaciones de los empresarios; las grandes confederaciones, la Concamin y la Concanaco; la Canacintra y todas las cámaras sectoriales.... Estos profesionales del cabildeo monitorean y dan seguimiento al Poder Legislativo para obtener información y reaccionar a tiempo ante ciertas decisiones que consideren que puedan afectar al sector empresarial, o para anticiparse a los hechos y proponer leyes que juzguen convenientes a sus intereses. Gran número de las iniciativas que han llegado al Congreso durante la administración de Fox se han generado en el medio empresarial, los responsables de la vinculación tienen como función principal movilizar recursos humanos y económicos de sus agremiados a favor de las negociaciones ante el Congreso; concurren sistemáticamente a él y buscan a diputados y senadores, a quienes acercan a los empresarios a través de contactos personalizados o de reuniones mensuales y en algunos casos (Canacintra) hasta semanales, a las que asiste el presidente de la cámara. En estas reuniones, en las que cada quien paga su consumo, se vincula el diputado invitado con el tema en cuestión, se generan propuestas y se establecen compromisos y esquemas de seguimiento.” Alba Vega, Carlos. Los empresarios y la democracia en México. Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Enero/Marzo año/vol. XLVI, número 001. México, 2006. pp. 122-149. pp.140, 141.

²⁵ Puga, Cristina. Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de ciencias políticas y sociales. Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México, 2004. p. 225.

2000, la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), estableció su Comisión de Enlace Legislativo y en ese mismo año, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) instituyó la Dirección de Cabildeo, que en 2002 transformó en Comisión de Cabildeo.²⁶

Con el fin de establecer un contrapeso al poder de los legisladores, los empresarios instituyeron de inmediato mecanismos para supervisar a los diputados y senadores. Utilizando métodos propios, que tuvieron que afinar paulatinamente, comenzaron a evaluar y calificar el trabajo legislativo.

“Un modo en que los empresarios están ejerciendo presiones sobre los legisladores es por medio de castigos y premios a su desempeño. En el proceso de aprendizaje se pasó de castigos, por ejemplo las calificaciones de aprobación o de reprobación que la Coparmex y algunas instituciones académicas dieron al comportamiento de los congresistas –lo que provocó descontento y divisiones, por lo que fueron canceladas–, a distinciones como el Premio Águila Canacintra al Mérito Legislativo, que ésta organización entrega desde 2004 a los legisladores que han tenido el mejor desempeño, para lo cual se basa en el juicio de un jurado independiente.”²⁷

Sin embargo los grupos con mayor poder económico, entre ellos los empresarios, realizaban también un tipo de cabildeo que denominamos “transgresor”, porque se ubica en el límite de la legalidad, utilizando mecanismos cuestionables, como otorgar prebendas o regalos, que se constituyen en sobornos.

Dirigido a los funcionarios públicos y a los legisladores, este tipo de cabildeo tiene como propósito contar con legislaturas dóciles que aprueben leyes “a modo” que favorezcan sus intereses, o bien lograr que los funcionarios públicos se erijan en sus aliados y defiendan sus posiciones como si fueran propias.

En algunos casos, los legisladores ya de antemano se encuentran comprometidos con algunos grupos de presión que financian sus campañas o actos políticos y los funcionarios también, porque reciben algún tipo de apoyo por parte de los empresarios, que se materializan en algunas ocasiones en apoyo político, este tipo de actores serán aún más vulnerables a este tipo de cabildeo transgresor.

El cabildeo de las Organizaciones No Gubernamentales; “Cabildeo social organizado”

²⁶ Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *op. cit.*

²⁷ Alba Vega, Carlos. Los empresarios y la democracia en México. Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Enero/Marzo año/Vol. XLVI, número 001. Distrito Federal, México, pp. 122-149. p.141.

Otro actor que surgió en este proceso fueron los grupos organizados de la sociedad civil los cuales comenzaron a acercarse al Congreso, ya sea para insertar asuntos de su interés en la agenda pública, influir en alguna decisión en curso, denunciar irregularidades administrativas, o bien para conocer a fondo algún proyecto legislativo.

Al cabildeo que realizan las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) lo llamamos “cabildeo social organizado”. Algunas ONGs, le llaman “incidencia legislativa” para diferenciarla del concepto tradicional de cabildeo, considerado por algunos sectores sociales como antidemocrática porque se mueve en los límites de la ilegalidad.²⁸ Nosotros no retomamos el término de “incidencia legislativa”, por considerarlo impreciso conceptualmente y preferimos usar “cabildeo social organizado”, porque implica la participación de la sociedad en las decisiones del poder público, a través de organizaciones representativas.

Para algunos autores como Efrén Elías Galaviz y Gómez Valle los tres tipos de cabildeo identificados en este trabajo quedan comprendidos en el concepto de “cabildeo legislativo”.²⁹ Nosotros los diferenciamos y clasificamos de esta manera porque creemos que entre uno y otro existen diferencias que matizan la operación y práctica de cada uno de ellos.

Para la organización no gubernamental FUNDAR, la manera como las organizaciones sociales se relacionan con el Poder Legislativo es sutilmente diferente a la de los grupos de interés del sector privado, porque no hacen cabildeo o lobby en sentido estricto, “Las organizaciones sociales, inciden y no hacen lobby porque buscan un beneficio social, o un objetivo sin fines de lucro.”³⁰

Esta nueva cercanía de los grupos de presión con los legisladores, inauguró un vínculo de comunicación saludable para el funcionamiento democrático, sin embargo

²⁸ Dávila Estefan, David. Caballero Sosa, Lila. Lobby e incidencia legislativa en México: retos y oportunidades para la sociedad civil. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.docudesk.fundar.org.mx> p. 2. consultado el 8 de noviembre de 2009 y Dávila Estefan, David. Caballero Sosa, Lila. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano. Fundar centro de análisis e investigación, Impreso por Mono comunicación, S.A. de C.V., México, 2005.

²⁹ Galaviz Elías, Efrén. El cabildeo legislativo y su regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie estudios jurídicos, Núm. 101. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, p. 70. Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al poder legislativo en México: origen y evolución. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIV No. 42, mayo-agosto 2008. p. 97.

³⁰ Dávila Estefan, David, Caballero Sosa, Lila. Lobby e incidencia legislativa en México: retos y oportunidades para la sociedad civil. ¿Qué es el Lobby? Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.fundar.org.mx/pdf/lobbe_E_incidencia.pdf consultado el 12 de mayo de 2009.

los ciudadanos independientes y los grupos sociales organizados a través de las ONGs, tienen menos posibilidades de ser escuchados que aquellos actores con mayor poder, por ejemplo las cámaras empresariales. Las organizaciones sociales, se limitan a ofrecer información al legislativo, porque no tienen los medios legales, institucionales o económicos, para ejercer presión, ofrecer beneficios o prebendas a los legisladores.

En la mayoría de los casos, las organizaciones sociales que han logrado influir en las políticas públicas en México, -casi siempre con resultados limitados- lo han logrado gracias a la buena voluntad y el interés de algunos legisladores. Tal vez la única excepción sean los grupos de homosexuales, los cuales a través de movilizaciones y acciones de abogacía en los medios de comunicación, han tenido una actitud más beligerante contra el Estado, con lo que han logrado que las políticas públicas en materia de atención a VIH-SIDA, respondan a sus necesidades y demandas.

En un documento interno Fundar destaca la conveniencia de promover el acercamiento de las ONGs con el Poder Legislativo, e ilustra sus ventajas y logros a través de un ejemplo; la información que lograron a través del equipo técnico de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, sobre el uso de los recursos públicos excedentes obtenidos a través de la venta internacional del petróleo.

“La legislación para acotar los márgenes de discrecionalidad con la que han sido manejado a menudo estos recursos públicos es de nuestro interés, y nuestro acercamiento al Congreso nos ha permitido un nivel de conocimiento del tema que de otra forma no hubiéramos obtenido. Reducir los márgenes de discrecionalidad es un tema en la agenda de Fundar y otras Organizaciones Civiles.”³¹

El que todos los interesados en la aprobación de una ley pudieran acercarse a los congresistas y exponerles su punto de vista, fue algo novedoso que fortaleció el papel del congreso en materia de política pública, mientras que la participación de las organizaciones sociales en el espacio legislativo, fue fundamental para la transformación democrática del Congreso, porque vinculó a los ciudadanos con sus representantes y contribuyó a iniciar una cultura de rendición de cuentas por parte de los legisladores.

³¹ Dávila Estefan, David, Caballero Sosa, Lila. *Ibidem*.

La institucionalización del “cabildeo entre poderes”

El “cabildeo entre poderes” que se estableció entre el poder ejecutivo y el congreso, producto inequívoco de la reorganización política inédita del sistema político mexicano, trajo consigo otro tipo de cambios, como fue el que las dependencias del poder ejecutivo y el ejecutivo mismo, tuvieran que reconocer al Congreso como un nuevo interlocutor, con poder de decisión propia, así como la necesidad de crear canales institucionalizados para llevarlo a cabo.

Los secretarios de estado y sus representantes, comenzaron a asistir a las Cámaras a entrevistarse con diputados y senadores, a presentarles sus proyectos e iniciativas y convencerlos para que les otorgaran su voto favorable en cada una de sus propuestas, así como para conseguir los fondos necesarios para sacar adelante determinados programas.³²

Durante la histórica LVII Legislatura emanada de las elecciones de 1997, se conformó en el Congreso lo que se conocería como el “Bloque Opositor”, integrado por los coordinadores parlamentarios del PRD, PAN, PT y PVEM, opositor por supuesto al PRI.

A través del Bloque Opositor éstos partidos lograron consolidar un gran poder para decidir sobre asuntos torales del Congreso y comenzaron a modificar el funcionamiento de los órganos internos del propio congreso y a crear otros nuevos, como la junta de coordinación política, así como a decidir sobre los temas de la agenda pública. Todos estos eventos resultaban inéditos y en la práctica significaban la autonomía en la toma de decisiones del Congreso, por encima o en contra de la voluntad del ejecutivo y sus funcionarios.

³² “El redimensionamiento y reorientación del papel del Estado, trajo aparejado una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política en México. Estos fenómenos han ejercido una influencia sobre el conjunto de normas y valores de la sociedad, de las instituciones gubernamentales, los actores públicos y la actividad política en general, que constituyen un nuevo contexto en el cual se deciden los asuntos de interés público. Estos cambios hacen imposible gobernar con los viejos patrones de conducta y exigen desarrollar nuevas formas de interacción en el proceso de elaboración de políticas.” Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas lecturas de Administración Pública y Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997, segunda reimpresión, 2005. p.7.

Con el propósito de contrarrestar el peso de este grupo, el presidente Ernesto Zedillo decidió crear oficinas representativas de cada una de las secretarías de estado para tratar los asuntos de su competencia con el Congreso.

“Por orden del Presidente todas las secretarías tenían sus oficinas de enlace. Sus labores eran las relaciones con el Congreso”.³³ A partir de ese momento los representantes de las secretarías de estado, organismos descentralizados, gobiernos de los estados, empresas de cabildeo, así como los cabilderos de las empresas, de los corporativos industriales y de los organismos cúpula del sector empresarial, prácticamente “asaltaban la Cámara” según varios legisladores, buscando entrevistarse con senadores y diputados, para darles a conocer sus puntos de vista sobre determinados asuntos.

Los negociadores del gobierno nombrados de manera autónoma por cada una de las diferentes dependencias, acudían a las Cámaras desordenadamente y cabildeaban de acuerdo al mandato, intereses de los titulares, objetivos institucionales, o proyectos prioritarios de cada área de gobierno. La desorganización en este aspecto se acentuaba porque las dependencias enviaban a realizar estas tareas a servidores públicos de diferentes niveles, desde jefes de departamento hasta directores generales y subsecretarios, las jerarquías determinaban el trato diferenciado con los legisladores.

Los negociadores no tenían aún el nombre genérico que adquirieron después, de enlaces legislativos, así que cada dependencia les llamaba de forma distinta, por ejemplo jefe de la unidad de contacto con legisladores, apoyo institucional o coordinación de apoyo. Ésta situación continuó durante toda la LVII legislatura y parte de la LVIII, que dio inicio en 2000 con el gobierno de Vicente Fox. En ella, si bien el PAN adquirió un crecimiento importante en el número de legisladores, no logró la mayoría que le permitiría modificar leyes, sin embargo fue una señal inequívoca de la voluntad del electorado, que confirmó la modificación la realidad política del país y de la correlación de fuerzas entre los partidos.

La desorganización de los cabilderos de las dependencias públicas en el Congreso era tal, que en algunos casos se presentaban propuestas duplicadas e incluso

³³ José Ángel Gurría, secretario de Hacienda en el gabinete de Ernesto Zedillo (Martínez, 2001). Citado por Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *op. cit.*

contradictorias por parte de una u otra secretaria. Por lo que el ejecutivo decidió tomar cartas en el asunto y modificar este funcionamiento anárquico.

Con el fin de organizar adecuadamente el cabildeo de las dependencias públicas ante el Congreso y de formalizar la participación de los enlaces en las tareas legislativas, se creó una instancia de coordinación y enlace con el legislativo, que otorgó a los cabilderos de las dependencias públicas, un canal institucional de intermediación.

Para dar uniformidad a este proceso se estableció como ventanilla de trámite única del gobierno para efectos de cabildeo: La Subsecretaría de Enlace Legislativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), la cual fue creada el 30 de julio de 2002, con la responsabilidad de fungir como instancia encargada de centralizar las acciones de cabildeo del gobierno federal y se nombró como responsable de ella a Humberto Aguilar Coronado.

Fue necesaria la modificación del artículo 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para otorgar mayores atribuciones al titular de esta nueva Subsecretaría, concernientes a la conducción y coordinación de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo.³⁴ A partir de entonces la Subsecretaría de Enlace Legislativo se convirtió por decreto en vehículo de todas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, así como en la responsable de la agenda legislativa, con el objetivo de “mejorar y fomentar las relaciones institucionales con el Poder Legislativo, mediante una adecuada colaboración entre las dependencias del Ejecutivo Federal”.³⁵

“Cuando se estaba aprobando el presupuesto, cada dependencia iba a litigar su causa, a cabildar para que les otorgaran mayores recursos; La SSA, CFE, el IMSS, SCT. No había una coordinación y era un verdadero desorden. Entonces el secretario de Gobernación, Santiago Creel, le hace la propuesta al presidente Fox, para que los enlaces se aglutinaran en una sola coordinación y el trabajo fuera enfocado en una sola dirección, que tenían que tomar todos los enlaces del gobierno federal, marcada por el Presidente de la república. De ahí surge la subsecretaría de enlace legislativo, responsable, desde el envío de una iniciativa por parte del ejecutivo, a través de la propia secretaria de gobernación, utilizando el primer conducto que era la subsecretaría de enlace legislativo, hasta la emisión de opiniones, sobre diferentes iniciativas que estaban presentando los legisladores. Tuvimos una verdadera coordinación a partir de entonces,

³⁴ Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2003

³⁵ Periódico Reforma. 30 de diciembre de 2003

y ya en el presupuesto de egresos de la federación de 2003, se les comenzó a llamar enlaces legislativos.”³⁶

La subsecretaría de enlace legislativo comienza su labor de coordinación convocando a todos los enlaces del poder ejecutivo, para establecer un control de sus acciones de cabildeo ante el Congreso.

“Fue la etapa en donde hubo un orden muy importante en el trabajo de enlace que cada dependencia estaba realizando. Por supuesto siempre había quien se salía del corral. Hacienda por supuesto siempre cabildeaba por sus propios medios, el propio IMSS de repente se salía del corral. Salud era de las más insubordinadas. Pero las dependencias prácticamente todas se disciplinaban. En la relación con los secretarios y por supuesto con los funcionarios encargados de esta responsabilidad de enlaces, creo que tuvimos muy buenos resultados, a tal grado que diseñamos todo un sistema de información legislativa que hoy se puede consultar y es el más completo que hay en México en temas legislativos, el Sistema de Información Legislativa (SIL).”³⁷

Según uno de los entrevistados, este nuevo mecanismo propició que los legisladores tuvieran una mayor y mejor información para una mejor toma de decisiones, porque a través del Sistema de Información Legislativa (SIL), podían conocer la opinión acerca de las diferentes iniciativas presentadas a las cámaras, así como saber en qué etapa del proceso legislativo se encontraban las leyes en curso.

Sin embargo a decir de funcionarios y legisladores, ésta Subsecretaría tuvo desde el principio una función limitada, por lo que los representantes del ejecutivo continuaron haciendo labores individuales de cabildeo en el Congreso a favor de sus propuestas.

Por lo tanto, aunque la relación oficial con el congreso era atribución directa de la Subsecretaría de Enlace, los contactos entre los representantes de algunas secretarías de Estado y los legisladores continuaron, debido a que “es muy difícil que en Gobernación tengan especialistas en todos los temas que el gobierno federal podría cabildear en el Congreso, como temas económicos, agrícolas, de salud y protección del medio ambiente, por ejemplo.”³⁸

La mayoría de nuestros actores entrevistados concuerdan con que “la desventaja que tiene la subsecretaría de enlace legislativo es que tiene todos los temas, y no es

³⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

³⁷ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

³⁸ Entrevista con Julio Portales, presidente de La Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, Procab. A.C. Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIV No. 42. Mayo-Agosto de 2008.

por supuesto experta en todos los temas.”³⁹ Identifican como las debilidades sustanciales de esta subsecretaría, la falta de capacidad institucional y de recursos humanos especializados, lo cual le impide realizar una eficiente labor de cabildeo ante el Congreso.

Mención aparte merece el cabildeo que se realiza en materia de temas presupuestales, normados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agencia encargada de la administración de los recursos públicos y que se caracteriza por la supremacía que ejerce a través de “metapoderes”, que le permiten regular el gasto, asignar, reasignar y supervisar el ejercicio de los recursos de las demás dependencias públicas.

La forma de cabildear ante el Congreso en este aspecto, tanto por parte de las distintas áreas de la administración pública federal, como de la secretaría de Hacienda, tiene matices propios y una dinámica específica.

“Si bien es cierto que Hacienda se mueve en marcos de legalidad absolutos, son los funcionarios de esta secretaría los que interpretan si lo que haces está bien o mal. El secretario de Hacienda cuestiona políticas públicas generadas por el resto los sectores. Estas políticas las define hacienda, en educación, salud, en el sector que se te ocurra, porque finalmente la expresión más concreta de una política pública es el presupuesto. Los énfasis y como se definen esos énfasis (*en la asignación de los recursos y en el gasto*), los define Hacienda, pasa por el tamiz de la cámara a la hora de autorizar el presupuesto, pero la ley de presupuesto prevé que la SHCP puede mover el presupuesto.

En salud se ordenaron las asignaciones presupuestales conjuntamente con los diputados, porque llegaban los señores diputados con sus proyectos y se revisaban en el seno de la comisión, pero ya se les había informado que para que un proyecto fuera viable tenía que cumplir con tales características, garantizar por ejemplo que la propuesta de construcción de un centro de salud o de un hospital, contara con un terreno que tuviera servicios básicos y una serie de requisitos, porque de no ser así, el dinero presupuestado ahí se va a quedar, no lo iban a poder ejercer, que mejor se designara a otra prioridad, y fue muy bueno. La parte del cabildeo y negociación con el Congreso es fundamental porque no tenemos contrapartes técnicas, les falta capacitación a los diputados, están en 20 comisiones y en todas pretenden ser expertos, no tienen asesores que les apoyen con análisis claros, contundentes, sus decisiones se basan en análisis superficiales.

La SHCP se reserva el derecho de cabildear, tiene metapoderes y como promotor, impulsor y responsable de integrar la política financiera del país, es al final quien define las prioridades de todas las áreas del gobierno. No tenemos en contraparte en las instituciones, servidores públicos formados en materia de planeación, con visión de futuro inmediato para el año siguiente, por eso Hacienda ejerce esos metapoderes y por eso el subejercicio de los recursos.”⁴⁰

³⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

⁴⁰ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

Las labores de cabildeo directo que siguieron realizando los representantes de las dependencias públicas con los legisladores, cuestionaban en la práctica la labor de la nueva subsecretaría. Algunos funcionarios llegaron incluso a contravenir abiertamente la normatividad recién establecida.

“Santiago Creel sacó un acuerdo draconiano, no concertado, se lo sacó al presidente. En donde estaba prohibido que cualquier funcionario público, pudiera tener contacto con cualquier diputado o senador. ¡Hágame favor que redomada tontería!, y el que lo encontraran haciéndolo, bueno prácticamente estaba fuera. Eso es lo que no es gobernar. El problema que tenía la Secretaría de Gobernación, Aguilar coronado, es que querían ser los mediadores, pero no sabían de muchos temas y hay un dicho muy ranchero, que no es lo mismo defender el cuero que la camisa, y a ellos les podía doler la camisa pero a nosotros el cuero. A ellos les podía parecer que el cáncer lifoblástico era algo que se come con un sándwich, pero para nosotros es la vida, por lo tanto, los únicos que podíamos defender nuestra posición éramos nosotros”.⁴¹

Nuestros entrevistados afirmaron que algunos funcionarios provenientes de los regímenes anteriores, conservaron prácticas que respondían al viejo estilo de hacer política del PRI, por esta razón dejaban de lado el canal institucional que pretendió regular el cabildeo del poder ejecutivo y que según su interpretación inauguraba una nueva estrategia de cohesión entre el gobierno y el partido en el poder, el PAN.

“El Presidente Fox les dijo a todos los secretarios en más de una ocasión, que el conducto para procesar las opiniones del gobierno federal era la Subsecretaría de enlace legislativo. Algo importante que instrumenté, es que el primer contacto de cualquier funcionario público encargado de enlace, tenía que ser con los legisladores del PAN, por una sencilla razón, éramos el partido en el gobierno, por lo tanto la bancada del partido tenía que conocer primeramente cuál era la opinión del gobierno con respecto al tema X, por ser aliados naturales. Porque todavía en la LVIII legislatura, la tentación de muchos funcionarios aún muy identificados con el PRI, que laboraban en las dependencias gubernamentales, era buscar a los senadores y diputados del PRI, conciliar o arreglar con ellos y ya después nada más llegaban y le avisaban a la bancada del PAN. Esto causaba por supuesto tremendos pleitos al interior y eso lo evitamos precisamente, con la exigencia de que primero había que informarle a la bancada del PAN.”⁴²

La lógica de la nueva Subsecretaría de Enlace Legislativo a decir de un entrevistado, rompió con los viejos moldes de relación entre el ejecutivo y el legislativo, porque su actuación jamás se dio en la lógica de repartir por medio del poder, lo que significó un cambio de concepción en la puesta en práctica de la política y de la negociación política. Según su interpretación el gobierno panista no quería replicar la forma de hacer política del PRI, ya que durante todos los años de militar en la oposición, los panistas habían mantenido una postura crítica respecto a las viejas prácticas, las prebendas, la compra del voto, la gestoría a cambio de enviar recursos adicionales a

⁴¹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁴² Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

los estados para determinadas obras, que en realidad servían para la proyección política de los legisladores.

“Estas prácticas resultaron muy caras en el pasado y no puede repetirse ese esquema porque le hacemos daño a México. En lugar de utilizar los recursos en obras que realmente se necesitan, se otorgaban recursos por componendas intrapartidos, de grupos parlamentarios. Por ejemplo, se destinaba un millón de pesos para la cancha de basquetbol del municipio fulano de tal y no se tenía ni el lugar, ni el proyecto, ni la mano de obra y en muchos casos no se ejercían esos recursos, porque no había un proyecto ejecutivo que pudiera sustentar la petición. Tratamos de cambiar desde la subsecretaría, creo que con gran éxito, la dinámica, la forma de hacer política y de negociar políticamente. Me reunía con los presidentes de las mesas directivas de ambas cámaras, con los presidentes de la junta de coordinación política y después me reunía con los coordinadores de los grupos parlamentarios, en un primer acercamiento. Después tenía un jefe de unidad que se reunía con los presidentes de las comisiones y luego tenía un director que se reunía ya en comisiones, para arrastrar el lápiz y llevar la opinión del ejecutivo a través de la secretaría de gobernación, pero sustentado con datos técnicos de la secretaría de salud, o de la secretaría de hacienda, sobre temas determinados, esa era la forma de operación.”⁴³

Los representantes de algunas dependencias no sólo no respetaban la nueva reglamentación establecida al cabildeo del ejecutivo y “se salían del corral”, en contraposición “al deber ser” normativo-institucional recién inaugurado, sino que durante el proceso de sacar adelante sus proyectos ante el Congreso, no sólo evitaban la participación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, o de la Secretaría de Gobernación, a las que ni siquiera enteraban de sus asuntos.

Coinciden los entrevistados que en algunos casos, las reuniones con los legisladores eran de índole informativa porque en ellas no buscaban propiamente cabildar asuntos.

“Las secretarías teníamos espacios de negociación específicos en materias muy puntuales. No cabildeo, sino más bien la presentación de elementos técnicos para complementar la información que solicitaban en la cámara, particularmente cuando se presentaban iniciativas, entre otras la del presupuesto. Aunque formalmente no está permitido, porque todo tiene que ser a través de la secretaría de gobernación, de la subsecretaría de enlace legislativo y está incluso normado, hay una publicación en el diario oficial, que prohíbe expresamente a los funcionarios públicos hacer labores de cabildeo en la cámara, o con grupos políticos específicos. Ese es el punto formal, el real es que de no existir el cabildeo muchas de las negociaciones o más bien la composición de algunas de las iniciativas tendría solamente la percepción de los diputados. Sin permitirse formalmente sí hay grupos que trabajan con los diputados revisando los contenidos de la iniciativa de presupuesto.

Se trabaja con las comisiones para hacerlas sensibles de cuáles son las prioridades en materia presupuestal, pueden ser reuniones para evaluar lo que se ha hecho previamente y a partir de ahí crear una visión conjunta de lo que hay que hacer, un ejemplo muy claro fue todo el ordenamiento que se hizo en salud para la parte de infraestructura. Antes de estas reuniones, los diputados hacían reasignaciones sin consideraciones técnicas y a la larga se tornaban poco viables porque no permitían que el recurso fluyera a los estados por no existir las condiciones para el desarrollo de los proyectos planteados, había también duplicidad de obras propuestas. Al final logramos

⁴³ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

un trabajo conjunto con la comisión de salud y la comisión de presupuesto, se tenían reuniones de trabajo para asignar recursos a determinadas obras, más que una labor de cabildeo, realizábamos un trabajo técnico.”⁴⁴

La generalidad de los actores señalan como una carencia crucial del Congreso, tal como argumenta Peters, la falta de capacitación de los legisladores, tanto en el trabajo parlamentario en sí, como en los diferentes temas de la agenda pública, de los cuales deben ocuparse y tomar, en relación con estos, decisiones trascendentales para el país.

Ciertos políticos asumen con superficialidad el trabajo parlamentario, como queda de manifiesto en este breve relato “Cuando el actual presidente de México, Vicente Fox, se postuló por primera vez para obtener un lugar en la Cámara de Diputados en 1988, preguntó a un ayudante de campaña: “Exactamente, ¿qué es lo que hace un diputado?”⁴⁵

Por ello, es indispensable que los legisladores cuenten con equipos técnicos capacitados, que los doten de información sólida para que puedan decidir de manera racional e inteligente, priorizando el bien de la mayoría de la población y respondiendo a las demandas y necesidades sociales de la ciudadanía.

“Previo a la presentación del presupuesto se identifican las prioridades por sector, esta es una labor necesaria, particularmente porque no tenemos legislaturas conformadas por expertos en las materias, es decir si tuviéramos legisladores de carrera o tuviéramos legisladores expertos en cada uno de los temas, esta labor probablemente se vería muy acotada, pero como no es así, es necesario el trabajo previo y el posterior, una vez que se presenta la iniciativa de presupuesto, porque por más que presentes una idea de política económica para el país, no explicas el por qué la composición del presupuesto, o la iniciativa del ejecutivo va en los términos en los que se propone.”⁴⁶

Un funcionario proveniente del régimen priísta, revela la forma detallada en que negociaban “por la libre”, cómo realizaban la operación política para lograr la aprobación de las iniciativas de su interés, Evidenciando que existe un tipo de cabildeo entre poderes al margen de la normatividad vigente. Consideramos que el proceso de negociación del Convenio Frenk que configura uno de nuestros casos de estudio que analizaremos en el Capítulo V, siguió un camino similar o sea fuera de los canales institucionales.

⁴⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

⁴⁵ Córdova, Alan y Contreras, Joseph. Newsweek en español. Núm. 936. Martes 21 de septiembre de 2004.

⁴⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

“Cuando te interesa que una iniciativa de ley sea aprobada, primero identificas a los actores importantes, diputados o senadores de las comisiones que serán tus aliados con personajes clave para que empiecen a hablarles del tema. Convocas a una reunión en la cual los legisladores se sienten cómodos porque está un interlocutor que conocen, les explicas el proyecto, dependiendo del legislador tienes que emplearte muy a fondo con argumentos, o quizá prefieras no adentrarte mucho en el detalle porque tiene resistencia de entrada. Necesitas muchas reuniones, interactuar con ellos, argumentar, explorar si la iniciativa tiene probabilidades de éxito. Si es así, preparas el cabildeo inicial, que te sirve incluso para incorporar las observaciones de los legisladores, cambias tu propuesta original y les dices que su opinión ha sido tomada en cuenta. Los legisladores deben tener la certeza de que la decisión que van a tomar es positiva, que no les estás ocultando otra intención y que el tema planteado no generará mucho conflicto, porque ellos representan a sus entidades y quizá tienen contacto con los sectores afectados. Los empresarios, por ejemplo, se acercan a los legisladores de una manera fuerte para exigirles que se opongan a las propuestas que consideran inconvenientes, por motivos para ellos válidos, y se desata toda una serie de argumentos y contraargumentos, donde quien está en medio es el legislador. Quizá lo convanzas de que tu propuesta es adecuada, pero del otro lado tiene a los grupos de presión que le exigen que vote en contra. Son dos fuerzas que presionan en sentidos opuestos al legislador. En las iniciativas que hemos mandado, siempre contamos con legisladores completamente convencidos con la propuesta, legisladores que tienen relevancia y una vez que los convences, son tus aliados, puedes recurrir ellos y los utilizarás en la parte final del proceso. Cuando sabes que tu iniciativa tiene probabilidades de éxito la metes al proceso legislativo. Ya en comisiones, recurras a tus aliados estratégicos y son ellos los que dentro de la comisión discuten la iniciativa con sus compañeros de partido y con los legisladores de otros partidos. Mientras, tratas de neutralizar a los que sabes que se van a oponer y así se van definiendo las correlaciones de fuerzas. Cuando la iniciativa entra en proceso de dictamen y de discusión en los plenos, tienes que echar todo lo que tengas para sacarla, hasta concesiones a los legisladores. Entonces por supuesto que logras que tu iniciativa sea aprobada.⁴⁷

La subsecretaría de enlace legislativo, ventanilla privilegiada del cabildeo empresarial

Como parte de sus actividades, la subsecretaría de enlace legislativo se instituyó también por decisión propia en una instancia mediadora entre el sector empresarial y el congreso, tal y como lo hacía con las dependencias gubernamentales. Se convirtió en una agencia mediadora depositaria de las opiniones, iniciativas e intereses de los grupos particulares, para presentarlos al Congreso. Los empresarios comenzaron a utilizar ésta instancia del ejecutivo como un vehículo para el cabildeo, como una ventanilla de trámite indirecta para acercarse a los legisladores.

“Los representantes de las empresas acudían directamente con los presidentes de las comisiones, con los coordinadores parlamentarios, pero yo logré algo muy importante con ese tipo de cabildeo, que se sentaran en mi mesa a presentarle al ejecutivo a través de la secretaría de gobernación la posición que tenían. Aunque ellos hacían su cabildeo directo, para nosotros como gobierno era muy importante conocer qué opinaba el consejo coordinador empresarial respecto a la miscelánea fiscal, que pensaba British American Tobacco (BAT) y Philip Morris (PM), respecto a la ley general de tabaco, que pensaban las empresas cerveceras sobre el tema del azúcar. Era una relación muy sana que por supuesto no impedía que ellos fueran al Congreso. Porque al final cada legislador recibe a quien quiere y acepta la opinión que quiere, o acepta la comida que

⁴⁷ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

quiere, pero como ejecutivo, nosotros como gobierno federal, era muy importante tener contacto con ellos. Por eso tengo desde entonces una muy buena relación con los cabilderos de televisión azteca, de televisa, de las compañías cerveceras, de las compañías refresqueras, automotrices, porque saben perfectamente que en su momento siempre tuvieron la puerta abierta para poder presentar su opinión.”⁴⁸

La forma de instrumentar la representación de los intereses de los empresarios por parte de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, era a través de fichas elaboradas por esta dependencia, las cuales contenían las peticiones o demandas de las empresas, que luego enviaban a los diputados y senadores con la idea de que contaran con antecedentes o referencias sobre ciertos asuntos, “Coca-Cola opina esto, BAT esto otro, porque la información la presentan (*las empresas*) en carpetas enormes y es difícil procesarla.”⁴⁹

Este tipo de negociación, según uno de nuestros entrevistados es un dato de gobernabilidad, porque además de acercar a los empresarios con el Congreso, la subsecretaría de enlace legislativo abonaba a que con su intermediación estas voces fueran escuchadas por el ejecutivo, lo cual significó según él, una innovación en las formas republicanas, en términos de gobernación y gobernabilidad. “La vieja definición de gobernación es la aplicación de la ley en un estado democrático, mientras la gobernabilidad es la participación de la sociedad para la aplicación de la ley en un estado democrático.”⁵⁰

El funcionamiento interno de la subsecretaría de enlace legislativo, vertedero de las políticas públicas en curso de la administración pública federal y órgano de apoyo para la toma de decisiones legislativas, nos permite identificar ésta vía como un canal privilegiado que tenían los grupos de interés empresariales, para allegar información al Congreso.

Trae a colación lo señalado por Peters en el sentido de que la información, en tanto elemento importante que nutre las decisiones que se traducirán en una política pública, es un factor significativo para el establecimiento de las relaciones clientelares, porque si bien es cierto que los actores gubernamentales, funcionarios

⁴⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

⁴⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

⁵⁰ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

públicos y legisladores deben contar con información oportuna y adecuada que en algunos casos será proporcionada por los grupos de presión, ésta debiera basarse en datos sólidos que prioricen el bienestar de la mayoría de los ciudadanos y no orientarse a privilegiar los intereses de los grupos influyentes.

Las estrategias como el cabildeo directo se basan en los vínculos políticos y en la influencia económica con que cuentan los representantes de las empresas, cabildeo que les permite influir en los decisores de políticas públicas, al allegarles información sesgada o matizada, acorde con los intereses de estas empresas.

Mientras que las organizaciones de la sociedad civil tienen que hacer llegar la información a los tomadores de decisiones, no a través de prerrogativas institucionales, sino a través de acciones políticas, asumiendo una posición crítica ante las acciones del gobierno, por ejemplo cuestionando las acciones de gobierno, como la firma del Convenio entre la Secretaría de Salud (SSA) y las empresas Tabacaleras.

La efectividad del cabildeo del ejecutivo para lograr la aprobación de ciertas iniciativas en el Congreso, por ejemplo las grandes reformas planteadas por los gobiernos panistas, parece ser menor que la obtenida por los grupos de presión empresariales, porque estos han tenido una mayor capacidad para lograr sus objetivos. Un actor entrevistado respondió que la efectividad estaba en función de la contundencia, del consenso que tuviera la opinión del ejecutivo, esto es, si se contaba con la anuencia de todas las entidades de gobierno involucradas en un tema y si el gobierno era capaz de presentar clara y oportunamente una propuesta informada al legislativo, entonces el cabildeo sería muy efectivo por parte del ejecutivo.”⁵¹

Los nuevos profesionales del cabildeo

Debido a que el cabildeo se presentó en México como una práctica emergente, súbitamente se hizo necesario contar con profesionales capaces de dedicarse de tiempo completo a esta actividad, expertos en práctica y técnica legislativa, manejo

⁵¹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

de relaciones políticas e institucionales, tanto con el poder ejecutivo, como con el poder legislativo.

Los cabilderos debían cumplir con ciertos requisitos, o reunir ciertas características, por ejemplo tener experiencia laboral en el gobierno, o en el Congreso, habilidad y sensibilidad política y formación universitaria en áreas como ciencia política, administración, economía, ciencias de la comunicación, sociología, relaciones internacionales y derecho, entre otras.

En un congreso con el poder fragmentado, cada voto de los legisladores se volvió importante y había que ganarlos uno a uno, sin importar la filiación política de los legisladores. Para convencerlos, se apelaba a su origen geográfico, a su cercanía con ciertos sectores empresariales, a sus vínculos políticos, o a los apoyos que los grupos de interés les hubieran otorgado para apoyar su carrera política o su campaña. Estos apoyos se transformaron en compromisos políticos retribuidos a través de favores concretos, por lo que algunas funciones parlamentarias son influidas e incluso determinadas por cuestiones políticas, como señala Carbonell.

“En las sociedades plurales del presente (en las cuales conviven intereses contrapuestos y a veces irreconciliables) el trabajo legislativo se ve sometido a grandes presiones. Los grupos sociales de interés pugnan por obtener normas favorables para sus miembros; a su vez, los legisladores establecen redes clientelares con los grupos de poder real (desde los partidos políticos hasta los medios de información de masas, pasando obviamente por los poderes económicos) e intercambian ventajas y recursos, a veces de forma poco diáfana y jurídicamente discutible.⁵²

Los nuevos cabilderos, la mayoría exlegisladores, pusieron al servicio de quien les contrataba, sus relaciones políticas y personales, así como su experiencia en el funcionamiento del sistema político mexicano, eran ellos quienes conocían los códigos y ofrecían descifrarlos a sus clientes. Utilizando para el logro de sus objetivos tanto el uso de los mecanismos institucionales formalmente instituidos, como los informales.

Conocedores a fondo de los sutiles signos del lenguaje político mexicano, son capaces de hilar fino a la hora de acercarse a los legisladores para convencerlos de las bondades de sus propuestas, con datos y cifras, utilizando incluso relaciones

⁵² Carbonell, Miguel. Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 89. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2008.

personales de confianza, les ofrecen otro tipo de acuerdos, que podrían ser ilegítimos.

No eran muchas las agencias profesionales de cabildeo que había en México ya que en nuestro país no existía la tradición de convencer a los miembros del Congreso a través de esta actividad. Existían sólo algunas empresas cabilderas transnacionales o filiales de despachos norteamericanos, como Edelman y Burson-Masteller, que brindaban a las empresas y corporativos industriales, asesoría en comunicación y relaciones públicas, siempre con un bajo perfil.

“En los últimos cinco años el cabildeo se convirtió en un negocio rentable en México con el surgimiento de por lo menos 20 empresas, controladas en su mayoría por ex políticos y ex funcionarios priístas, quienes ofrecen sus servicios al sector privado con un costo aproximado de 150 mil pesos mensuales para incidir, frenar o modificar una decisión en el Congreso. Destacadas familias políticas como los Almazán, Lerdo de Tejada, Reyes Heróles, Provencio, Farías y Phillips Olmedo, entre otros, aprovecharon sus conocimientos del entramado político, como ex funcionarios o ex legisladores, para fundar esta actividad, a la que también se han sumado agencias de relaciones públicas como Burston Marstellers, Zimat y Lilly, creando direcciones de relaciones gubernamentales, así como algunos despachos independientes, con Oscar Fitch, quien viene del sector privado.”⁵³

Las agencias mexicanas dedicadas al cabildeo profesional empezaron a surgir en 1996 y rápidamente se hizo evidente su existencia porque su trabajo comenzó a hacerse palpable en los órganos legislativos.

“Entre las más importantes se pueden señalar las siguientes: Grupo Estrategia Política, Cabildeo & Comunicación, Grupo de Asesoría Estratégica SC (GAE), International Consulting and Marketing IC&M, México Corporativo de Servicios Legales SC.... Structura Total de Fernando Lerdo de Tejada; Zimat Golin Harris encabezada por Martha Mejía; Asesoría y Análisis dirigida por el embajador Jorge Montaña; PSG Global México Estratégica Consultores fundada por Alfredo Phillips Olmedo; Cuevas y González Cabildeo y Comunicación de Francisco Cuevas Cancino; Tiamat Comunicación y Cabildeo. Estas agencias...fueron creadas por ex funcionarios públicos.”⁵⁴

En abril de 2001, estos despachos de cabilderos se organizaron y constituyeron la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, (Procab AC). Los promotores de ésta iniciativa, fueron cabilderos que habían sido funcionarios de la administración de Ernesto Zedillo, los que se habían iniciado en ésta práctica, cabildeando ante el Congreso Norteamericano para lograr la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

⁵³ [Dr. Mario Alberto Rodríguez González](http://www.foros.gob.mx/read.php?f=3&i=65115&t=65115&v=t), 2/23/2004. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=3&i=65115&t=65115&v=t>. consultado el 15 de noviembre de 2005.

⁵⁴ Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *op. cit.*

“Fundamentalmente fueron las personas encargadas de enlace con el Congreso de la Secofi, Semarnap, Salud, Fobaproa, y distintas organizaciones descentralizadas del sector público, y agencias de relaciones públicas, que ya venían realizando —desde aproximadamente diez años atrás— lo que los norteamericanos llaman *public affairs*, que no era necesariamente el *lobby* pero que se metían en asuntos públicos, conformaban la agenda pública e intentaban influenciar el medio político.”⁵⁵

Las grandes empresas por ejemplo Bimbo, Grupo Modelo, Televisa, Bacardí, British American Tobacco y Philip Morris, entre otras, tenían sus propios cabilderos, empleados de estas empresas, llamados cabilderos institucionales, que son profesionales capacitados, encargados de temas específicos, por ejemplo impuestos, y su responsabilidad era construir o mantener un vínculo cercano con los legisladores.

“Fernando Lerdo de Tejada que está casado con la hija de Servitje, es un cabildero fuerte, un cabildero institucional y hay dos o tres muy profesionales que ya se retiraron. Uno de ellos, que ya se retiró y hace ahora mercadotecnia política es Fernando Espinosa de los Reyes, de Philip Morris, ya no es cabildero desde hace dos años, pero era el brazo derecho del ingeniero Slim (*en Philip Morris*). Una cabildera extraordinaria es, Guerra, ella fue la cabildera de vinos y licores, excelente, veía la parte de impuestos, y otro cabildero espléndido es el de la cervecería Modelo, Rodríguez, un cabildero de carrera. Cabilderos institucionales, de años, cuyo trabajo era defender sus asuntos, como en Estados Unidos, con un perfil, un código de ética. Cabilderos gubernamentales o cercanos al poder: Sebastián y Fernando Lerdo de Tejada, extraordinarios.”⁵⁶

El cabildeo en el México actual

Si bien el cabildeo se ejerce en México abiertamente en espacios públicos, existe en torno a este un halo de secrecía y es una práctica no regulada, a pesar de que existen propuestas legislativas al respecto.⁵⁷

El cabildeo en tanto práctica política que construye un espacio de negociación, tiene un mayor peso del que se le reconoce en el funcionamiento institucional del sistema político mexicano y “actualmente la complejidad que ha ido tomando la composición de fuerzas políticas en el país, hace del lobbying una actividad natural.”⁵⁸

El cabildeo no está prohibido, por lo tanto su práctica es legal, pero no existen normas para su operación, ni reglas de conducta para los cabilderos en su trato con los legisladores, no se regula la forma como los funcionarios públicos o los integrantes del Congreso deben relacionarse con los cabilderos, por lo que si bien se

⁵⁵ Gómez Valle, José de Jesús. *Ibídem*.

⁵⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁵⁷ En la Cámara de Diputados los principales partidos políticos, PRI, PAN y PRD han presentado cada uno, una iniciativa de Ley en torno a este tema, en el Senado hay otras dos y en abril de 2004, los senadores desearon la iniciativa de Ley Federal de Cabildeo, presentada en 2002 por el ex senador Fidel Herrera, por considerarla inviable. Milenio Diario. 28 de octubre de 2005.

⁵⁸ Lerdo de Tejada, C. Luis Antonio Godina Herrera. El lobbying en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1ª.edición, México, 2004. p. 127.

reconoce al cabildeo como un vehículo para que las posiciones de los distintos grupos y actores sociales puedan ser oídas, por quienes detentan el poder público, es ineludible asociarlo con otro tipo de prácticas no todas inscritas en la legalidad.

Por todo ello la actividad del cabildeo en México no es transparente, se desconoce el tipo de propuestas se hacen a los legisladores, o quiénes son los que entablan contacto con ellos, o bien lo que está en juego en las negociaciones de cabildeo, a cambio de qué, y a quienes favorecerán las leyes o políticas públicas sobre las que existen acuerdos previos a la discusión y aprobación del Congreso.

Esto provoca como dice Miguel Carbonell, “que la legislación devenga...*parcial*, puesto que...el tomar decisiones regularmente comporta escoger entre el beneficio de unos grupos sociales y en perjuicio de otros: el legislador deja de ser...expresión de los intereses generales para pasar a ser una parte más del conflicto social.”⁵⁹

Algunos de los acercamientos a los legisladores incluyen prácticas ilícitas como amenazas abiertas o veladas, o tráfico de influencias, e incluso soborno.

Lorenzo Meyer se refiere al cabildeo como fuerzas organizadas que desde la sociedad presionan a legisladores y funcionarios públicos en favor de intereses específicos y considera que el cabildeo es un fenómeno inevitable y no necesariamente negativo para las democracias. Sin embargo, según Meyer, quienes están atrás de los operadores del cabildeo, son en realidad actores políticos no electos ni designados por los electos, sino por intereses privados generalmente poderosos.

“El corazón del cabildeo no son...sus practicantes sino esos intereses a los que sirven. Estos...son...los llamados grupos de interés. Esos intereses se transforman en auténticos grupos de presión cuando, para conseguir sus objetivos, buscan abiertamente determinar en...las decisiones gubernamentales, aunque sin llegar a asumir directamente el poder....El cabildeo y la presión sobre instituciones políticas y agencias gubernamentales, no son ilegítimos ni nocivos. Sin embargo, en la historia concreta del fenómeno...pesan más los casos negativos que los positivos. Los cabilderos o lobbyistas son individuos y organizaciones -personajes y oficinas especializadas- al servicio de grupos no gubernamentales en el ámbito de la formulación y aplicación de leyes y reglamentos que tienen que ver con sus intereses particulares.”⁶⁰

⁵⁹ Carbonell, Miguel. Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. *op. cit.*

⁶⁰ Meyer, Lorenzo. “¡Que viene el 'lobby'... que viene!”. Periódico Reforma, 25 de noviembre de 2005.

La discusión pública acerca del cabildeo como un tema de interés para los partidos políticos, el gobierno, la sociedad y los académicos, es también un fenómeno nuevo en México, a diferencia de otros países donde desde hace décadas es motivo de debate.

En los casos que analizaremos en esta investigación las empresas tabacaleras habrían utilizado dos esferas, o canales, para realizar el cabildeo, uno con los legisladores responsables de aprobar las modificaciones a la Ley de Ingresos y otro con los representantes del Ejecutivo, funcionarios de diversas dependencias de la SSA y de la Secretaría de Hacienda y Crédito, (SHCP). O sea, llevaron a cabo un “cabildeo dominante”, instrumentado a través del “cabildeo entre poderes”, como veremos en el capítulo de los casos de estudio.

Analizar el cabildeo implica observar las nuevas formas de interlocución de los grupos de interés con los poderes públicos, así como la manera como se llevan a cabo los procesos de negociación entre los actores políticos, tanto en el Congreso, como en el poder ejecutivo. Procesos que hoy están delimitados por un nuevo contexto político, económico y social, y acotados por la mayor democratización y creciente participación de la sociedad civil, la cual exige cada vez más transparencia a aquellos que detentan los poderes públicos.

CAPÍTULO IV. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES DEL TABACO. INDUSTRIA Y EMPRESAS TABACALERAS EN MEXICO

Las empresas multinacionales.

Estados Unidos es la cuna de algunas de las empresas multinacionales más importantes y poderosas a nivel mundial, -entre ellas las tabacaleras- que impactan en la determinación de las políticas públicas y se convierten en actores con peso político influyente en los gobiernos de los países.

Por su parte los gobiernos estadounidenses han tenido históricamente un rol dominante en la fundación de las instituciones que norman la economía mundial; el acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) el Fondo Monetario Internacional, (FMI), el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estas y otras instituciones globales fueron creadas para resguardar los intereses del poder empresarial estadounidense, el cual rebasa el entorno nacional a través de las empresas que conforman conglomerados industriales y se transforman en multinacionales. En los países donde este tipo de empresas establecen sus filiales, se gestan una serie de fenómenos, no sólo de tipo económico, sino social y político.

Según David Korten, luego de la independencia de las colonias, al consolidarse la nueva república estadounidense, la base de la economía norteamericana estaba constituida por fincas, tiendas, empresas cooperativas propiedad de los trabajadores, así como por negocios familiares, las empresas eran pocas por lo que tenían un papel marginal.

Contrariamente a como sucede en la actualidad, las empresas funcionaban bajo un estricto control ciudadano y gubernamental, eran supervisadas estrictamente por las legislaturas de los nacientes estados, las cuales normaban su funcionamiento y limitaban su crecimiento a través de leyes sin la intervención del gobierno federal. Con el fin de evitar un excesivo poder personal, fijaban límites muy claros en materia de inversiones, concesiones, productividad, préstamos, posesión de tierras y a veces incluso limitaban las ganancias de las compañías. Las concesiones se limitaban a cierto número de años y los legisladores podían revocarlas en caso de que a su

juicio, alguna empresa dejara de servir al interés público. Una vez concluido el periodo de la concesión, era obligatorio que la compañía se disolviera.¹

Durante el siglo XIX, se registró una lucha activa, abierta y legal entre las empresas y la sociedad civil, esta última se oponía a que las empresas se crearan de manera autónoma, sin la aprobación de las legislaturas estatales, argumentando que las compañías debían cumplir con la satisfacción de un bien público porque eran consideradas organismos públicos, no privados. Hasta la primera mitad de este siglo, las legislaturas locales conservaron el derecho a modificar o anular las concesiones empresariales, debido en gran parte al respaldo de la ciudadanía.²

La guerra civil estadounidense (1861-65) fue un parteaguas en el terreno de los derechos empresariales. Los empresarios aprovecharon la desorganización social, económica y política, para lograr la aprobación de leyes que les favorecieran en aspectos tarifarios, bancarios, ferroviario, laboral y de territorios públicos, con el fin de aumentar sus ingresos

Algunas empresas obtuvieron contratos de adquisiciones de pertrechos militares que les permitieron obtener grandes ganancias. Aprovechando el desorden y la corrupción política, se apropiaron de grandes extensiones de tierra para ampliar el sistema ferroviario del Oeste, gracias a todo esto lograron la consolidación de la nueva clase industrial, que dio inicio a la ecuación que en términos políticos y económicos rige hasta nuestros días: A mayores ganancias y dinero, mayor influencia sobre el gobierno.

Según Chandler, desde fines del siglo XIX, el rol de la gran empresa es fundamental dentro de la transformación de las economías de los países desarrollados, que pasaron de ser sociedades agrarias a sociedades Industriales, “la gran empresa industrial ha desempeñado siempre un papel central en el crecimiento dinámico de la economía internacional y en la transformación económica de todos los grandes países.”³

¹ Korten, David. Cuando las transnacionales gobiernan al mundo. Editorial Cuatro Vientos. Santiago de Chile, 1ª. Edición, 1998. p. 45.

² Korten, David. *Ibidem*.

³ Chandler, Alfred, Amatori, Franco, e Hikino, Takashi (eds.) (1997): Big Business and the Wealth of Nations. Cambridge University Press. pág. 24, citado por Schneider, Ross Ben, Wolfson, Leandro en, Las relaciones entre

Al finalizar la guerra de secesión el presidente Rutherford B. Hayes, describió el nuevo orden con esta frase: “Este ya no es un gobierno de, y para las personas. Es un gobierno, por y para las empresas”.⁴

Ciertos grupos de ciudadanos buscaron mantener la fiscalización de las compañías para frenar el abuso empresarial e incluso en algunos casos lograron que las concesiones empresariales fueran revocadas. Sin embargo, las empresas gradualmente lograron un mayor control sobre los órganos legislativos, argumentando que debían tener los mismos derechos de los ciudadanos para influenciar al gobierno en su favor. Haciendo uso de sus recursos financieros y de eficientes estrategias de comunicación, lograron colocar a los ciudadanos en desventaja, limitando el peso de su voz en los debates políticos.

De esta forma los empresarios inauguraron las actividades de cabildeo para influir en el proceso de elaboración, discusión y aprobación de las leyes. La legislación aprobada por los legisladores de Nueva Jersey y Delaware da cuenta de la eficacia del cabildeo empresarial, que logró otorgarles concesiones a perpetuidad a los dueños y gerentes de las compañías. En esa misma línea, el sistema judicial estableció la protección de la propiedad de las compañías como pieza central de la constitución. Se eliminaron los jurados que evaluaban los daños y perjuicios ocasionados por las empresas y se privó a los estados del derecho a supervisar las tasas de ganancia y precios de los productos. Los jueces simpatizantes con los intereses empresariales declararon inconstitucionales las leyes de salarios y horas laborales. Da comienzo entonces la época de los grandes empresarios: John D. Rockefeller, J. Pierpont Morgan, Andrew Carnegie, James Mellon, Cornelius Vanderbilt, Phillip Armour y Jay Gould.⁵

A principios de siglo XX, en 1920, las condiciones políticas y económicas de los Estados Unidos habían cambiado sustancialmente, el país se había desarrollado industrialmente y con ello había nacido una clase obrera importante, aparecieron uniones y sindicatos y las mujeres lograron por fin el derecho a votar. Existía una

el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente, *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 153 (abril-junio de 1999) p. 46.

⁴ Korten, David. Cuando las transnacionales gobiernan al mundo. *op. cit.* p. 51.

tensión permanente entre los sindicatos –que luchaban por mejores condiciones de trabajo- y los empresarios que sentían amenazada su posición privilegiada, por lo que estos últimos decidieron unir sus empresas.

“Los industriales fusionaron sus imperios individuales en conglomerados que consolidaron su poder y limitaron la competencia entre ellos. En 1901 J. P. Morgan y John D. Rockefeller, que hasta ese momento habían sido varios rivales, unieron sus fuerzas para amalgamar 112 directorios de empresas, combinando con ello US\$ 22,2 billones de dólares en activos en Northern Securities Corporation de Nueva Jersey. En su época, esto fue una suma colosal, equivalente al doble del valor de toda la propiedad en los trece estados del sur de estados unidos. El resultado fue: el corazón estadounidense ha sido puesto bajo un solo techo, desde la banca y el acero a los ferrocarriles, transporte urbano, comunicaciones, marina mercante, seguros, compañías eléctricas, caucho, papel, refinación de azúcar, cobre y otros apoyos de la infraestructura industrial.”⁶

Las empresas producto de estas fusiones se consolidaron en las siguientes décadas y a principios del siglo XX habían comenzado a invertir en algunos países. Pero es hasta las décadas de los 50 y 60 cuando lograron un crecimiento considerable. Buscando nuevos mercados extendieron sus inversiones a otros países ocasionando la expansión de las multinacionales estadounidenses, que actualmente agrupan las dos terceras partes de la inversión extranjera directa (IED) en el mundo.⁷

Debido a la crisis y al proteccionismo registrado durante los años 70, las empresas multinacionales limitaron sus inversiones, condiciones que se modificaron en la década de los 80, época en que las inversiones internacionales se incrementaron y los países subdesarrollados se convirtieron en un importante polo de atracción de capitales. En un periodo de cinco años, 1975-1980, los países en vías de desarrollo captaron el 23% del total de la IED, cifra que para el bienio 1995-1997 se había incrementado al 36%.⁸

La expansión y crecimiento de las multinacionales en las últimas décadas fue propiciada por factores como la liberalización de los mercados de capital y de los sectores de telecomunicaciones y energía, la privatización de las empresas públicas, la desregulación, los acuerdos comerciales entre distintos países y el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

⁶ Korten, David. *Ibidem*. pp. 53, 54.

⁷ Vara, María Jesús. Apuntes sobre Economía Mundial. Inversión directa extranjera y empresas multinacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.uam.es/personal_pdi/economicas/varamira/4ide.pdf. Consultado el 8 de enero de 2009.

⁸ Vara, María Jesús. *Ibidem*.

“La empresa multinacional en la actualidad está formada por unidades de producción, centros comerciales y sociedades financieras, localizadas en distintos países. Sus conexiones constituyen una red interna de relaciones muy potentes que a su vez se vinculan con otras redes interempresariales externas, lo cual las convierte en actores principales de la producción, el comercio, las finanzas y la transferencia de tecnología. Generan alrededor del 25% del PIB mundial....monopolizan el comercio de productos tecnológicamente más avanzados...el comercio de materias primas estratégicas como el petróleo y el gas, de metales como el hierro y el cobre, de bienes básicos como la madera y el caucho, de productos agrícolas como semillas, maíz, trigo, tabaco, etc. El informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, (UNCTAD) de 2008, estima que hay unas 79.000 multinacionales no financieras con 790.000 empresas afiliadas. Su stock de inversión extranjera directa, superó los 15 billones de dólares en 2007, sus ventas alcanzan la cifra de 31 billones de dólares y cuentan con 82 millones de empleados en todo el mundo.”⁹

En las décadas recientes el rol y la manera como se conceptualiza a las empresas ha cambiado sustancialmente. El hecho de que el modelo económico neoliberal considere a las fuerzas del mercado como el árbitro supremo de la actividad económica y del funcionamiento social, ha otorgado un gran poder a las empresas que les ha permitido cambiar las reglas sociales, políticas y económicas del mundo.

Algunos de los conglomerados de empresas más importantes tienen presencia prácticamente en todos los países y han transformado su supremacía económica en poder político, lo que les permite determinar las políticas públicas de los Estados e influir en las directrices de los organismos internacionales, con el fin de lograr que prevalezcan los intereses empresariales, por encima del interés colectivo.

Algunas empresas, “a medida que crecen en tamaño y poder, desarrollan sus propias agendas institucionales alineadas con imperativos inherentes a su naturaleza y estructura que ni siquiera están completamente bajo el control de sus dueños o gerentes. Estas agendas se centran en aumentar sus propias utilidades y protegerse de los vaivenes del mercado. Surgen de una combinación de competencia por el mercado, exigencias de los mercados financieros y esfuerzos de los individuos dentro de ellas para ascender en sus profesiones e incrementar sus ingresos. Los miembros del sector empresarial también tienden a desarrollar agendas económicas y políticas compartidas. En Estados Unidos por ejemplo, durante más de 150 años las compañías han estado en un proceso de reestructuración de las reglas e instituciones de gobernabilidad para favorecer sus intereses”¹⁰

Al amparo del poder empresarial los individuos acumulan recursos políticos y económicos y consiguen respaldar sus intereses corporativos y protegerse de la responsabilidad legal que podrían tener algunos de actos cuando atentan contra el bien común. Esta es una disputa que se registra hasta la actualidad en Estados Unidos, la lucha continua entre la soberanía de los gobiernos, la operación de las empresas y los derechos de los ciudadanos.

⁹ Vara, María Jesús. *Ibidem*.

¹⁰ Korten, David. Cuando las transnacionales gobiernan al mundo. *op. cit.* pp.45, 46.

El poder político de las multinacionales

El fortalecimiento de las empresas multinacionales no se ha limitado solamente al terreno de la economía, sino que a partir de la concentración de capital que han logrado a nivel mundial, también han adquirido un papel central en las relaciones económicas internacionales y un gran peso político al interior de los países, que en la mayoría de los casos determina su relación con los gobiernos, lo cual cuestiona la capacidad soberana de los Estados en la toma de decisiones.

“El inmenso poder que ejercen este tipo de empresas, en principio es poder económico; pero también es poder político, desde un enfoque de *estructura-superestructura*. La aparente indefensión de los Estados frente a las empresas multinacionales, aumenta la preocupación por el alto grado de poder que han alcanzado a razón de la falta de regulación de sus actividades y funcionamiento. La globalización conlleva un proceso que va restando soberanía a los Estados, e implica una necesidad de inserción constante en el movimiento del cambio tecnológico y en la nueva forma de concentración de capitales de la economía, comenzando así un tiempo de *desnacionalización* en donde “no hay fronteras”.¹¹

Noreena Hertz, experta inglesa y directora asociada del Center of International Business and Management de la Universidad de Cambridge, dice que el poder de las grandes multinacionales es tal, que afecta a la democracia, porque estas empresas “usurpan” las responsabilidades del estado “de las cien mayores economías del mundo, 51 son empresas y 40 estado-nación”. Para esta autora la falta de regulación en aspectos clave, ocasiona que las actividades empresariales transcurran por cauces ajenos al funcionamiento democrático.

“Una campaña para el Senado cuesta en Estados Unidos aproximadamente 6 millones de dólares. Para pagarla, los encargados de recaudar contribuciones privadas necesitan coleccionar 2 mil 750 dólares en cada día a lo largo de seis años. Qué tan libres y asépticas serán unas elecciones en que solamente logren competir los millonarios. Y una cuestión más: ¿Qué tanto margen de autonomía de criterio y libertad de decisión tendrán los políticos así forjados? La conclusión es fácil: el dinero compra influencias y apoyos legislativos. La política es una actividad destinada a producir utilidad a quienes la financian.”¹²

Así al llegar al gobierno, o a los órganos legislativos, los funcionarios públicos o los políticos y legisladores que hayan recibido apoyo empresarial, dejarán de ser representantes de los intereses de la comunidad, de los electores, para convertirse en voceros de intereses particulares o grupales, obligados a cumplir con los compromisos adquiridos con sus patrocinadores.

¹¹ Oddone, N. y Granato, L. "Empresas multinacionales: de impactos reales y ficticios" en *Contribuciones a la Economía*, julio 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eumed.net/ce/> Consultado el 8 de enero de 2009.

¹² Hertz, Noreena. *El poder en la sombra*. Buenos Aires, Planeta, 2002.

De esta forma, el gobierno y el congreso, cuya responsabilidad es velar por los intereses colectivos, se alejarán de ese propósito, para transformarse en partícipes de la disputa entre los sectores corporativos, donde tanto los funcionarios públicos como los legisladores, tendrán como objetivo lograr los mayores beneficios posibles para los grupos de su interés.

Allan Cigler y Burdett Al Loomis, sostienen que el éxito de los que llaman: “grupos faccionales de presión y grupos de intereses especiales”, dependerá de los buenos contactos que los cabilderos tengan con los representantes del poder público. El ex presidente de EEUU, James Madison, calificaba a estos grupos como facciosos: “una mayoría o una minoría del conjunto, que se une y actúa en defensa de un cierto impulso o pasión común, o de un interés, adverso a los derechos de otros ciudadanos”.¹³

Al ganar influencia en el gobierno las empresas no sólo logran influir en los actores políticos, sino que, haciendo uso de su papel de ciudadanos, colocan a algunos de sus miembros en puestos estratégicos de la esfera de gobierno. Para Andrew Mc Farland, el gobierno de EEUU, “ha perjudicado la capacidad de las fuerzas políticas centrales” para concebir medidas, que finalmente no representan “los intereses públicos más amplios”.¹⁴

“Las compañías de tabaco gastan millones en convencer al público de que no hay una base científica para la afirmación de que fumar es dañino para la salud; los fabricantes de automóviles luchan contra las normas de emisión de gas; los fabricantes de armas de fuego luchan contra los permisos de posesión de armas; las industrias de productos químicos vierten sus desechos tóxicos en forma ilegal; y las industrias farmacéuticas monopolizan los precios de sus productos...A pesar de las afirmaciones contrarias de las empresas...Business Week lo describe muy bien: Las multinacionales modernas no son instituciones sociales. Opondrán a los gobiernos entre sí.”¹⁵

Noreena Hertz argumenta que “el mercado no puede esperar que las empresas actúen siempre movidas por el interés común, por tanto hay que seguir contando con la capacidad de los gobiernos para desempeñar, en última instancia, su papel regulador”.¹⁶

¹³ Cigler, Allan J. Loomis, Burdett A. (Comps). Grupos de presión. Buenos Aires. Editorial Fraterna. 1998. p. 541.

¹⁴ McFarland Andrew S. Common Cause: Lobbying in the Public Interest. Chatham House Series on Change in American Politics, 30 de Junio de 1984.

¹⁵ Korten, David. Cuando las transnacionales gobiernan el mundo. *op. cit.*

¹⁶ Hertz, Noreena. El poder en la sombra. *op. cit.*

El poder de estos grupos empresariales no impide que los grupos de profesionales, comerciantes, médicos, sindicatos obreros, grupos de mujeres o de homosexuales, acudan con los representantes de los poderes públicos, para hacer oír su voz, y presionar para que se aprueben leyes de su interés.

Aunque es evidente la desventaja de todos ellos frente al poder de las empresas, se plantea un problema cuando los miembros del poder legislativo o del poder ejecutivo representan explícitamente a algún sector empresarial específico o provienen de los gremios cuestionados o contrarios a los intereses de los grupos de ciudadanos. Cuando así sucede, el conflicto de interés está planteado desde antes de empezar la disputa, y no es difícil sospechar hacia dónde se inclinarán los tomadores de decisiones que tienen compromisos previos.

Una conducta republicana de legisladores y funcionarios obligaría a que el gobierno, en tanto juez o regulador, debiera siempre resguardar el bienestar de la comunidad y no defender los intereses del grupo del cual proviene, porque no fue elegido o nombrado para gobernar a favor de un sector específico, sino de la toda la sociedad.

El cabildeo de las empresas multinacionales en el mundo.

El lobby más poderoso que existe en la actualidad, -de acuerdo con Oddone y Granato- es el de la [European Round Table of Industrialists](#) (ERT) que fue fundado en 1983 para propiciar el crecimiento de la industria en la Unión Europea. Las empresas que conforman esta agrupación “facturan en conjunto 950.000 millones de euros anuales, es decir, el equivalente al 60% de la producción industrial europea en su conjunto. De hecho, tan sólo una de las 45 multinacionales que lo integran,

Unilever, genera la misma riqueza que Túnez (cerca de 50 mil millones de euros).”¹⁷

La ERT es una de las entidades con mayor poder de decisión en la Unión Europea, prueba de ello, es que las propuestas de Mercado Único, Plan de Redes Transeuropeas y Moneda Única, que fueron aprobadas en el seno de la Unión, fueron proyectos impulsados por este conglomerado empresarial.

¹⁷ Mateo, Eva. En el corazón del lobbying. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.noticias.com/articulo/31-05-2005/eva-mateo-asolas/corazon-lobby-4hk9.html>. Consultado el 12 de abril de 2009.

Según el diario español El País, los dos mil cabilderos que cuentan con oficinas en Washington DC, gastan anualmente 3.000 millones de dólares en servicios y salarios para lograr influir en los políticos y lograr la aprobación de normas o resoluciones favorables a los intereses de las multinacionales que representan,¹⁸ aunque ello implique ir en contra de industrias nacionales, universidades, grupos medioambientales, feministas, laboratorios e incluso contra gobiernos extranjeros.

Las empresas multinacionales, principales promotoras del cabildeo, desarrollan en los países donde ubican sus filiales, también otro tipo de tácticas como programas de comunicación de empresas o instituciones privadas, o estatales, relaciones con la comunidad, con el gobierno, con la prensa, comunicación intensiva en los medios en situaciones de crisis, comunicaciones internas, patrocinio a distintos eventos y actividades sociales, vínculos con los inversores, Internet, publicidad institucional, construcción de una imagen positiva, consolidación de marca.¹⁹

En la mayoría de los casos cuando llegan a un país nuevo, lo primero que hacen las compañías extranjeras que no cuentan con su propia oficina encargada de las labores de cabildeo, es buscar una consultoría externa a través de un despacho de cabilderos, para tratar de insertarse exitosamente en la nueva sociedad y construir relaciones sólidas con ésta. Los cabilderos les organizan campañas de prensa y publicidad y los asesoran sobre la legislación, el sistema político y los procedimientos locales, les decodifican los mecanismos de contactos formales e informales con autoridades y funcionarios y les brindan información precisa, sobre el país y sus actores clave.

De esta forma los cabilderos se convierten en una necesidad y no en un lujo. La estructura, el equipo y los profesionales con que cuentan las empresas o despachos de cabildeo, permitirán a las multinacionales obtener mejores y más rápidos resultados.

El cabildero o grupo de cabilderos que trabaja para un sector, pasa a formar parte del proceso de aprobación de las políticas públicas, a través de acercarse a los representantes del gobierno para explicarles las razones por las cuales debe votar a

¹⁸ Diario El País, 29 de mayo de 2005.

¹⁹ Cavatorta, Miguel, Relaciones Públicas. Una versión sobre sus orígenes y desarrollo. *op. cit.*

favor de las leyes o políticas públicas de su interés, o bien oponerse a las que les son adversas.

Las corporaciones multinacionales del tabaco

De entre la gran cantidad de productos que los españoles encontraron en América, desconocidos hasta entonces en Europa, uno de ellos fue el tabaco. Seguramente los indígenas americanos, sus descubridores, jamás imaginaron que el consumo de tabaco sería un asunto tan polémico desde su descubrimiento hasta la época actual

El rastro más antiguo del tabaco data de antes del nacimiento de Cristo y se encontró en América, en el sureste de México; es un grabado en piedra, que representa a un sacerdote fumando una especie de pipa (el viejo de Palenque 400 a. C.), considerada la primera representación humana de un fumador de tabaco.²⁰

Pero si bien el consumo de tabaco data de hace siglos, es hasta el siglo XIX que el hábito de fumar cigarrillos se extendió por todo el mundo, debido a que fue entonces cuando los cigarrillos comenzaron a fabricarse en serie y en grandes cantidades.

La industria tabacalera es el mejor ejemplo de empresa manufacturera concentrada mundialmente, su manera de funcionamiento facilita los oligopolios y sus estrategias permiten niveles de utilidades que exceden la tasa media de ganancia de capital.²¹

Tan sólo siete grandes compañías multinacionales del tabaco dominan las ventas de tabaco en el mundo, en Estados Unidos, Philip Morris (PM), R.J. Reynolds y la American Brands, en Gran Bretaña la British American Tobacco (BAT) y The Imperial Group, en Sudáfrica Rembrandt Group y en Japón la Japan Tobacco (JT). La China National Tobacco Co. (ChiT), es considerada un caso especial, ya que si bien produce el 30% de los cigarrillos de todo el mundo, es un monopolio controlado por el Estado. Cuatro de estas empresas dominan el 75% del mercado mundial del tabaco: Philip Morris, British American Tobacco, China National Tobacco Co. y la Japan Tobacco y funcionan bajo el esquema de empresas transnacionales.²²

²⁰ Balcázar Castillo, José María. *Breve acercamiento a la historia del tabaco*. Inzá (Cauca). Colombia. p. 1. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

www.historia_tabaco.html, consultada el 24 de febrero de 2004.

²¹ Meneses-González F, Márquez-Serrano M, Sepúlveda-Amor J, Hernández-Ávila M. La industria tabacalera en México. *Salud Pública de México*, 2002. suplemento No. 1. p. 4,

²² Meneses-González F, *Ibidem*. p.5.

Las tres tabacaleras multinacionales más grandes del mundo: Philip Morris, Japan Tobacco y British American Tobacco obtuvieron en 2002 un ingreso combinado por más de US\$ 121 mil millones. Esta cantidad es mayor que el PIB de los siguientes países juntos: Albania, Bahrain, Belice, Bolivia, Botswana, Camboya, Camerún, Estonia, Georgia, Ghana, Honduras, Jamaica, Jordán, Macedonia, Malawi, Malta, Moldova, Mongolia, Namibia, Nepal, Paraguay, Senegal, Tayikistán, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.²³

En las últimas dos décadas las compañías transnacionales del tabaco se han visto obligadas a enfrentar una serie de problemas en los países desarrollados tales como: mayores impuestos, restricciones al consumo en determinados lugares, demandas millonarias por parte de ciudadanos que han sufrido daños a la salud ocasionados por el consumo de tabaco. Todos estos factores les han hecho voltear los ojos a los países más pobres del mundo, donde han encontrado lucrativos mercados, ya que en estos países hay un clima social y político mucho más favorable para su negocio.

En los países pobres existen factores que favorecen considerablemente a las empresas del tabaco: el debate público acerca de los daños a la salud que ocasiona el tabaquismo es limitado, por lo que hay muy poca conciencia de los pobladores al respecto, hay muy pocas campañas antitabáquicas, los gobiernos de estos países dependen en buena medida de los impuestos derivados del tabaco y no se muestran dispuestos a establecer restricciones o mayores controles a esta fuente segura de recursos.

La influencia de las compañías multinacionales de tabaco en el tercer mundo, se refleja en el hecho de que la BAT opera en más de 180 países, P.M. vende sus cigarrillos en 170 países y R.J. Reynolds en 160 países. Para poder manejar sus operaciones en esos países, estas compañías han reemplazado a las compañías de tabaco locales, por sus propias subsidiarias. Lo que ha significado que a lo largo de

²³ World Health Organization, Tobacco & Poverty: A Vicious Circle (2004). Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.who.int/tobacco/communications/events/wntd/2004/en/wntd2004_brochure_en.pdf Consultada el 9 de agosto de 2006.

los últimos a 30 años, hayan desaparecido casi por completo las compañías locales independientes.²⁴

Si bien los países subdesarrollados abastecen el 55 % de la hoja de tabaco, las exportaciones de los productos manufacturados del tabaco las realizan las subsidiarias de estas compañías, que son las que obtienen el valor agregado de los productos industrializados del tabaco, por lo que las ganancias derivadas del incremento del consumo de tabaco en el tercer mundo, se quedan en los países de origen de estas empresas, que son países desarrollados, mientras los productores de tabaco de los países pobres obtienen sólo una mínima parte de las utilidades de esta industria.²⁵

Aunado a esto, los países productores de hoja de tabaco no tienen injerencia en el diseño e innovación de la maquinaria de la industria tabacalera, por lo que las decisiones en este sentido, así como las del mercado, son establecidas por estos conglomerados empresariales, los cuales funcionan como empresas verticalizadas, esto es, que controlan todo el proceso productivo del tabaco.

La integración vertical de esta industria y el grado de concentración de empresas en cada una de las etapas productivas, permite a las transnacionales del tabaco poseer un dominio casi perfecto de los distintos procesos económicos de la industria. El ciclo se inicia en las agroindustrias, continúa con las empresas manufactureras y finaliza con las compañías responsables de la comercialización.

Durante las últimas dos décadas, las empresas tabacaleras emprendieron una serie de adquisiciones en distintos países, invirtiendo miles de millones de dólares en nuevas instalaciones y celebrado acuerdos de inversiones de riesgo con empresas de propiedad privada o pública.²⁶

Derivado de las aperturas comerciales de los países y de la desincorporación de las empresas estatales de los distintos gobiernos, las tabacaleras llevaron a cabo en los últimos años una estrategia exitosa; adquirir las plantas de producción de las

²⁴ Internacional Cigaret Manufacturers, Tobacco reporters, marzo de 2001, citado por Hojas doradas, cosecha estéril. Campaign for tobacco free kids, noviembre de 2001. p. 8.

²⁵ Rainier, Kenion Stebbins, Compañías transnacionales de tabaco y salud en los países del tercer mundo, recomendaciones para combatir la epidemia de tabaquismo. Social Science and Medicine, Vol. 30, No. 2 pp. 227-235, 1990.

²⁶ Internacional Cigaret Manufacturers, Tobacco reporters, marzo de 2001, citado por Hojas doradas, cosecha estéril. Campaign for tobacco free kids, noviembre de 2001. p. 10.

empresas que pertenecían al estado, en la mayoría de los casos a precios irrisorios. Al mismo tiempo continuaron trabajando estrechamente con compañías estadounidenses comercializadoras de tabaco para extender el cultivo de la planta, pero reduciendo costos, a efecto de surtir de materia prima a las nuevas fábricas. A la fecha Philip Morris, British American Tobacco (BAT) y Japan Tobacco poseen o arriendan instalaciones productoras en más de 50 naciones y compran tabaco en otra docena de países.²⁷

En términos económicos, la industria del tabaco es considerada una industria globalizada, razón por la cual las empresas tabacaleras tienen un peso económico importante a nivel mundial; funcionan a través de la integración productiva y financiera y sus acciones cotizan en las principales bolsas de valores del mundo, por lo cual forman parte de la reproducción ampliada del capital en conglomerados de producción y distribución internacional.²⁸

Las compañías que conforman la industria tabacalera mundial, a pesar de competir por los mercados, colaboran entre sí coordinando sus actividades a nivel global y están ligadas a otros intereses corporativos. Los vínculos financieros entre las compañías tabacaleras y las industrias alimenticia, química y farmacéutica, posibilitan que las compañías tabacaleras hagan uso de ventajas estratégicas que les permiten influir en los gobiernos para que no establezcan políticas que pudieran afectar a esta industria.

Por ejemplo Philip Morris adquirió Nabisco y Kraft, dos influyentes empresas de la rama de alimentos, las cuales le fueron de utilidad en una campaña implementada con el propósito de limpiar su imagen ante la opinión pública debido a los constantes ataques que recibía debido a los daños causados a la salud. Por otro lado la industria del tabaco ha usado sus vínculos financieros con algunas compañías farmacéuticas para presionar a compañías de este sector y realizar maniobras encaminadas a debilitar sus mercados de terapias de reemplazo de nicotina para dejar de fumar.²⁹

²⁷ Internacional Cigaret Manufacturers, *op. cit.* p. 12

²⁸ Korten, David, C. Cuando las transnacionales gobiernan el mundo. *op. cit.*

²⁹ Bero, Lisa, Implications of the tobacco Industry documents for public health and policy. *Annu. Rev. Public Health* 2003.24:3.1-3.22 p.3, 6.

El Cabildeo de las empresas tabacaleras multinacionales.

El poderío económico de las multinacionales invariablemente se transforma en poder político, particularmente en el caso de la industria tabacalera mundial.

Las empresas multinacionales del tabaco más poderosas en América Latina y el Caribe, son Philip Morris International (PMI) y British American Tobacco (BAT), las cuales de manera regular compiten ferozmente por los mercados, sin embargo cuando perciben alguna amenaza externa que pudiera impedirles comercializar libremente sus productos, o que amenace sus ganancias, ponen en marcha estrategias regionales conjuntas, dejando de lado sus pugnas comerciales.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, se han dedicado a estudiar las actividades, estrategias y relaciones públicas y cabildeo político de las empresas tabacaleras, debido a que estos organismos internacionales las consideran el vector de las defunciones causadas por el tabaco.³⁰

El “Plan Quinquenal 1995-1999” de PMI, es un ejemplo de las estrategias conjuntas de las empresas tabacaleras, en este documento se revisa “la problemática mundial del tabaco”, que incluye los problemas empresariales comunes de las empresas tabacaleras, tales como el volumen de ventas, las presiones universales en favor de la aplicación de políticas que prohíban fumar en los locales cerrados y las restricciones en materia de publicidad, y se recalca la necesidad de “seguir realizando actividades de cabildeo para lograr una “estructura tributaria favorable en todo el mundo.”³¹

Algunas de las actividades de cabildeo y de relaciones públicas de las empresas tabacaleras se han hecho públicas, gracias a sus propios documentos internos en los que establecen los objetivos y estrategias de largo plazo que éstas y sus agentes o representantes llevan a cabo con el propósito de influir en las decisiones políticas de los gobiernos y lograr los mayores beneficios.

³⁰ Aguinaga, Stella, Rentabilidad a costa de la gente. *op. cit.* p. 11

³¹ *Ibidem* p. 21.

Estas acciones forman parte de las estrategias globales de la industria del tabaco, como lo dijo el gerente de Philip Morris para Latinoamérica (PMLA), Marc Goldberg, en el informe de las actividades de esta empresa durante 1990:

“Deberemos hacer frente a un aumento de las presiones tributarias en la región. Esto no es nuevo, los cigarrillos y las bebidas alcohólicas siempre han sido un blanco fácil para los gobiernos que tratan de aumentar la recaudación. Sin embargo, hemos podido mitigar las repercusiones de las medidas propuestas por los gobiernos y en algunos países pudimos impedir el aumento a los impuestos. En cuanto a la legislación contra el consumo del tabaco, los gobiernos han redoblado esfuerzos para restringir el consumo de tabaco en los lugares públicos e imponer nuevas limitaciones a la publicidad. Logramos enfrentar con éxito las propuestas contra el tabaquismo en Costa Rica, Guatemala y el Paraguay. En Argentina estamos actualmente comprometidos en llevar a cabo esfuerzos masivos de lobbying, para lograr recuperar los beneficios tributarios, derivados del aumento de plantas productoras en este país.”³²

Los planes e informes de la empresa BAT también hablan de contrarrestar la legislación contra el consumo del tabaco y participar activamente en los temas de las agendas gubernamentales que les atañen y que de alguna manera pudiesen afectarla (la tributación, el medio ambiente, la imagen de la empresa y el comercio regional). Así como mantener na presencia continua en los medios de información a través de actividades especiales y de análisis de la información periodística.³³

Un ejemplo del verdadero rostro de las relaciones políticas y las actividades de lobbying de las multinacionales del tabaco y de la forma como estas empresas se unen para resguardar sus intereses, fue puesto al descubierto por el investigador Joaquín Barnoya, quien reveló el contenido del llamado “Proyecto Latino”,³⁴ que describiremos brevemente a continuación.

En 1991 PM y BAT diseñaron, financiaron y pusieron en marcha conjuntamente, un plan minucioso encaminado a revertir la tendencia en contra del tabaco en América Latina, para lo cual contrataron a académicos y líderes de opinión de siete países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Venezuela. Algunos de ellos científicos con amplio reconocimiento en el campo de la salud, los cuales fueron contratados como consultores a través de un despacho aparentemente ajeno a la industria. Estos académicos tenían el compromiso de escribir y publicar artículos

³² SECOND REVISED FORECAST MARC S. GOLDBERG'S PRESENTATION, GOLDBERG, MS., Presentation, Philip Morris, 19900000/E, Bates No. 2500065721/22. Master Document Id Range: 2500065719/5747. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/mps17d00> consultado el 12 de mayo de 2004. Traducción libre de la autora.

³³ Aguinaga, Bialous Stella, *op. cit.* p. 15.

³⁴ Barnoya, Joaquín, Glantz, Stanton. Tobacco Industry success in preventing regulation of second hand smoke in Latin America: the “Latin Project”. *op. cit.*

científicos que desestimaran los daños a la salud ocasionados por el humo ambiental, o humo de segunda mano, considerado el talón de Aquiles de la industria.

En contraparte sus artículos debían magnificar el daño de los contaminantes atmosféricos para convencer a la población que estos significaban un mayor riesgo sanitario. Debían también organizar conferencias científicas para discutir acerca de la calidad del aire en locales cerrados, restándole importancia al humo ambiental del tabaco. Los científicos contratados debían también servir de enlace con los medios de comunicación para responder a cualquier nota de prensa sobre tabaquismo, que fuera desfavorable para la industria.

Especial atención merece la actuación de uno de los consultores contratado por el Proyecto Latino, en Argentina, el Dr. Carlos Benjamín Álvarez. En 1992, el Congreso de ese país aprobó la llamada “Ley Neri”, que imponía fuertes restricciones al consumo de tabaco. El Dr. Álvarez, decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina y dueño de la Clínica Sacre Coeur, era además cardiólogo y amigo personal del ex presidente Carlos Ménem, consiguió que Ménem vetara la Ley Neri. La industria tabacalera consideró la gestión favorable del Dr. Álvarez como “el caso más notable del lobby ejercido por los consultores de la industria sobre los gobiernos locales”.³⁵

Las estrategias de cabildeo también han sido documentadas en Europa, particularmente en España, por científicos, básicamente del área de la salud.

“(Entre las) actividades de *lobbying*: destacan las acciones del Philip Morris Institute, que ha captado a notables líderes de opinión para su Consejo y que organiza grandes conferencias de debate político en cada país de la Unión Europea ...invitando a un amplio abanico de políticos. La industria tabaquera también promueve plataformas presuntamente independientes para que defiendan estos mismos criterios, lo que le permite difundir sus posiciones sin exponerse directamente. Entre las plataformas utilizadas en España por la industria, destaca el Club de Fumadores por la Tolerancia. También han sido visibles agrupaciones de ciertos medios de comunicación que reciben publicidad tabaquera, y que protestan contra la regulación de la publicidad del tabaco invocando la libertad de expresión. Asimismo, determinados personajes vinculados a los medios de comunicación y que son colaboradores habituales de la industria tabaquera, se erigen como comentaristas independientes para expresar opiniones contrarias a la regulación.”³⁶

³⁵ Barnoya, Joaquín, Glantz, Stanton. Tobacco Industry success in preventing regulation of second hand smoke in Latin America: the “Latin Project”. *op. cit.*

³⁶ Villalbí-Hereter JR. Tabaco y políticas del tabaco. En: Becoña, E. (Coord.) Libro blanco de prevención del tabaquismo. Barcelona: Glosa Ediciones, 1998; 175-189. p.p. 257, 258,259.

Como complemento de las acciones de cabildeo que las industrias tabacaleras realizan continuamente en la mayoría de los países, los analistas especializados con que cuentan llevan a cabo detallados análisis políticos, a través de los cuales predicen posibles escenarios, con el fin de anticiparse a los cambios políticos que pudieran afectar sus intereses. Una vez identificados estos escenarios, elaboran diversas tácticas para enfrentarlos, las cuales no se limitan al ámbito comercial o publicitario, sino que van más allá, al campo de las acciones políticas, que pueden ser públicas o encubiertas.

En Estados Unidos, por ejemplo, se han hecho públicas las relaciones entre el Partido Republicano y las corporaciones del tabaco. “En general los republicanos eran más proclives a defender la industria del tabaco y recibir fondos especialmente en California, New Jersey y Washington. Pero esto no ocurría en los Estados gobernados por los demócratas donde la influencia de los republicanos era mucho menor.”³⁷

“(Las empresas)...con sus enormes recursos financieros, diversidad de intereses, legiones de profesionales talentosos...se centran implacablemente en la política de gobernar. Esta nueva realidad institucional es la pieza clave del quiebre de la democracia contemporánea. Las empresas existen para maximizar sus ganancias y no las aspiraciones colectivas de la sociedad.”³⁸

En México las compañías tabacaleras realizan tanto actividades de cabildeo, como de análisis político. Un grupo de trabajo de Philip Morris, que formaba parte del Proyecto “Renacimiento”, elaboró, anticipándose a las elecciones intermedias de 2003, un informe que planteaba diversos escenarios políticos, al que llamaron Scenarios, en el cual describen lo que sucedería, en caso de triunfar, de cada uno de los tres partidos políticos más importantes, PRI, PAN y PRD, escenarios que van de México Lindo y Querido, a Día de Muertos, Un México diferente y de Guatemala a Guatepeor.³⁹

³⁷ F. Monardi, S. Glantz ¿Influyen las aportaciones a campañas políticas de los Estados? Disponible en la siguiente dirección electrónica: de la industria del tabaco en la legislación www.capsemfyc.com/sesbib/Sb0078/Sb0078.htm

³⁸ Greider, William. Who Hill Tell the people, citado por Kortzen, David. Cuando las transnacionales gobiernan al mundo. *op.cit.* p. 62.

³⁹ Un ejemplo de estos escenarios es el llamado: De Guatemala a Guatepeor y lo definen como un contexto mezclado. Con la victoria del PRI, pero con una gran agitación política y una economía débil. Donde le iría bien económicamente a Philip Morris, pero la Organización Mundial de la Salud ganaría terreno influyendo tanto en los medios de comunicación, como en el gobierno, como resultado de esto, PM se quedaría cada vez más aislado, igual que el tabaquismo. ESPINOSA, F; FERNANDEZ, N; GONZALES, A; LINDHEIM, J, MEMO, MEMORANDUM para RENACIMIENTO PROJECT TEAM, de Philip Morris, Subject: SCENARIOS, File: 076280506/2076280584/MEXICO SUNRISE, Bates Number: 2076280570/0571. Fecha de consulta 6 de mayo de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/gpx45c00>

De esta forma las empresas tabacaleras salen de su campo tradicional, el comercio, para participar activamente en la política de los países, utilizando su poder económico para influir en las decisiones gubernamentales, realizando actividades de cabildeo con los funcionarios y legisladores ligados directa o indirectamente a la industria, “imaginémonos el lobbying que puede hacer una industria que anualmente invierte en México tres mil millones de pesos para promover sus productos.”⁴⁰

La inversión en cabildeo que realizan algunas de las empresas multinacionales más importantes, permite dimensionar la importancia que éste tiene en las negociaciones con los actores públicos responsables de decidir las políticas públicas.

Industria y empresas tabacaleras en México

Las primeras empresas tabacaleras mexicanas

En la época colonial, cuando el tabaco comenzó a popularizarse en Europa, los españoles organizaron el cultivo de esta planta en sus colonias, primero en Santo Domingo, luego en Trinidad, Cuba, México y Filipinas.

Al inicio de la época independentista, en 1824, se expidió una ley que otorgaba a los estados de la federación las rentas del tabaco en rama. La Fábrica de Puros, Cigarros y Polvos de la Ciudad de México era la encargada de proveer el tabaco que se consumía en la capital y en los estados.⁴¹

Durante el porfiriato las exportaciones del tabaco siguieron una tendencia continua de crecimiento, el tabaco se mantuvo entre el octavo y décimo lugar de los principales productos exportados. A fines del siglo XIX, el tabaco mexicano era apreciado en el mercado internacional, especialmente en Europa y en menor proporción en Estados Unidos y Sudamérica.⁴² La producción de puros y cigarros se realizaba en factorías y en pequeñas fábricas desde la época colonial hasta el siglo XIX.

Con la llegada del siglo XX se producen dos fenómenos importantes para la industria del tabaco en México, por un lado se inicia la automatización de los procesos

⁴⁰ Hernández Ávila Mauricio. Políticas Fiscales saludables. Conferencia dictada en el Día Mundial sin tabaco. 31 de mayo de 2001. Boletín del Consejo Nacional contra las Adicciones, CONADIC Informa. p. 10.

⁴¹ Historia del Tabaco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: British American Tobacco, http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT_5NNARK.nsf/fb0c4cf10fb0028680256ad90058cf1e/677747bf3a83349280256d4e005dc956?OpenDocument

⁴² Historia del Tabaco. *Ibidem*.

productivos, se incorporan nuevas formas de organización del trabajo y se adquieren tecnologías modernas, factores que permitieron a las fábricas de tabaco incrementar considerablemente el volumen de producción de cigarros.⁴³ Este primer fenómeno fue consecuencia directa de otro, un aumento considerable en el consumo de cigarros, particularmente de cigarros rubios de "mezcla americana" los cuales eran importados, por lo que los industriales mexicanos del ramo se vieron obligados a producir, desde finales de los años veinte, tabacos claros en el país con el fin de disminuir las importaciones. Fue en el estado de Nayarit donde se adaptó exitosamente la variedad de la planta que produce los tabacos rubios.⁴⁴

Estos dos factores hicieron que a partir de entonces México se volviera un lugar atractivo para invertir en este sector, debido a que ofrecía una producción importante de materia prima (tabaco en rama que es como se denomina a la cosecha de hoja de tabaco) y un mercado potencial para el consumo de los productos tabacaleros, esto llamó la atención de las grandes empresas transnacionales y en 1924 el capital extranjero de la industria tabacalera arribó a México, la British American Tobacco se introdujo en el mercado mexicano a través de la compra de la compañía de Cigarros el Águila ubicada en el centro del país.⁴⁵ En 1932 en la ciudad Monterrey, Nuevo León se inició la construcción de la planta de La Compañía Manufacturera El Águila, S. A. de capital británico, que comenzaría a operar en 1934. En 1936, se fundó la empresa Cigarrera La Moderna, dedicada a la fabricación de cigarros de papel, con una capacidad de producción de 105 cajetillas por minuto.⁴⁶

La empresa tabacalera El Águila fue la precursora en México del sistema de intermediación y habilitación agrícola de la siembra de tabaco conocido como "agricultura de contrato". Podemos decir que este es el primer antecedente orientado a controlar el proceso productivo del tabaco, el cual con el paso de los años se consolidaría con la "organización vertical" de las empresas tabacaleras, basado en el control completo de todos los procesos de la industria, desde la siembra y cultivo del tabaco, hasta la manufactura de los cigarrillos, finalizando con la comercialización de

⁴³ Malo Juvera Castañeda, Karla. La Industria cigarrera en México. (tesis), México, D. F, ITAM, 1996.

⁴⁴ Malo Juvera Castañeda, Karla. *Ibidem*.

⁴⁵ Portal electrónico de la empresa la British American Tobacco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.batmexico.com.mx/OneWeb/sites/BAT_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO74LRAS?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1

⁴⁶ Historia del Tabaco. Portal electrónico de la empresa la British American Tobacco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT_5NNARK.nsf/fb0c4cf10fb0028680256ad90058cf1e/677747bf3a83349280256d4e005dc956?OpenDocument

los mismos. Al establecerse, en 1936, la empresa La Moderna, como ya dijimos de capital inglés, rápidamente adoptó el sistema de intermediación agrícola iniciado por la cigarrera El Águila.⁴⁷

En 1946, Cigarrera la Moderna y Cigarros el Águila constituyen su filial TERSA (Tabaco en Rama), que tenía como función comercializar el tabaco y en 1952 Cigarrera la Moderna construye una planta de en Tepic, Nayarit, donde se ubica la mayor zona tabacalera del país.

Las pequeñas factorías productoras de tabaco existentes en México, se encontraron imposibilitadas para competir con las modernas fábricas cigarreras y poco a poco fueron desapareciendo, con lo que se inició el patrón de concentración de las empresas tabacaleras. En 1900 se tenían registradas 743 empresas tabacaleras,⁴⁸ que para 1922 se habían reducido a menos de la mitad, 351 y para 1933 eran tan sólo 151.⁴⁹ La concentración de la industria continuó con el paso de los años, mostrando un notable proceso de aceleración en las últimas décadas y para 1970 la industria estaba integrada tan solo por 6 empresas.⁵⁰ (Ver cuadro 6).

Empresas Tabacaleras en México en 1970	
1.	Cigarrera La Moderna
2.	El Águila
3.	La Tabacalera Mexicana
4.	Fábrica de Cigarrillos Baloyán
5.	Fábrica de Cigarrillos La Libertad
6.	Cigarrera Nacional

Cuadro 6. Elaboración propia.

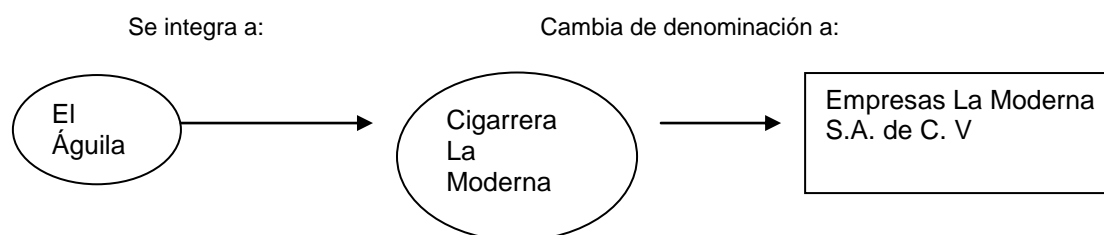
Pero la tendencia histórica de concentración de las empresas manufactureras del tabaco a concentrarse no había finalizado; en 1971, El Águila se incorpora a la estructura de Cigarrera La Moderna, que desde entonces adquiere el nombre de Empresas La Moderna, S.A. de C.V.

⁴⁷ Malo Juvera Castañeda, Karla. *op. cit.*

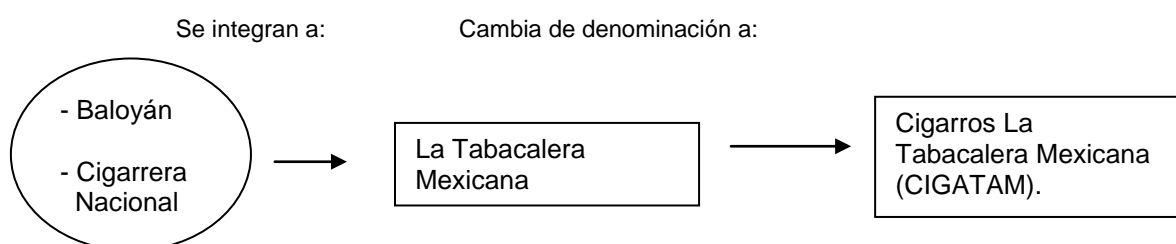
⁴⁸ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos/ Tabacos de México, S.A. de C. V. Historia y cultura del tabaco en México, México, D. F. SARH/Tabamex, 1988.

⁴⁹ Jauregui J, Kushchick M, Itriagi H, García Torres A. Y . *Tabamex. Un caso de integración vertical de la agricultura*. Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, México, D.F. Editorial Nueva Imagen, 1980.

⁵⁰ Meneses, González, F. *op. cit.*



Por otro lado, las empresas Cigarrera Nacional y Baloyán pasan a formar parte de La Tabacalera Mexicana y de esta fusión nace Cigarros La Tabacalera Mexicana (CIGATAM).



Para 1976 eran sólo tres empresas, las cuales siguen existiendo hasta la fecha:

1. Cigarrera La Moderna (CIGAMOD)
2. Cigarrera La Tabacalera Mexicana (CIGATAM), y
3. La Libertad (LL).⁵¹

De estas tres empresas tabacaleras mexicanas, las más importantes son CIGATAM y British American Tobacco México (CIGAMOD) las cuales comparten el 99% del total de mercado nacional del cigarro conformando un duopolio. En 1999 los porcentajes de participación de las tres empresas en el mercado fue de: 51.8 %: Cigamod, 48% Cigatam y 0.2% La Libertad.⁵²

Respecto a las marcas de cigarros, las tabacaleras mexicanas tradicionalmente contaron con sus propias marcas, sin embargo en las primeras décadas del Siglo XX la consolidación de las clases medias propició que se conformaran segmentos de mercado que aspiraban a sentirse cosmopolitas, parte del mundo moderno y las marcas nacionales no parecían reflejar la necesidad de pertenencia de estas clases, ni les otorgaban el status atribuido a los cigarros extranjeros que sólo podían

⁵¹ Malo Juvera Castañeda, Karla. *op. cit.*

⁵² Portal electrónico del Grupo Carso. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gcarso.com.mx/GrupoCarso/Informeannual99/Cigatam.html> Fecha de consulta: 16 de marzo de 2007.

adquirirse fuera del país o de contrabando. Este fenómeno obligó a las tabacaleras mexicanas a adquirir marcas y licencias propiedad de las empresas cigarreras multinacionales, a las cuales las debían pagar cantidades significativas en dólares por concepto de regalías, consultoría y asistencia técnica.

Estos gastos representaban una erogación importante para las empresas mexicanas, por ejemplo: Cigatam contaba con la licencia de Marlboro, B&H y Commander, propiedad de Philip Morris y pagaba 36 centavos de dólar por cada mil cigarrillos vendidos de las dos primeras marcas, y 15 centavos de dólar por cada mil cigarrillos vendidos de la tercera. Además el paquete de compromisos incluía la licencia y también un pago anual de 50 mil dólares por concepto de consultoría.⁵³

Las sucesivas devaluaciones del peso mexicano en las últimas tres décadas del siglo XX, ocasionaron que los compromisos adquiridos en dólares para el pago de regalías, licencia de marca y otros gastos, se volvieran un lastre para las empresas tabacaleras mexicanas. Esto propició que a mediados de la década de los noventa tuvieran una situación financiera difícil, agravada por una tendencia comercial a la baja tanto de las ventas como de las utilidades y un mercado interno deprimido. Todos estos factores contribuyeron al endeudamiento de estas empresas, que finalmente se vieron precisadas a ceder el control accionario a otras compañías. Cigamod tenía 60% de sus pasivos comprometidos como deuda externa; mientras que el 83% de los pasivos de Cigatam eran deuda interna.⁵⁴

Las empresas tabacaleras mexicanas en la última década del siglo XX; la definición de un nuevo perfil.

La situación económica negativa de las empresas tabacaleras mexicanas ocurrió en un contexto internacional de ampliación de las redes comerciales y de expansión de los capitales multinacionales hacia los países subdesarrollados.

En México durante la década de los noventa, comenzó a definirse un nuevo perfil económico en México, el cual repercutiría directamente, tanto en las agroindustrias tabacaleras, en relación con la tenencia de la tierra y los acuerdos con los

⁵³ Malo Juvera Castañeda, Karla. *op. cit.*

⁵⁴ Meneses, González F, *op. cit.*

campesinos agricultores de tabaco, como con las industrias manufactureras de este sector.

Como señalamos en el Capítulo III de éste trabajo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se consolidó un nuevo modelo de desarrollo, si bien desde el sexenio anterior de Miguel de la Madrid comenzaron a sentarse las bases del cambio estructural en México, a través de las siguientes acciones gubernamentales: reducción del aparato burocrático, desregulación de diversas áreas, incluida la inversión extranjera, privatización de empresas paraestatales y apertura hacia los mercados externos.⁵⁵ Estos cambios propiciaron el fortalecimiento de los grandes grupos económicos, la formación de otros nuevos y el establecimiento de algunos monopolios.⁵⁶

Dos estrategias enfatizan el proceso de privatización de la economía mexicana:

- La venta de empresas estatales y,
- La apertura de la inversión privada en sectores económicos antes controlados por el Estado.

En el periodo comprendido entre 1983 y 1991, los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas desincorporaron 729 empresas paraestatales mediante diversos procedimientos tales como fusión, liquidación, extinción, transferencia y venta. Para fines de 1990 se habían vendido al sector privado 197 empresas industriales y comercializadoras de muy diversas ramas. Muchas de éstas se contaban entre las mayores del país. La desregulación de numerosas áreas de la economía, la desincorporación de las empresas públicas y la apertura de las agencias gubernamentales hacia el fortalecimiento empresarial, construyeron un ambiente propicio para que los grandes capitales decidieran invertir en México.⁵⁷

Este nuevo orden económico surgido de la reforma estructural en México propició que un reducido grupo de grandes empresas nacionales lograran insertarse exitosamente en este emergente modelo económico y tuvieran la posibilidad de

⁵⁵ Ponce Quitzamán, Jorge Luis, (2000), *La reforma del Estado de México, en el Proceso de globalización (1988-1994)*, (tesis), México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

⁵⁶ Puga, Cristina. México: Empresarios y Poder, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca de Ciencias Sociales, México, 1993.

⁵⁷ Puga, Cristina. *Ibidem*.

competir con las empresas multinacionales extranjeras. Entre ellas estuvieron las tabacaleras.

El tabaco así como las hortalizas, el café, el cacao y becerros en pie estaban sujetos a diversos controles por parte del Estado, sin embargo durante la administración de Carlos Salinas se eliminaron las restricciones para la exportación de estos productos. La liberalización repercutió directamente en el fortalecimiento de las agroindustrias tabacaleras.⁵⁸

Con la desincorporación de los organismos encargados de regular los mercados del café, cacao y tabaco (INMECAFE, CONADECA y TABAMEX, respectivamente), se completó el esquema de apertura comercial para la exportación de los productos agrícolas.⁵⁹ La desregulación del comercio exterior permitió un fuerte crecimiento de las importaciones y exportaciones en general, y de las agroalimentarias en particular.⁶⁰

En 1989 Salinas de Gortari pone en marcha el “Programa para revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional”. Encargando a una Comisión la revisión y en su caso modificación del marco normativo legal del mexicano, para adecuarlo a la visión social, política y económica de su gobierno. En diciembre de 1992 se aprobó la Ley de Competencia Económica, interpretada por los diputados federales como un esfuerzo para homologar la legislación mexicana con lo dispuesto por el Capítulo XV del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá (TLCAN), en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado. Una semana después de aprobada esta Ley, un decreto presidencial abrogó la Ley Orgánica del Artículo 28 constitucional, que databa de 1934, la Ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica vigente desde 1950 y otras leyes industriales de los años cuarenta.⁶¹

⁵⁸ Salcedo, Salomón (1999), Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes. CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/3/lcl1193/LCL1193P.pdf>

⁵⁹ Salcedo, Salomón. *Ibidem*.

⁶⁰ Ekboir, Javier, Espinoza García, José Antonio, Arellano Espinoza, José de Jesús, Moctezuma López, George y Tapia Naranjo, Alfredo (2003.), Análisis del sistema mexicano de investigación agropecuaria. México, D. F. Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT).

⁶¹ Puga, Cristina. Empresarios y Coordinación Económica: La negociación del TLCAN. (tesis), Universidad Nacional Autónoma de México, México, (2001).

El marco institucional de las dependencias gubernamentales vinculadas al campo, - encargadas, entre otras, de las agroindustrias tabacaleras y de los campesinos productores de ese sector- también fue modificado y para ajustarlo al modelo de crecimiento económico rural basado en el libre mercado y la inversión privada. La reforma a la legislación de la tenencia de la tierra y la reestructuración de las políticas rurales llevadas a cabo con anterioridad facilitaron estas reformas.⁶²

La reducción de la participación del estado acciones en el sector rural, produjo una disminución de los programas de fomento sectorial. La inversión pública para el fomento rural disminuyó 93.4% entre 1981 y 1999, afectando la expansión de la infraestructura. Por otra parte el gasto público global para el fomento rural declinó 74.6% entre 1982 y 1999, lo cual repercutió negativamente en las acciones de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera y ocasionó la cancelación de apoyos específicos, como la supresión del programa de maquinaria agrícola.⁶³

La reforma del Artículo 27 constitucional realizada en el marco de la negociación comercial del TLCAN, respondía a la demanda de los empresarios agrícolas, a los banqueros y al capital internacional que ofrecía inversiones agropecuarias, siempre y cuando existieran condiciones jurídicas para realizarlas. Casi inmediatamente después de la firma del TLCAN se aprobó la nueva Ley de Inversión Extranjera; en ella se establecieron claramente las áreas reservadas al Estado. Se redujeron a veinticuatro las áreas de inversión extranjera limitada y se estableció una Comisión Intersecretarial para resolver aquellos casos en los que se autorizaría inversión extranjera superior a 49%. La nueva Ley de Comercio Exterior aprobada en 1993, también sufrió algunas modificaciones adicionales a raíz de la aprobación del TLCAN.⁶⁴

La consolidación del proceso de apertura comercial y eliminación de barreras y restricciones al libre tránsito de las mercancías, producto de la política del Estado del gobierno de Salinas de Gortari, propició un continuo y acelerado proceso de desregulación industrial y comercial, que convirtió a México en un país atractivo

⁶² Appendini, Kirsten *Changing agrarian institutions: interpreting the contradictions*. Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), Universit  York, 1996, Disponible en la dirección electrónica: <http://www.yorku.ca/cerlac/papers/pedf/appendini.pdf> Fecha de consulta 18 de mayo de 2004.

⁶³ Calva, José Luis (2000), *México más allá del neoliberalismo; opciones dentro del cambio global*, México, D. F., Ed. Plaza & Janés, 311 pp.

⁶⁴ Puga, Cristina. *Empresarios y Coordinación Económica: La negociación del TLCAN. op. cit.*

para los inversionistas extranjeros.⁶⁵ Adicionalmente la firma del TLCAN en 1994, garantizaba a México el acceso al mercado estadounidense y tarifas preferenciales en el comercio con Canadá y Estados Unidos de América.

Noam Chomsky puntualiza algunos de los aspectos negativos de los tratados comerciales:

“tienen sólo una limitada relación con el comercio libre, o inclusive con el comercio en cualquier sentido serio del término. Y ciertamente no son acuerdos, al menos si las personas forman parte de sus países. Un término más preciso sería “acuerdos para defender los derechos de los inversionistas”, diseñados por corporaciones multinacionales y bancos y estados poderosos para satisfacer sus intereses, establecidos en buena parte en secreto, si la participación del público, o sin que tengan conciencia de lo que está ocurriendo.”⁶⁶

A finales de los años noventa, en el nuevo contexto internacional globalizado, la inversión directa de las grandes empresas multinacionales, adquirió una nueva fisonomía en los países en desarrollo. Se realizaba a través de modalidades novedosas como fusiones, adquisiciones, franquicias o alianzas estratégicas de las multinacionales con algunas empresas nacionales.⁶⁷

En este esquema de interacciones innovadoras, se conjugaron la tecnología de los oligopolios transnacionales, con los mercados locales y la cooperación y vínculos con el Estado mantenidos por los empresarios de las empresas locales. A través de estas inversiones, los oligopolios transnacionales trataron de integrar globalmente los procesos productivos, comerciales y financieros de las economías de los países receptores de estos flujos de capital de inversión extranjera directa y establecieron un nuevo modo de organización a través de la formación de redes de empresas.⁶⁸

Debido a la apertura de la economía mexicana y la firma del TLCAN, los empresarios mexicanos se vieron obligados a competir con las empresas extranjeras, algunos de ellos optaron por estrategias defensivas y buscaron socios extranjeros a los que preferían tener como aliados y no como competidores. La defensa se convertiría en su principal estrategia de expansión, de esta forma lograron el acceso al capital extranjero, a la subcontratación internacional y a los

⁶⁵ Pozas, Ma. De los Ángeles. *Estrategia Empresarial de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*. Ed. El Colegio de México, México, 2002.

⁶⁶ Noam Chomsky, el desafío de América latina. Periódico La Jornada 14 de marzo de 2009, pp. 22.

⁶⁷ World Bank (1997), *Emerging Markets Facts*, Washington, DC.

⁶⁸ Garrido, Celso (1997), *Estrategias empresariales ante el cambio estructural en México*, artículo, publicado originalmente en agosto de 1997, pp. 662-669, avance de “Las grandes empresas industriales privadas en México durante los noventa”, en C. Garrido y W. Peres, Los grandes grupos industriales privados en América Latina durante los noventa, UAM-CEPAL, 1997.

mercados globales. Las empresas extranjeras que respondieron a esta estrategia, lograron no sólo eliminar a parte de la competencia, sino que además heredaron una importante participación del mercado, canales de distribución e información de los consumidores locales.⁶⁹

Gracias a las fusiones y asociaciones, las compañías extranjeras accedieron al mercado mexicano y tanto ellas, como las empresas mexicanas, obtuvieron beneficios.

Las ventajas que las empresas nacionales ofrecieron a sus aliadas potenciales fueron: su considerable influencia en los mercados domésticos, su profundo conocimiento del mercado local, redes propias de clientes y proveedores, contactos con el sector gubernamental y su conocimiento del sistema jurídico y de relaciones laborales prevaleciente en el país, así como un valioso capital humano.

A cambio las empresas nacionales obtuvieron flujos de capital, transferencia de tecnología y nuevas técnicas de administración. Además, los nuevos socios extranjeros contribuyeron a extender los mercados de las empresas hacia el exterior, abrieron distintos canales de exportación, nuevas alternativas de abastecimiento y la posibilidad de integrar las empresas mexicanas a diversas redes internacionales.⁷⁰

Las fusiones y adquisiciones de empresas privadas por inversionistas extranjeros empezaron a ser numéricamente significativas a partir de 1996. En el primer semestre de 1997 América Latina superó por primera vez las inversiones realizadas en Asia,⁷¹ al captar el 13% del total de ese tipo de operaciones, cifra que demuestra la importancia de ese fenómeno en la región. México fue el principal receptor de inversión extranjera directa durante la primera parte de la década de los noventa, al captar más de la mitad del total de Latinoamérica⁷²

Tan sólo entre 1988 y 1990 se aprobaron inversiones por 5400 millones de dólares, el equivalente a más de tres veces la inversión de 1985 y a casi ocho de la de 1983.

⁶⁹ Pozas, Ma. De los Ángeles. Estrategia Empresarial de la gran empresa mexicana en la década de los noventa, *op. cit.*

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ World Bank (1997), *Emerging Markets Facts*, Washington, DC

⁷² Pozas, Ma. De los Ángeles. Estrategia Empresarial de la gran empresa mexicana en la década de los noventa. *op. cit.*

Para fines de la década de los 90, el monto de la inversión extranjera acumulada en el país se calculaba en aproximadamente 29,500 millones de dólares.⁷³

Inversión de las Multinacionales del tabaco en México.

Las nuevas condiciones comerciales y económicas de México, hicieron que las empresas multinacionales del tabaco volvieran los ojos a México y percibieran las oportunidades del negocio que ofrecía.

Aunado a los factores negativos que enfrentaba la industria tabacalera en el mercado norteamericano, tales como las sucesivas demandas por daños a la salud interpuestas tanto por ciudadanos independientes, como por asociaciones de enfermos y por los Fiscales de distintos Estados, los cuales reclamaban el daño a la salud que el tabaco les había causado, el nacimiento de movimientos ciudadanos que exigían el establecimiento de restricciones al consumo de tabaco en sitios públicos, más los impuestos al tabaco que habían aumentado considerablemente. Todos estos factores se conjugaron para restringir al crecimiento de esta industria Estados Unidos.⁷⁴

Los empresarios tabacaleros apreciaron la ventaja que significaba el que los consorcios mexicanos tuvieran al menos una compañía líder en la actividad que el sector, consorcios que se habían modernizado y logrado la integración vertical de industria desde los años 30 del Siglo XX. Además la estructura de las empresas mexicanas respondía a las características y necesidades de los mercados de la región. Por si fuera poco, las tasas de consumo de tabaco entre la población mexicana no sólo se mantenían en aumento, sino que la composición demográfica permitía entrever un aumento potencial del mercado.⁷⁵

Otra ventaja fue que algunas políticas públicas habían sido muy favorables para los empresarios tabacaleros mexicanos, particularmente en el aspecto fiscal, de comercio exterior y de políticas sectoriales. En materia fiscal por ejemplo, los directivos del duopolio tabacalero privado Cigatam/Grupo Carso y La

⁷³ Puga, Cristina. México: Empresarios y Poder, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca de Ciencias Sociales, México, 1993.

⁷⁴ Meneses, González F, *op. cit.*

⁷⁵ Hammond, Ross. México, octubre 1988. Disponible en la siguiente dirección electrónica: Tobaccofreekids.org/campaing/global/casestudies/mexico.pdf, consultado el 14 de enero de 2004.

Moderna/Grupo Pulsar negociaron una reducción de impuestos sin la correspondiente obligación de disminuir los precios de venta al público.⁷⁶

En 1997, las alianzas estratégicas y los *joint-ventures* propiciaron la compra-venta de las más importantes empresas tabacaleras mexicanas. Philip Morris (PM) y British American Tobacco (BAT), las dos compañías tabacaleras más grandes del mundo, pagaron combinadamente 2.1 Billones de dólares por la compra de dos compañías de cigarros mexicanas.⁷⁷ Estas adquisiciones cambiarían por completo el negocio de los cigarros en México.

En junio de ese año la empresa Philip Morris International (PMI),⁷⁸ compró a Carlos Slim Helú, un 21% adicional de acciones,⁷⁹ (en 400 millones de dólares), de Cigarros La Tabacalera Mexicana S.A., sumado al porcentaje de acciones que ya poseía, logró el control accionario del 50% de esta empresa

Tan sólo un mes después, en julio, la British American Tobacco Industries pagó 1.7 billones de dólares por de la empresa más grande de cigarros en México,⁸⁰ Cigarrera La Moderna, propiedad de Alfonso Romo Garza. Esta fue una de las inversiones extranjeras más grandes hechas en la década de los noventas en México.⁸¹ “Esta adquisición nos ofrece la rara oportunidad de comprar un muy considerable actor, en un mercado en crecimiento” dijo Martin Broughton, presidente de BAT.⁸²

Según algunos analistas financieros PM y BAT fueron atraídos a México, además de por los factores ya señalados, por la mano de obra barata, el abasto accesible de tabaco en rama y los privilegios comerciales con EU, después de la firma del TLCAN.⁸³ Con la compra de estas dos compañías locales de tabaco, Philip Morris y BAT se apropiaron del mercado número 15 de cigarros en el mundo.⁸⁴

⁷⁶ Puga, Cristina *Empresarios y Coordinación Económica: La negociación del TLCAN. op. cit.*

⁷⁷ Hammond, Ross. México, *op. cit.*

⁷⁸ A partir de 2002, esta empresa cambió este nombre por el de “Altria”

⁷⁹ Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/4261/mexico.html>. consultado el 14 de marzo de 2007.

⁸⁰ Crawford, Leslie. “The Big Draw for Cigarette Companies” *Financial Post*, 30 de Julio de 1997.

⁸¹ Jon Ashworth. “BAT Pays Pounds 1 bn for Half of Mexico’s Tobacco Trade” *The Times*, 23 de Julio de 1997.

⁸² Jeff Daeschner. “BAT Mexico Buy Seals LatAm Presence” y BAT buys Mexico Cigarette Company for \$1.7 billion” *Reuters*, 22 de julio de 1997.

⁸³ World Bank Country briefs. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www1.worldbank.org/tobacco/pdf/country%20briefs/Mexico.pdf consultado el 6 de febrero de 2004.

⁸⁴ “BAT Buy Mexico’s Biggest Cigarette Marker” *Advertising Age*, 25 de julio de 1997

En la década de los ochenta, dos empresarios Carlos Slim Helú y Alfonso Romo Garza, se convirtieron en las figuras más destacadas del sector tabacalero en México. Posteriormente en los noventa, los cambios económicos y políticos nacionales e internacionales, así como sus destrezas empresariales impactarían en las empresas de su propiedad, como veremos en los apartados siguientes.

Slim, el vaquero mexicano de Philip Morris.

El arribo de Slim al negocio del tabaco pareciera producto más de serie de coincidencias, que parte de un plan preconcebido. En 1976 Slim compró el 60% de las acciones de la Imprenta Galas de México, dedicada al ramo de las artes gráficas,⁸⁵ la cual manufacturaba las envolturas para los empaques de los cigarrillos. Al hacerse cargo de su administración, Slim decidió asociarse con Cigarrera la Tabacalera Mexicana, (Cigatam) que era su principal cliente, previamente Cigarrera la Moderna, (Cigamod) había dejado de serlo porque había comenzado a imprimir sus propios empaques.

En 1981, Carlos Slim compró una pequeña parte de las acciones de Cigatam, 10%, esta empresa, a decir del propio Slim, fue fundamental en el inicio de su actual emporio empresarial y financiero:

“En 1976 adquirimos 60 % de Galas de México...y en 1980 constituimos formalmente la sociedad que es actualmente Grupo Carso con el objetivo de adquirir Cigatam (Cigarrera La Tabacalera Mexicana). Grupo Carso se constituyó entonces con el nombre de Grupo Galas. Habiendo comprado cerca de 10% de Cigatam en aproximadamente 30 millones de pesos durante 1981; el 11 de agosto adquirimos 39.6% de Cigatam adicional en 214 millones de pesos. La adquisición de esta empresa resultó ser de enorme importancia para el grupo, pues el considerable flujo de efectivo, nos permitió comprometernos en otras inversiones. Desde la incorporación de Cigatam al Grupo Carso, dicha empresa se convirtió en una de las de más bajos costos de producción y operación en el mundo, y en una palanca y motor para el desarrollo del Grupo Carso. De abril de 1982 a diciembre de 1984 pagó al grupo alrededor de 20 millones de dólares los siguientes diez años. Su participación en el mercado aumentó, en ese lapso, de 28 a 46%”⁸⁶

La empresa Cigatam producía desde 1975 diversas marcas de cigarros cuya licencia pertenecía a Philip Morris: Marlboro, Merit, Parliament, Benson and Hedges y Comander, las cuales concentran el 80% de sus ventas; Marlboro es la marca más poderosa del mercado, vende el 20% del total de cigarrillos en México.⁸⁷

⁸⁵ Galas de México, S.A. de C. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.agusa-galas.com.mx/galas1.html> consultado el 3 de marzo de 1997.

⁸⁶ Martínez, José. Carlos Slim. Retrato inédito. Editorial Océano, México, 2002, p.135, 136.

⁸⁷ “Philip Morris México Move” Financial Times 10, de julio de 1997.

De Junio de 1981 a agosto de 1982, Carlos Slim había adquirido el 54.6 % de las acciones de Cigatam y entre 1982 y 1984, compró el 40% del total del paquete accionario de Cigarrera La Moderna. Slim invirtió en un lapso de dos años \$168,725,202 pesos en la compra de las acciones de estas empresas y en 13 años, (1981-1994), no sólo había recuperado su inversión, sino obtenido una ganancia del 27.2%. (Ver cuadro No. 7)

INVERSIONES DE CARLOS SLIM EN EMPRESAS TABACALERAS MEXICANAS					
FECHA	EMPRESA	%	MONTO DE INVERSIÓN	EQUIVALENCIA EN DOLARES	RECUPERACION
Junio 1981	Cigatam	10	26,000,000	1,000,000	20,000,000 Divid 1982
Agosto 1981	Cigatam	39.60	214,000,000	8,600,000	54,000,000 (pagado en divid
Agosto 1982	Cigatam	5	39,000,000	260,000	350,000 Divid 1984
1982-84	La Moderna	40	860,000,000	4,400,000	35,000,000 Vendida en ener
TOTAL			168,725,202	548,200	214,600,000

Cuadro No. 7. Elaboración propia con datos de: Martínez, José. Carlos Slim. Retrato inédito. Editorial Océano, México, 2002, p.134, 135.

El paquete accionario de 40% de Cigarrera La Moderna que había adquirido en 1984, fue puesto a la venta por Slim tan sólo un año después en 1985, durante ese lapso, obtuvo una recuperación de 35 millones de pesos.⁸⁸ Slim, habla así de la compra de Cigarrera La Moderna:

“En esos años, y en virtud de que muchos grandes inversionistas nacionales y extranjeros no querían mantener sus inversiones, fue viable adquirir a precios muy por debajo de su valor real la mayoría de varias empresas, incluso mexicanizar a varias de ellas, entre las que destacan Reynolds Aluminio, Sanborns, Nacobre y sus subsidiarias. Posteriormente, mexicanizamos, patrimonial y operativamente, a Lupus, Euzkadi, General Tire, Aluminio y 30% de Condumex. Otra forma en que mexicanizamos empresas fue venderlas a otros empresarios mexicanos, como fue el caso de Química Penwalt y (Cigarrera) La Moderna en 1985.”⁸⁹

En 1996, un año antes de que Philip Morris decidiera comprar más acciones de Cigatam, esta empresa controlaba el 45% del mercado mexicano con ventas de 641 millones de pesos, 32 billones de cigarrillos producidos al año y un incremento creciente en las exportaciones.⁹⁰

⁸⁸ Martínez, José. Carlos Slim. *op. cit.* p.135.

⁸⁹ Martínez, José. Carlos Slim. *Ibidem.* p.135, 136.

⁹⁰ Malo Juvera Castañeda, Karla. *op. cit.*

La nueva empresa: Cigatam-Philip Morris México.

En 1997 el olfato empresarial de Slim demostraría su efectividad, cuando la transnacional Philip Morris International (PMI) le compró una parte de las acciones de Cigatam.

La compra de estas acciones no sólo significó para Philip Morris una mayor presencia en el mercado mexicano del tabaco, obtuvo un plus adicional con el hecho de que su contraparte en esta sociedad fuera Carlos Slim lo cual le permitió establecer una alianza estratégica con este importante empresario mexicano con gran influencia política y relaciones personales con personajes de los círculos de poder mexicanos; tanto en el más alto nivel del gobierno, como con los principales empresarios del país.⁹¹

Philip Morris apreció cabalmente el poder de su nuevo socio y lo incorporó de inmediato al Consejo Directivo de esta empresa.⁹² De las acciones de la reciente sociedad Grupo Carso conservó el 50.01% del capital, PMI el 49.91% y otros accionistas minoritarios el 0.08%.

Las responsabilidades de las empresas Cigatam-Philip Morris se establecieron claramente desde el principio, la primera se encargaría de la producción y la segunda de las operaciones de marketing.⁹³

Las dos compañías Cigatam–Philip Morris México, integradas en un corporativo conjunto, se convirtieron en “líderes en el mercado”, generando altísimos volúmenes de capital, contaban con infraestructura de vanguardia constituida por tres plantas productoras ubicadas en Guadalajara, Toluca y la ciudad de México; con oficinas corporativas en Santa Fe y Azcapotzalco, en el Distrito Federal; y una moderna planta desvenadora de tabaco en Tepic, la más grande de América Latina.

⁹¹ Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/nyw42coo> consultado el 18 de agosto de 2004.

⁹² Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/cgi/getdoc?tid=nho80c00&fmt=pdf&ref=results> consultado el 18 de agosto de 2004

⁹³ “México’s Misterious One-Man Conglomerate” Financial Times, 25 de septiembre de 1997.

Empleaban a 60,000 personas en el campo y proporcionaban empleo directo a casi 4,000 personas e indirecto a más de 400,000.⁹⁴

En 2001, Cigatam-PM fue el líder indiscutible del mercado mexicano en la producción y comercialización de cigarros con una participación en el mercado de más de 58.3%.⁹⁵

La empresa agroindustrial Tadesa, propiedad de Cigatam, era la responsable de la relación con los productores de Tabaco y de la desvenadora de tabaco. Según Grupo Carso, Tadesa ha firmado “convenios de colaboración con los gobernadores de los estados de Nayarit y Veracruz, principales productores de tabaco en México, con la finalidad de asegurar la sustentabilidad en el campo mexicano, mediante el incremento en los volúmenes y la calidad del tabaco cosechado en México, permitiendo con esto mejores condiciones económicas para los productores del campo mexicano.”⁹⁶

Alfonso Romo, el audaz Llanero Solitario.

En 1985 Slim vendió el paquete accionario de Cigarrera La Moderna al Grupo Mexicano Pulsar Internacional, propiedad de Alfonso Romo Garza, un empresario mexicano ligado al Grupo Monterrey.

Cigarrera La Moderna, como ya vimos, fue fundada en Monterrey con capital inglés en 1932, e inició sus operaciones en 1934. En 1936 tenía apenas 146 empleados y contaba con un capital de 2 millones de pesos y fabricaba las marcas Faros, Rubios y Argentinos. En 1969 a solicitud del gobierno, cedió la marca Faros a otra compañía para evitar prácticas monopólicas. En 1975 se fusionó con Cigarros El Águila y adquirió la propiedad de las marcas Fiesta y Viceroy. En 1982 estableció en San Luis Potosí una planta más grande que las dos anteriores, donde producía las marcas Raleigh y Fiesta.⁹⁷ Cigarrera La Moderna, era la empresa líder en la

⁹⁴ Página electrónica de la empresa Cigatam. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.occ.com.mx/2002/empresas/cigatam.asp> consultado el 18 de marzo de 1997.

⁹⁵ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas públicas. Noviembre de 2002 Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0382002.pdf#search=%22produccion%20tabacalera%20mexico%22> fecha de consulta 6 de agosto de 2006.

⁹⁶ Página electrónica de Grupo Carso. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gcarso.com.mx/GCarso/Esp/Nuestras+empresas/Industrial/Cigatam.htm> consultado el 18 de marzo de 1997.

⁹⁷ Brito A. Julio Revistas de análisis económicos e información del mismo GRUPO PULSAR. Excélsior: Financiera.

industria del cigarro y la única exportadora de cigarrillos mexicanos, poseedora de las marcas: Raleigh, Montana, Winston, Alas, Fiesta, Argentinos, Cumbres, Del Prado, Capitolios, Tigres, Kent, John Player Special, Viceroy, Sport, Boots, Gratos, Salem, Camel, Casinos, Dunhill, Alitas, Bohemios y Pacíficos.⁹⁸

Cuando Grupo Pulsar adquirió Cigarrera La Moderna, puso en práctica diversas estrategias para posicionar a esta empresa en el mercado nacional. Inició un plan a largo plazo para promover el cultivo y procesamiento de tabaco, incluyendo el financiamiento a los productores y fortaleciendo la asistencia técnica para asegurar la calidad y mejorar los rendimientos de la tierra cultivada. Se convirtió en un productor de cigarrillos de bajo costo, logró la integración vertical al incluir la fabricación del empaque de los cigarrillos e inició la diversificación de esta empresa hacia la agrobiotecnología.⁹⁹

Para enfrentar la gran competencia que en el mercado nacional representaban marcas como Marlboro, Grupo Pulsar decidió competir con marcas propias y otras franquicias internacionales, pero la empresa British American Tobacco, socia de Grupo Pulsar, quien el poseía 45% del capital social de La Moderna S.A., no apoyaba esta estrategia argumentando que le restaba fuerza a sus propias marcas en el mercado mexicano. Esta diferencia de perspectiva propició que en 1989, BAT se retirara de CIGAMOD como socio accionista. De esta forma Alfonso Romo, propietario de Grupo Pulsar adquirió en 1989 el control de total de CIGAMOD al comprar su parte, 40% del capital, a los británicos, por la cual pagó 80 millones de dólares.¹⁰⁰

En 1994 Romo amplió sus inversiones hasta convertir a La Moderna en un conglomerado que sumó, además de la manufactura de tabaco, la producción de empaques (Ponderosa) e inició su incursión en el mundo de la agrobiotecnología. En noviembre de ese mismo año decidió invertir 300 millones de dólares y comprar Asgrow Seed, una firma líder en la producción de semillas en Estados Unidos. De ahí en adelante, Romo tomaría dos decisiones importantes: profundizar su presencia

⁹⁸ Castro Soto, Gustavo: ¿Qué es Pulsar? Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC). Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.laneta.apc.org/ciepac/archivo/analysis/pulsar.html>

⁹⁹ Massieu Trigo, Yolanda C. y Barajas Ochoa, Rosa Elvira "Savia (Empresas La Moderna): una multinacional mexicana, nuevo actor social en la agricultura", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 3, julio-sep., 2000 pp. 79-107.

¹⁰⁰ Castro Soto, Gustavo: ¿Qué es Pulsar? *op. cit.*

en los negocios de agrobiotecnología y retirarse del negocio del tabaco a través de la venta de su participación en La Moderna.¹⁰¹

Cigarrera La Moderna controlaba en 1997, el 55% del mercado mexicano de cigarros y manufacturaba 27 diferentes marcas, algunas de éstas fueron vendidas a través de acuerdos, como Camel, Winston, Dunhil y Salem.¹⁰² Producía 40 billones de cigarros anualmente, pero sus plantas y equipos podían producir 15 billones adicionales. Esta empresa obtuvo 80 millones de ganancias en 1996 en ventas y en ese mismo año incrementó sus exportaciones en 81%, mientras las ventas en el mercado doméstico se incrementaron en un 3%.¹⁰³

Una nueva empresa: British American Tobacco, México

En julio de 1997, tan sólo un mes después de que la multinacional estadounidense Philip Morris hubiera comprado CIGATAM, la empresa de capital inglés, British American Tobacco (BAT) compró la empresa Cigarrera La Moderna a Alfonso Romo

BAT cuenta con 84 fábricas de cigarros en el mundo, distribuidas en 64 países¹⁰⁴ y utilizó su presencia en México para relanzar sus exportaciones a los EU, Latinoamérica y Asia, controlando alrededor del 60% del mercado latinoamericano con facilidades de manufactura en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Surinam y Venezuela. BAT vendió 174 billones de cigarros en 1996 con utilidades de 410 millones de dólares.¹⁰⁵

Algunos analistas apuntan que Romo optó por vender esta empresa por dos razones: debido a la imposibilidad de competir con PM en el mercado nacional y por el interés que tenía de que Empresas La Moderna se especializara en el sector de semillas, productos frescos genéticamente mejorados¹⁰⁶ y hortalizas.¹⁰⁷

¹⁰¹ Vidal, Francisco. Milenio Semanal.com. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.milenio.com/semanal/191/neg1.htm> consultado el 16 de marzo de 2007.

¹⁰² "BAT Buy Mexico's Biggest Cigarette Market" Advertising Age, 25 de Julio de 1997.

¹⁰³ Crawford, Leslie. "The Big Draw for Cigarette Companies" Financial Post, 30 de Julio de 1997.

¹⁰⁴ Revista Spot, *op. cit.*

¹⁰⁵ Jeff Daeschner. "BAT Mexico Buy Seals LatAm Presence" y BAT buys Mexico Cigarette Company for \$1.7 billion" Reuters, 22 de julio de 1997.

¹⁰⁶ Villegas Claudia. Alfonso Romo y el imperio perdido. Revista Fortuna. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/junio/html/negocios/alfonso.htm> consultado el 18 de marzo de 2007.

¹⁰⁷ Massieu Trigo, Yolanda C. y Barajas Ochoa, Rosa Elvira "Savia (Empresas La Moderna): una multinacional mexicana, nuevo actor social en la agricultura". *op. cit.*

BAT tuvo la opción de adquirir el 50% restante del capital en un plazo de seis meses para convertirse en el único accionista, así lo hizo y esto definió el retiro de Romo del negocio tabacalero.

A partir de entonces Alfonso Romo se dedicó por completo a fortalecer las otras divisiones de Empresas La Moderna; empaques y semillas, productos frescos, y biotecnología negocios en los que más había invertido en los últimos años. En sus inventarios de 1995-1996 es muy claro el giro hacia las semillas y la declinación de la importancia del tabaco en sus empresas.¹⁰⁸

En 1999 empresas La Moderna cambia su denominación social por Savia, con el objeto de diferenciar o evitar confusión con Cigarrera La Moderna, una vez que ésta empresa tabacalera fue desincorporada de Empresas La Moderna.¹⁰⁹

British American Tobacco (BAT) es actualmente la propietaria del 100% del capital accionario de Cigamod y tras concluir en octubre de 2002 el proceso de fusión iniciado en 1997, entre Cigarrera La Moderna (Cigamod) y BAT, Cigamod cambia su nombre a British American Tobacco México (BAT-México),¹¹⁰ actualmente la segunda compañía más grande de tabaco en nuestro país, con presencia de 17 marcas en el mercado, de las cuales fuma una de cada 7 personas.¹¹¹

La audacia de empresarial de Romo pareció volverse en su contra y en abril de 2005 fue destituido de la Dirección del Grupo Savia,¹¹² entre el descrédito de banqueros e inversionistas internacionales.

“En enero pasado (2004) Alfonso Romo siendo presidente del Consejo de Administración participó en la venta de Séminis, una empresa de su propiedad que meses antes había vendido al fondo de inversiones estadounidense Fox Paine. El comprador fue el gigante mundial de productos agrícolas Monsanto quien pagó mil 400 millones de dólares por Séminis, un monto que sorprendió a propios y extraños porque es un monto cuatro veces mayor que el monto pagado por Fox Paine 19 meses antes. La pregunta más importante para Alfonso Romo es si efectivamente Fox Paine era la única

¹⁰⁸ Castro Soto, Gustavo: ¿Qué es Pulsar? *op. cit.*

¹⁰⁹ Massieu Trigo. Elvira “Savia (Empresas La Moderna): una multinacional mexicana, nuevo actor social en la agricultura”. *op. cit.*

¹¹⁰ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas públicas. Noviembre de 2002 Disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0382002.pdf#search=%22produccion%20tabacalera%20mexico%22> fecha de consulta 6 de agosto de 2006.

¹¹¹ Revista Spot. British American Tobacco México. *op. cit.*

¹¹² **Ratifica juez destitución de Alfonso Romo.** Agencia NOTIMEX México, ago. 12, 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/467231.html> consultado el 18 de julio de 2004.

alternativa para la venta de Séminis en 2003 y si el empresario regiomontano conocía, dada su posición privilegiada de presidente de Savia y de Séminis, la posibilidad de venta de Séminis a Monsanto en un monto mucho mayor, que hace algunos días le arrojó ganancias personales por 275 millones de dólares y otras futuras por 125 millones de dólares adicionales.¹¹³¹¹⁴

Romo hizo frente a la embestida de la dinastía regiomontana que no le perdonaba que, tras la venta de Cigarrera La Moderna (Cigamod) a la multinacional inglesa British American Tobacco, el fundador de Séminis comprometiera los recursos de la familia Garza Lagüera, en la costosa aventura de invertir en el mercado de las semillas y productos frescos genéticamente mejorados.¹¹⁵

“En 1997, Romo vende la cigarrera porque había una contradicción con la imagen del empresario exitoso e innovador, se arriesga a la venta aun cuando entre la dinastía regiomontana se le observaba con recelo, sin embargo, demostró que tenía talento para los negocios y se le permitieron algunos errores....Mientras él (Romo) avanzaba nadie cuestionaba su legitimidad, por eso le permiten la venta de la cigarrera; de hecho se le consideraba un genio en las finanzas. Pero el Grupo Monterrey no perdona si cometes un error.”¹¹⁶

Así terminó la aventura de Romo en el mundo de las semillas transgénicas, al cual había llegado inicialmente a través de Cigarrera La Moderna, sin sospechar que años después, con la venta de esta empresa a la multinacional BAT, este empresario haría posible el regreso triunfal del capital extranjero al sector tabacalero mexicano.

Situación actual de la industria del tabaco en México

Los organismos internacionales preocupados por normar el consumo de tabaco, como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, señalan es que la política de control de tabaquismo que instrumenten los estados, depende en mucho de la importancia que esta industria tenga en su economía.

El tabaco en México tiene importancia en diversos aspectos, tanto en los daños a la salud asociados al consumo de este producto y el gasto que significan para el sector salud los enfermos tabáquicos, como en algunos sectores económicos, como la

¹¹³ García, Samuel. ¿Qué enfrenta Alfonso Romo? Periódico El Universal. 14 de abril de 2005.

¹¹⁵ Revista Fortuna Año II, Número 29, Junio2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/junio/html/negocios/alfonso.htm> consultado el 18 de febrero de 2007.

¹¹⁵ Pozas María de los Ángeles. Reestructuración Industrial en Monterrey. México. Friedrich Ebert, 1992.

¹¹⁶ Pozas María de los Ángeles. *Ibidem*.

agricultura, el sector manufacturero, el mercado interno, el mercado de exportación y los ingresos fiscales que obtiene el gobierno por concepto de los impuestos al tabaco. En todas estas áreas el tabaco ha sido siempre motivo de una atención especial en materia de políticas públicas.

El Tabaco en la economía mexicana

México es un exportador de tabaco fino y oscuro curado al aire, pero también es un importador de tabaco curado al calor y de tabaco oscuro curado al aire, para abastecer el mercado nacional de cigarros con y sin filtro y de puros.¹¹⁷

La industria tabacalera mexicana realiza tres actividades económicas:

- a) el beneficio del tabaco, que comprende actividades como secado, fermentación y añejamiento de las hojas;
- b) la producción manufacturera de cigarros; y
- c) la de puros.

De ellas la fabricación de cigarros es la que más aporta al Producto Interno Bruto (PIB) de esta industria, con alrededor del 90% del valor agregado, en segundo lugar está el beneficio de tabaco con una participación que ha fluctuado entre el 4 y el 11% entre 1990 y 2000; por último está la fabricación de puros, la cual aporta sólo el 0.7% al valor agregado de la industria.¹¹⁸

En la década de 1990-2000 se observó una tendencia a la baja del PIB de la industria tabacalera, en este periodo se registraron variaciones que se atribuyeron principalmente a la volatilidad de los precios, los cuales se establecen con base en precios de referencia internacional. En 1998 se observó el mayor aumento, con un crecimiento anual de 12.7%, mientras que en 2000 se registró la caída más profunda al disminuir al 5.4%.¹¹⁹

En promedio en ese lapso, la industria registró un decremento real en su PIB de 0.04%, por lo que la producción en esos diez años permaneció prácticamente constante, con un nivel de producción de 2 mil 200 millones de pesos en términos reales. Entre 1990 y 2000 la industria tabacalera participó de manera constante con

¹¹⁷ Información relevante para el control del tabaquismo en México. *op. cit.*, p. 6

¹¹⁸ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.*

¹¹⁹ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *Ibidem*

el 0.2% al PIB total. En relación con su participación en el PIB manufacturero, la industria tabacalera contribuyó con el 1.1% en 1990, cifra que disminuyó a 0.7% en 2000. Dentro del sector de alimentos procesados y bebidas, donde se clasifica esta industria, su aporte fue de 4.3% del PIB en 1990, mientras que en 2000 su aportación descendió a 3%.¹²⁰

El nivel de producción de tabaco más alto dentro del periodo 1990-2000, se observó en 1998 con un total de 2 mil 452 millones de pesos constantes de 1993. En términos de volumen, se observó una contracción de 40.5 mil toneladas en 1999, tanto la producción como las ventas se contrajeron en 1.5% respecto a 1998. Sin embargo, en 2000, a pesar de una nueva contracción del mercado, de alrededor de 5.2%, el nivel de ventas aumentó en 0.4% respecto a 1999.¹²¹

Empleo

La actividad que genera el mayor número de empleos en la industria del tabaco es la fabricación de cigarrillos, con alrededor del 50% del total, 26% se presentan en el beneficio del tabaco y el 24% restante en la fabricación de puros.¹²²

En esta industria existen productores independientes, los cuales venden sus cultivos a las empresas tabacaleras, estas les pagan la cosecha en función de la calidad del cultivo, el cual deberá cumplir con estándares establecidos por las mismas empresas. Los productores deben asociarse con los llamados “grupos solidarios” para recibir los contratos de crédito, esto no les garantiza beneficios de la producción ya que los que obtienen saldo positivo deben compensar a los que tuvieron pérdidas. El cultivo del tabaco proporciona otro tipo de empleos, para quienes trabajan asalariados en el campo y percibiendo su pago por jornal.¹²³

En el año 2000 el personal ocupado en la manufactura de tabaco, sin contar a los trabajadores del campo, mostró una relación entre obreros y empleados de 61-39, con un total de 9 mil 318 personas; mientras que en 1990 la relación fue de 69-31 con un total de 12 mil 591 personas. Estas cifras muestran una pérdida total de

¹²⁰ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.* pp. 8,11

¹²¹ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.* p. 9.

¹²² Cifras estimadas con base a datos del INEGI, Censos Económicos, 1999.

¹²³ Mackinlay, Horacio, Las organizaciones campesinas y la nueva agricultura de contrato: la rama del tabaco. Procuraduría Agraria, Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.pa.gob.mx. fecha de consulta 6 de abril de 2006. p. 4.

empleos en la industria de 3% en promedio anual, la mayor pérdida de empleos correspondió a obreros que en el mismo periodo descendió en promedio anual 4.2%; mientras que el número de empleados permaneció casi constante con una disminución de 0.7% del personal empleado durante el mismo periodo.¹²⁴

En 2000, Cigarrera La Moderna dio empleo directo a 3 mil 163 personas y se estima que proporcionó empleo a 20 mil trabajadores del campo,¹²⁵ sin embargo, registró una disminución de 26.2% en su personal ocupado respecto a 1999. Por su parte se estima que BAT-México emplea a 20 mil trabajadores del campo.¹²⁶ El sector manufacturero de tabaco en su conjunto generó 9 mil 318 empleos directos en el año 2000.¹²⁷

Comercio Exterior

Desde 1993, el comercio exterior de tabaco ha registrado un balance positivo para México.

“El valor de las exportaciones totales de tabaco, en rama y procesado, pasó de 28.9 millones de dólares (mdd) en 1990 a 62.5 mdd en 2001, en términos nominales; mientras que las importaciones mostraron una tendencia inversa, en 1990 ascendieron a 39.4 mdd y se ubicaron en 37.1 mdd en 2001. La balanza comercial de esta industria pasó de un déficit de 10.5 mdd en 1990 a un superávit de 39.2 mdd en 1993, alcanzando un máximo de 85.0 mdd en 1996, a partir de ese año el saldo favorable muestra una tendencia descendente ya que las importaciones comenzaron a crecer más aceleradamente que las exportaciones durante 1997 y 1998.”¹²⁸

Un factor al cual podría atribuirse en parte este comportamiento, es la desgravación arancelaria a la importación de cigarrillos originarios de países con los que se han establecido tratados de libre comercio.

En 1990 las exportaciones de cigarrillos representaron el 21% y las de tabaco en rama, el 79% restante. En 2001 la participación de las exportaciones de cigarrillos aumentó a 58% y la participación del tabaco en rama se redujo a 42%. La exportación de cigarrillos se encuentra clasificada por el Banco de Comercio Exterior dentro de los 12 principales productos del sector de “Alimentos procesados, bebidas y tabaco” y su participación promedio en el total de exportaciones de dicho sector fue de 1.6% entre 1994 y 2000.¹²⁹

¹²⁴ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.* p. 11.

¹²⁵ Revista Expansión, Las 500 Empresas más Importantes de México, núm. 820, año XXXII, julio 25, 2001 y Cigarrera La Moderna (BAT-México), Historia, página electrónica: www.batmexico.com.mx

¹²⁶ British American Tobacco de México

¹²⁷ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.* p. 11.

¹²⁸ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.* p. 14.

¹²⁹ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.* p. 15.

Agricultura y Agroindustrias del Tabaco en México

En México la tierra dedicada al cultivo de tabaco ha aumentado, en 1997 mostró un incremento del 25% respecto de 1995, alcanzando 61530 acres, Casi el 90% de la cosecha de tabaco en México proviene de Nayarit, sin embargo la producción en Chiapas, Jalisco y Veracruz, también ha aumentado en años recientes.¹³⁰ En 1996 México ganó 23 millones de dólares por la exportación de tabaco a los Estados Unidos, más de 3.5 millones que en 1995.¹³¹ En contraste los Estados Unidos obtuvieron solo 163,000 dólares de ganancia por la exportación de tabaco a México.¹³²

Desde la década de los 70 el estado de Nayarit se consolidó como el principal productor de tabaco en rama, concentra desde entonces, en promedio, más del 80% de la producción nacional. En Nayarit la superficie cultivada de tabaco ocupa el tercer lugar después del maíz y frijol, pero en términos del valor de la producción, entre 1994 y 1997 este producto se situó en primer lugar.¹³³

En 1957 se inició el auge del cultivo del tabaco rubio en Nayarit, las compañías tabacaleras transnacionales se dieron a la tarea de procurarse tierras para el tabaco en sus llanuras costeras. La empresa Tabaco en Rama, filial de la British American Tobacco, contrató en 1959 cerca de 2000 hectáreas para su plantación; seis años después esta cifra se duplicó. El principal problema de las empresas tabacaleras para ampliar los cultivos, fue la propiedad ejidal. Para lograr que las parcelas campesinas fueran dedicadas al cultivo de tabaco, elevaron sustancialmente el precio que pagaban por este producto. Los campesinos recuerdan que a mediados de los años sesenta los ingresos de los productores de tabaco fueron duplicados. Fue así que muchos campesinos decidieron sembrar tabaco y grandes extensiones de bosque fueron devastadas para dedicarlas a los plantíos tabacaleros. Sin embargo de 1966 a 1972 el precio del tabaco se mantuvo prácticamente estático y la fiebre por el cultivo se tornó en descontento entre los campesinos.¹³⁴

¹³⁰ Hammond, Ross. México, *op. cit.*

¹³¹ US Department of Agricultura. Foreign Agricultural Service (1997).

¹³² Malo Juvera Castañeda, Karla. *op. cit.*

¹³³ Horacio Mackinlay. Las organizaciones campesinas y la nueva agricultura de contrato: la rama del tabaco. *op. cit.*

¹³⁴ Bracho, Julio (1990) "Conflicto en el tabaco: campesinos, técnicos y sindicatos en Tabamex: 1972-1974", Revista Mexicana de Sociología, Año LII, núm. 2, abril-junio, pp. 65-92.

Las empresas extranjeras del tabaco, Cigarrera La Moderna y Cigarrera La Tabacalera Mexicana, acaparaban el 99% de la producción y comercialización de cigarros, lo cual les permitió establecer el sistema de intermediación agrícola, a través del cual fijaban las modalidades de venta y los precios de compra de las cosechas de tabaco a nivel nacional y mundial. Sistema considerado por algunos expertos como ventajoso para las empresas y perjudicial para la economía de los campesinos. Esta situación provocó que los pequeños y medianos productores manifestaran su inconformidad e iniciaran reclamos. A finales de los años sesenta principios de los setenta del siglo XX, estas compañías habían tenido conflictos en los estados con mayor producción de tabaco; Nayarit y Veracruz. Hasta entonces los problemas entre los productores y las empresas tabacaleras se resolvían con la intermediación de la Liga de Comunidades Agrarias, que formaba parte de la Confederación Nacional Campesina, (CNC), pero llegó un momento en que esto ya no fue posible.¹³⁵

Para dar respuesta a la presión política ejercida por los agricultores, el gobierno mexicano fundó en 1972, la empresa estatal Tabacos Mexicanos (TABAMEX), con el propósito de que sirviera de intermediaria entre las compañías manufactureras de cigarros, los compradores de tabaco y los ejidatarios que lo cultivaban.¹³⁶

TABAMEX otorgaba financiamiento a los agricultores productores de tabaco, supervisaba el proceso de producción, así como la adquisición y procesamiento del tabaco. Sin embargo, el crédito administrado por TABAMEX se asignaba en función de criterios de tipo político, que respondían a la organización corporativa de las centrales campesinas afiliadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual dio origen a una estructura productiva a pequeña escala. Aunque algunos agricultores prosperaron, muchos otros recibían una remuneración bajísima por su trabajo, lo que se tradujo en la región de Nayarit en un gran flujo de migrantes hacia Estados Unidos de Norteamérica.¹³⁷

¹³⁵ Heredia Quevedo, Enedina, (1991), *Tabaco y control político en Nayarit*. (Tesis), México, Maestría en Estudios Regionales, Instituto José María Luis Mora. p. 32.

¹³⁶ Bracho, Julio, "Conflicto en el tabacal: campesinos, técnicos y sindicatos en Tabamex: 1972-1974", *op. cit.*

¹³⁷ Runsten, David y Nigel Key (1996) *Agricultura de contrato en los países en desarrollo: Aspectos teóricos y análisis de algunos ejemplos en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en la dirección electrónica: http://naid.spsr.ucla.edu/pubs&news/public/rr_003_96/rr_003_96_es.pdf Fecha de consulta 18 de mayo de 2004. p. 48.

Aunado a estos factores que ponían en duda la capacidad operativa y la eficiencia de TABAMEX, se acusaba a esta empresa de "mala calidad del producto" y de "falta de competitividad". Como parte de la estrategia de privatización de las empresas pertenecientes al Estado, implementada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con el fin de reducir su participación en la economía, TABAMEX fue desincorporada en 1989,¹³⁸ a pesar de que seguía siendo una empresa funcional para los tabaqueros, sobre todo por su carácter financiero y social. Las empresas transnacionales a las que el gobierno les vendió las plantas desvenadoras de tabaco al desaparecer Tabamex fueron: Cigarrera La Moderna, Tadesa, Tabacos del Pacífico Norte y Dimon. Como lo señalamos anteriormente, en el modelo vertical de la industria, cada empresa manufacturera posee su propia agroindustria productora de tabaco, la cual tiene como función proveer de hoja de tabaco a la empresa a la cual pertenece.

Tras la desaparición de TABAMEX, las empresas agroindustriales recién adquiridas por las transnacionales se encontraron en libertad de fijar las condiciones en las que producirían el tabaco, imponiendo a los productores de tabaco un tipo de agricultura de contrato que incorporaba nuevos criterios de eficiencia y productividad.¹³⁹

En 1995 operaban en la zona norte de Nayarit cuatro grandes empresas agrícolas tabacaleras, cada una de ellas perteneciente a una empresa manufacturera. (Ver cuadro No. 8)

EMPRESAS TABACALERAS Y SUS AGROINDUSTRIAS EN 1995.

AGROINDUSTRIA	PERTENECIENTE A LA EMPRESA
Agroindustrias La Moderna	Cigarrera La Moderna (CIGAMOD)
Tabacos Desvenados, S.A. (TADESA)	Cigarrera La Tabacalera Mexicana, S.A. (CIGATAM)
Tabacos del Pacífico del Norte	Filial de la Universal Leaf Tobacco Company
Exportadora de Artículos Mexicanos (EXARMEX),	The Austin Company

Cuadro No. 8. Elaboración propia con datos de: DIMON Country Profiles & Tobacco Situation, México, Documento interno de DIMON –México, S.A. de C.V. México, enero de 2000, Collection Legacy Library, Universidad de California en San Francisco. U.S.A.

La fisonomía de las agroindustrias nayaritas se transformó por completo en los siguientes dos años, 1996-1997, al cambiar de nombre y/o pasar a ser parte de las principales multinacionales del tabaco. (Ver cuadro 9)

¹³⁸ Cayeros López, Laura Isabel y Arreola Ávila, Xóchitl "La ARIC tabaquera frente al estado y los productores", disponible en la dirección electrónica: www.iglom.iteso.mx/lcayeros.pdf. Fecha de consulta 6 de abril de 2004. p. 2.

¹³⁹ Mackinlay, Horacio. Las organizaciones campesinas y la nueva agricultura de contrato: la rama del tabaco. *op. cit.*

LAS AGROINDUSTRAS DE LAS MULTINACIONALES TABACALERAS

FECH	AGROINDUSTRIA	FILIAL DE:
1997	Agroindustrias La Moderna	British American Tobacco, nueva propietaria de Cigarrera La Moderna
1997	Tabacos Desvenados, S.A. (TADESA),	Philip Morris Internacional, actual propietaria de Cigarrera La Tabacalera Mexicana, S.A.
1996	Exportadora de Artículos Mexicanos (EXARMEX), cambia de nombre a Dimon de México	Resultado de la fusión de Dibrell Brother Inc., The Austin Co. y A.C. Monk.

Cuadro Número 9. Elaboración propia con datos de: Massieu Trigo, Yolanda C. y Barajas Ochoa, Rosa Elvira (2000) "Savia (Empresas La Moderna): una multinacional mexicana, nuevo actor social en la agricultura", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 62, núm. 3, julio-sept., pp. 79-107 y DIMON Country Profiles & Tobacco Situation, México, Documento interno de DIMON –México, S.A. de C.V. México, enero de 2000, Collection Legacy Library, Universidad de California en San Francisco. U.S.A.

Las empresas multinacionales del tabaco manejan la producción agrícola del tabaco en México bajo el sistema de contratos a futuro o agricultura por contrato, igual que en otros países, este consiste en que, al inicio de la siembra del tabaco, las empresas tabacaleras -Cigatam y Cigamod- proveen a los productores insumos como fertilizantes, insecticidas y maquinaria, con el compromiso de comprarles el tabaco que produzcan. En el momento de la cosecha, las empresas acuerdan entre ellas el precio que pagarán por cada kilo de tabaco –con base a estándares establecidos por ellas mismas- y se informa a los agricultores tabaqueros el precio de la temporada.

Del total que se les compra se descuenta a los campesinos el dinero que recibieron al iniciar el cultivo. Ninguna empresa puede bajar o pagar más del precio convenido ya que se generarían problemas al tener precios diferenciados y eso podría significar una desestabilización tanto en el aspecto económico como laboral. En el ciclo 1994-1995, los campesinos que sembraron tabaco y se sometieron al sistema de contrato, obtuvieron un ingreso neto anual promedio de ocho mil pesos mexicanos, es decir, poco más de 660 pesos al mes (190 dólares mensuales) por ejidatario.¹⁴⁰

Los agricultores que establecen contratos con las empresas tabacaleras, emplean durante la cosecha a trabajadores estacionales llamados "jornaleros migrantes", quienes viajan con sus familias desde otras regiones del país y se establecen en los campos tabacaleros mientras dura la cosecha de la hoja de tabaco.

¹⁴⁰ Salinas Álvarez, Samuel y Patricia Díaz Romo, "Globalización, migración y trabajo infantil: el caso de las niñas y los niños jornaleros del tabaco en Nayarit, México", en Del Río, Norma (coord.) (2000) La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado, UNAM-UNICEF, pp. 95.

El cultivo de tabaco demanda un trabajo físico extenuante, un ciclo agrícola requiere cerca de 150 jornales por hectárea, el trabajo de corte y arreglo de tabaco es realizado por toda la familia, aunque en la mayoría de los casos el trabajo de las mujeres y los niños no es remunerado, o se les paga a un precio menor que a los hombres. Durante la cosecha del tabaco, las hojas de las variedades Burley Semi Sombra y Virginia Sarta Sol son cortadas una por una y después ensartadas con aguja e hilo de ixtle para formar sarta de entre 400 y 500 hojas, este trabajo es realizado por los jornaleros migrantes, durante los meses de enero a abril.

En la mayoría de los casos estos jornaleros son contratados verbalmente en condiciones desventajosas, usualmente son indígenas analfabetos, no tienen prestaciones de ningún tipo ni garantía de relación contractual con el ejidatario y mucho menos con las empresas tabacaleras. El trabajo se paga a destajo, cada jornalero cobra en función de las sarta que realice. En el ciclo agrícola 1994-1995 cada sarta era pagada a tres pesos con cincuenta centavos, por lo que el ingreso diario promedio de estos trabajadores fue de \$ 34.00 aproximadamente equivalente a 9.76 dólares. Considerando que el trabajo es estacional, el ingreso anual promedio familiar de los jornaleros mestizos fue de 5,288 pesos (1510 dólares aproximadamente), mientras el de los jornaleros indígenas fue de 2,164 pesos (618 dólares aproximadamente)¹⁴¹.

La rápida reestructuración corporativa de las empresas cigarreras y su nuevo rostro de modernidad en esta época de globalización, no se refleja en la modernización tecnológica del cultivo y tampoco ha incidido en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y en el aumento del ingreso de los trabajadores agrícolas.

La organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁴² y la Cámara de Diputados,¹⁴³ han señalado como un grave problema, el empleo de niños en los campos tabacaleros mexicanos, reconocido también por la British American Tobacco.

“El empleo de la mano de obra infantil es uno de los muchos problemas que enfrenta el sector agropecuario en nuestro país, y el tabacalero no es la excepción. Nayarit es el estado donde se concentra la mayor operación de cultivo de tabaco, y con

¹⁴¹ Salinas Álvarez, Samuel y Patricia Díaz Romo. *Ibidem*. p. 98.

¹⁴² Fyle A. Cosecha Amarga, trabajo infantil en la agricultura. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1997.

¹⁴³ Méndez E. Casi 2 millones de niños, víctimas de explotación en el campo: Diputados. México: Periódico La Jornada, 26 abril 2004.

frecuencia los productores contratan a jornaleros migrantes para trabajar en sus campos. Gran parte de la fuerza de trabajo la constituyen indígenas huicholes, coras y tepehuanos, que de acuerdo con las temporadas estacionales (enero a junio) llegan a los campos tabacaleros desde las sierras de Nayarit, Jalisco y Durango junto con sus familias, incluyendo a los infantes, quienes se dedican a cortar y ensartar las hojas de tabaco. Esto obliga a los niños a interrumpir su instrucción y el cumplimiento de sus obligaciones escolares, y los expone a importantes riesgos de salud y de seguridad, pues enfrentan trabajos no aptos y riesgosos para su salud.”¹⁴⁴

Los riesgos a la salud de los campesinos tabacaleros, asociados al cultivo del tabaco, son producto del uso de los pesticidas y fertilizantes que se emplean en su cultivo. Según la Organización Panamericana para la Salud, los plaguicidas dañan la salud de los cultivadores de tabaco, produciendo vómitos, debilidad, irritación de la piel y los ojos, daño renal y respiratorio.¹⁴⁵

Las restricciones a los pesticidas y fertilizantes, son mínimas y los jornaleros agrícolas trabajan en contacto directo con ellos, según un informe de la OIT, la protección médica de las poblaciones indígenas es más precaria que la del resto de la población.¹⁴⁶

Los jornaleros que “bajan” de la sierra jalisciense para trabajar en los campos nayaritas productores de tabaco, están permanentemente expuestos a los agroquímicos que perjudican su salud. Estas sustancias químicas se utilizan para combatir a los insectos y plagas que atacan a la planta de tabaco, tales como plaguicidas, insecticidas, herbicidas, funguicidas, bactericidas, acaricidas y rodenticidas.¹⁴⁷

“Cuando los huicholes van cortando las hojas húmedas (del tabaco), se van mojado de pies a cabeza. La piel húmeda absorbe más fácilmente los plaguicidas. La nicotina del tabaco causa irritaciones y urticaria en la piel, síntomas que en los Estados Unidos ha sido identificado como Green Tobacco Sickness, (enfermedad del tabaco verde). Los niños, quienes participan en el corte de las hojas, son particularmente susceptibles a los efectos peligrosos de los plaguicidas y la nicotina. Es "fácil" para ellos trabajar en la primera fase del corte porque recogen las hojas de la parte baja de la planta. Trabajan a lo largo de los surcos, cortando las hojas y embadurnándose con la goma y la resina pegajosa, que impregna el tabaco. Al mismo tiempo, inhalan y absorben los residuos de los plaguicidas tóxicos que han sido aplicados a los cultivos.”¹⁴⁸

¹⁴⁴ Revista Spot No. 8. British American Tobacco México, septiembre de 2003. p. 94

¹⁴⁵ [Tabaco y pobreza, un círculo vicioso difícil de quebrar](http://www.paho.org/spanish/dd/pin/ps040527.htm). Organización Panamericana para la Salud Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.paho.org/spanish/dd/pin/ps040527.htm consultado el 18 de agosto de 2006. p. 3

¹⁴⁶ Trabajo Decente en la agricultura. Documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra, 2003. p. 37.

¹⁴⁷ Tello, Alejandra, Gaceta Universitaria de la Universidad de Guadalajara. 12 de noviembre de 2001, Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.comsoc.udg.mx/gaceta/paginas/229/229-10.pdf#search=%22tello%20alejandra%20jornaleros%20jalisco%20tabaco%22>. consultado el 15 de agosto de 2004.

¹⁴⁸ Díaz-Romo, Patricia, Salinas-Alvarez Samuel. Veneno y Cultura: El Caso de los Jornaleros Indígenas Huicholes. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://saiic.nativeweb.org/ayn/huicholesp.html>

En 2005 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nayarit envió sendas recomendaciones a la secretaría de salud estatal y a la secretaría de desarrollo rural nayarita y un llamado de atención a los propietarios de los cultivos argumentando que: "los jornaleros (cuentan con) precarias condiciones laborales....indígenas, mujeres y niños (la mayoría migrantes de otros estados y de la sierra de la entidad) viven en situaciones de cotidiana violación a sus derechos básicos."¹⁴⁹

A dicha recomendación, la Secretaría de Salud del Estado de Nayarit respondió que entre 2003 y 2005 se registraron en los jornaleros agrícolas, un promedio de 200 casos de intoxicación con pesticidas por año. Las mismas empresas tabacaleras reconocen que en los campos tabacaleros los trabajadores están expuestos a importantes riesgos de salud.¹⁵⁰

"Nayarit es el primer estado que incluyó en su informe semanal sobre padecimientos, las intoxicaciones con productos químicos para la agricultura, ya que se tiene un sistema de vigilancia permanente en todas las unidades de salud, por razones sanitarias, Nayarit es uno de los estados donde más vigila el uso de plaguicidas, debido a que ocupa el primer lugar como productor de tabaco en el país y su cultivo requiere atención puntual en combate y control de plagas y enfermedades causadas por químicos. (*Debido a*) esta situación se puso en marcha el programa contra riesgos por el uso de plaguicidas en Nayarit (*en*) 2004 y 2005."¹⁵¹

A pesar de todo lo anterior, las multinacionales del tabaco consideran que el cultivo de tabaco en México sigue siendo un buen negocio, debido a que la agricultura de contrato les ha reducido los costos y aumentado el rendimiento, además les ha permitido mejorar la calidad del tabaco e introducir grados más finamente diferenciados de hojas.¹⁵²

Por si fuera poco, el duopolio, establecido por Cigamod y Cigatam, filiales de Philip Morris y BAT, les otorga una posición privilegiada en el mercado agrícola tabacalero. La British American Tobacco pronostica "considerables oportunidades para la exportación de hoja de tabaco desde México, particularmente porque el país está fuera de la cuota de importación de Estados Unidos".¹⁵³

¹⁴⁹ Periódico La Jornada. Sábado 10 de diciembre de 2005.

¹⁵⁰ Revista Spot. *op. cit.* p. 93.

¹⁵¹ Periódico La Jornada. Sábado 10 de diciembre de 2005.

¹⁵² Runsten, David y Nigel Key (1996) Agricultura de contrato en los países en desarrollo: Aspectos teóricos y análisis de algunos ejemplos en México. *op. cit.* p. 14.

¹⁵³ Jeff Daeschner. "BAT Mexico Buy Seals LatAm Presence" y BAT buys Mexico Cigarette Company for \$1.7 billion" Reuters, 22 de julio de 1997.

Las empresas tabacaleras y el Gobierno mexicano parecen estar en sincronía, una revista publicada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, hace explícita la política agrícola a seguir en torno a la siembra y cultivo de tabaco. “Por el momento, nuestras exportaciones (de tabaco) son limitadas. Sin embargo la buena calidad de los tabacos mexicanos y la promoción adecuada, puede permitirles competir en un nicho de mercado que ha estado dominado por los de origen cubano”.¹⁵⁴

Política Fiscal al tabaco en México.

Históricamente se han instrumentado diversas políticas públicas asociadas con el tabaco, las más antiguas fueron las de tipo fiscal, impuestas por la corona española a través del estanco. En México en la última década, las más importantes han sido las relacionadas también con los ingresos fiscales, así como con las de salud. Políticas regulativas y distributivas de acuerdo a la clasificación de Lowi.¹⁵⁵ (Ver cuadro No. 10)

LEGISLACION, POLITICAS PÚBLICAS Y ACCION DEL ESTADO

TIPO DE LEGISLACION	TIPO DE POLITICA	ACCION SOBRE LOS CIUDADANOS	ACCION DEL ESTADO
Legislación en materia de Salud Pública	<u>Política regulativa o reglamentaria</u>	Efectos directos sobre la conducta de los individuos, impone obligaciones, dicta normas que afectan el comportamiento de los ciudadanos.	Obliga o prohíbe, a través de ellas, sus reglas imponen obligaciones a los individuos.
Política fiscal	<u>Política redistributiva</u>	Impone obligaciones y tiene efectos indirectos sobre la conducta de los individuos	El poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o sujetos. Las reglas imponen clasificaciones o status.

Cuadro No. 10. Elaboración propia con datos de Lowi, T. J. (1972) "Four systems of policy, politics and choice", Public Administration. Vol. XXXII, N. 4, July-August, pp. 298-310.

A través de la política redistributiva el Estado corrige los resultados que se derivan del juego de las fuerzas económicas, es decir redistribuye los recursos obtenidos. El instrumento esencial de la redistribución es la política fiscal, en sus dos vertientes de recaudación de impuestos y de gasto de los recursos recaudados.

¹⁵⁴ Revista Claridades Agropecuarias. *op. cit.*

¹⁵⁵ Según Lowi las políticas públicas pueden clasificarse a través de la combinación de dos elementos: La estructura de coerción utilizada por el poder público y el efecto que estas tienen sobre los individuos. Lowi, T. J. (1972) "Four systems of policy, politics and choice", Public Administration. Vol. XXXII, n. 4, July-August, pp. 298-310.

El gasto redistributivo en general no puede ser solventado por los beneficiarios, a quienes se trata de favorecer precisamente por su falta de capacidad para pagar los servicios que se ofrecen en el mercado (educación, salud, vivienda, etc.).¹⁵⁶

Todo Estado debe establecer para su sostenimiento un sistema fiscal, no sólo para que le produzca recursos para satisfacer su presupuesto, sino también para lograr a través de medidas fiscales la orientación económica que más convenga al país.¹⁵⁷

Se define a la política fiscal como “aquellas acciones o determinaciones que amparadas en una ley, toma el poder público, a fin de hacerse de los recursos económicos necesario para cumplir con los objetivos o fines del Estado, y que se imponen a la población mediante extracciones a su patrimonio, denominadas contribuciones, las cuales deben tener la característica de ser proporcionales y equitativas.”¹⁵⁸

En México los objetivos de la política fiscal están determinados en los Artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII de la Constitución y son básicamente proveer al Estado, en sus 3 niveles, de los recursos necesarios para cubrir el gasto público presupuestado.¹⁵⁹

El Estado es el responsable de decidir acerca de qué hacer con los impuestos, a qué destinarlos, cuáles serán los bienes públicos que se producirán, tales como puertos y aeropuertos, carreteras, control del tráfico, salud pública y ambiental, educación, etc. Esta es la función económica de producir bienes públicos que se atribuye generalmente al Estado y que justifica su intervención en la economía, demandando y disponiendo de recursos productivos en competencia con las empresas e individuos privados.¹⁶⁰ Las políticas fiscales son también un indicador certero de la correlación de fuerzas entre los grupos de presión y el gobierno.

“La política fiscal de un país, es el resultado de una compleja confrontación de intereses que se expresan con más o menos claridad a través de las iniciativas del poder ejecutivo, las discusiones y negociaciones del proceso legislativo y el refrendo o

¹⁵⁶ De Sebastián, Luis. Análisis de involucrados. (stakeholder analysis), Disponible en la siguiente dirección electrónica: indes.iadb.org/pub/I-14UE.pdf consultado el 16 de marzo de 2007. p.35.

¹⁵⁷ Margain, Manatou, Emilio. Nociones de Política Fiscal. Editorial Porrúa, México, 2004. p. 9.

¹⁵⁸ De la Rosa B, Norberto Jesús. Política fiscal. Disponible en la siguiente dirección electrónica: RedNet News.com <http://www.rednetnews.com/> consultado el 3 de junio de 2006.

¹⁵⁹ De la Rosa B, Norberto Jesús. *Ibidem*.

¹⁶⁰ De Sebastián, Luis. Análisis de involucrados. *op. cit.* p.34.

rechazo del poder judicial. En el proceso de imponer tributos, elevar o reducir las categorías impositivas, afectar unos u otros rubros de ingreso o riqueza, en una palabra, frente a lo que se suele llamar reforma fiscal, los grupos de intereses se muestran muy activos para conseguir los resultados - un balance de pérdidas y ganancias - que les sea más favorable. El patrón que emerge refleja la composición de las fuerzas que han intervenido, los equilibrios negociados, los compromisos alcanzados, como el resultado de un gigantesco ejercicio de estrategia, que también suele tener ganadores y perdedores. En todo proyecto de gasto público es necesario un análisis de la incidencia de los impuestos, para determinar sobre quien recae realmente la carga de proporcionar nuevos recursos al Estado.”¹⁶¹

Los impuestos han acompañado al tabaco a lo largo de su historia. En la actualidad los recursos derivados de los gravámenes que se le aplican significan importantes recursos para los diferentes gobiernos del mundo y es uno de los principales argumentos que se utilizan en contra cuando se habla de restringir el cultivo y consumo de tabaco.

La política impositiva que se aplica a los productos de la industria tabacalera, en México está compuesta por dos tipos de impuestos: el impuesto al valor agregado (IVA), que se aplica sobre el valor de venta, y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que grava el precio de venta al detallista.

Según el artículo tercero de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:

“Se entiende por Tabacos labrados:

- a) Cigarros, los cigarros con o sin filtro, elaborados con mezcla de tabacos rubios o de tabacos oscuros, envueltos con papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco.
- b) Puros, los tabacos labrados confeccionados y enrollados al 100% con hojas de tabaco o cualquier otra sustancia que contenga tabaco.
- c) Otros tabacos labrados, los que no están comprendidos en los incisos anteriores. Se consideran tabacos labrados, entre otros, a los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como al rapé.”¹⁶²

Existe una diferenciación entre los tabacos con filtro y los sin filtro, éstos últimos denominados populares y han sido gravados históricamente de manera diferenciada.

Las políticas públicas fiscales en relación al tabaco en nuestro país durante los últimos 24 años han sido erráticas. En el caso de los cigarros (con filtro), entre 1981 y 1994, la tasa impositiva estuvo por encima del 100%, en el bienio 1986-1988 se registró la tasa más alta; 180%. Durante todo el sexenio de Carlos Salinas, (1988-1994), a excepción de 1989, la tasa vuelve a bajar al nivel mantenido de 1981 a 1985; 139.3%. De 1995 a 1999 se registró la tasa más baja; 85%; en el bienio 2000-

¹⁶¹ De Sebastián, Luis. Análisis de involucrados. *Ibidem*.

¹⁶² Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.*

2001 subió al 100%, en 2002 sube a 106% y al año siguiente registra un pequeño aumento al 107% y para 2004 y 2005 aumentó al 110%. Mientras que los cigarrillos populares (sin filtro) mantuvieron un comportamiento constante durante 20 años de 1981 a 2001, con un 20.9%, cifra que a partir de 2002 comenzó a aumentar considerablemente, a 60.0%; en 2003 a 80%, hasta llegar en 2004 y 2005 a 110.0%.¹⁶³ (Ver cuadro No. 11)

EVOLUCION DE LAS CARGAS FISCALES AL TABACO EN MEXICO, DE 1981 A 2005.

MEXICO IEPS-TABACO 1981-2005		
Año	Cigarros (con filtro)	Cigarros (sin filtro) %
1981	139.3	20.9
1982	139.3	20.9
1983	139.3	20.9
1984	139.3	20.9
1985	139.3	20.9
1986	180.0	20.9
1987	180.0	20.9
1988	139.3	20.9
1989	160.0	20.9
1990	139.3	20.9
1991	139.3	20.9
1992	139.3	20.9
1993	139.3	20.9
1994	139.3	20.9
1995	85.0	20.9
1996	85.0	20.9
1997	85.0	20.9
1998	85.0	20.9
1999	85.0	20.9
2000	100.0	20.9
2001	100.0	20.9
2002	106.0	60.0
2003	107.0	80.0
2004	110.0	110.0
2005	110.0	110.0

Cuadro No 11. Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, cifras del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) Disponible en la siguiente dirección electrónica <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0382002.pdf#search=%22produccion%20tabacalera%20mexico%22> consultada el 6 de agosto de 2006

En México en el año 2001, se recaudaron por concepto de impuestos al tabaco 9,173.3 millones de pesos, es decir, 4,564 millones más de lo que se recaudó por el

¹⁶³ Hernández, Ávila Mauricio. Políticas Fiscales Saludables. 31 de mayo de 2001. CONADIC-Infoma. Boletín de la SSA, México, 2001.

Impuesto Sobre Autos Nuevos (ISAN). Dichos impuestos representaron 1.40% de los ingresos tributarios totales y 0.72% en los presupuestarios en ese año. Cabe destacar que en 1984 la industria tabacalera aportó el 2.52% de los ingresos tributarios totales, el máximo histórico registrado hasta la fecha.¹⁶⁴

Respecto a los impuestos recaudados y a las proyecciones de recaudación, en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, se estableció que el Gobierno Federal recaudaría (cifras en millones de pesos) un total de ingresos de 1,167,501.7; de ese total, los rubros principales son: impuestos, en el orden de 820,550.5; derechos con 254,821.0, productos por 6,415.9 y aprovechamientos por 85,002.7. Del total de ingresos a recaudar, lo que se obtendría por concepto de impuestos en general es el 70.28% del total de los ingresos federales.¹⁶⁵

El peso específico de la contribución fiscal de la industria tabacalera, señalado en la Ley de Ingresos de 1994, indicaba que se obtendrían por concepto de impuestos a "tabacos labrados" 13,000.1 millones de pesos, es decir 1.6% del total de los ingresos tributarios totales del Gobierno Federal.

Con el propósito de dimensionar ese monto, lo compararemos con otros impuestos a recaudar este año; por ejemplo, por concepto de cerveza y bebidas refrescantes se captaría un monto de 12,319.4 y por bebidas alcohólicas un total de 4,326.6, la suma de los impuestos recabados por estos productos, 16,646, es mayor con sólo 3,645.9 al ingreso esperado por impuestos al tabaco.

El impuesto a "tabacos labrados" representaba el 8.9% en relación a derechos por la extracción del petróleo, equivalentes a 146,537.1. El ingreso esperado por impuestos al tabaco labrado, era 1.54 veces mayor que los ingresos por impuestos que esperaba recabar el Instituto Mexicano del Seguro Social a través del cobro de cotizaciones a patrones y trabajadores.

Respecto al presupuesto de egresos de la federación, para el ejercicio fiscal 2003, a la SSA (Ramo 12) se le asignó un total de recursos de 20,886.97, los 13,000.1 que

¹⁶⁴ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.*

¹⁶⁵ Cifras propias obtenida del análisis de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31/12/2003. y Presupuesto de Egresos de La Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, disponibles en la siguiente dirección electrónica:
www.shcp.gob.mx/docs/pe2003/pef2003.pdf

se obtendrán por concepto de impuestos al tabaco, representan el 62.2% del total de recursos asignados a esa secretaría durante ese año.

Si se compara la cifra del impuesto esperado por tabaco, con el rubro mayor de gasto de la Secretaría de Salud, que es el destinado a la “estructura de salud” y que equivale a 19,156, el impuesto representa el 67.9% de este gasto; la comparación resulta extrema si se contrapone con alguna meta específica; por ejemplo la recaudación por concepto de tabaco, sería de 10.10 veces, en relación al monto de 1, 276.05 que esa Secretaría destinó al rubro “Vivienda y Desarrollo Comunitario”.

Aún resta estudiar y discutir acerca de la conveniencia de aplicar impuestos a la producción agrícola del tabaco en rama, estos impuestos podrían ser captados por las entidades productoras de tabaco, y transformarse en una derrama económica que beneficie a los propios campesinos dedicados a la producción del tabaco, sin embargo, a pesar de que existen antecedentes de iniciativas enviadas al Congreso de la Unión en ese sentido, estas tendrían que concretarse a través de una reforma de la Constitución.

Algunas investigaciones señalan que existe una relación directa entre el aumento a los impuestos al tabaco y la disminución del gasto en tabaco en los hogares, en tanto que si los impuestos disminuyen, el gasto destinado al tabaco en los hogares repunta.¹⁶⁶

En algunos países ha quedado demostrado que aplicar la misma tasa de impuesto para los distintos tipos de cigarros permite una mayor recaudación, aun cuando disminuya el consumo de tabaco, lo que a su vez permite reducir los gastos en salud que tienen que destinar los gobiernos para atender las enfermedades asociadas con el tabaquismo.¹⁶⁷

Históricamente se ha observado que los incrementos en las tasas del IEPS no afectan de manera importante la producción y el consumo de tabaco, ya que esta responde a otros factores como mayor o menor publicidad; restricciones para su

¹⁶⁶ Hernández, Ávila Mauricio. Políticas Fiscales Saludables. *op. cit.*

¹⁶⁷ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.*

consumo en algunos lugares públicos; campañas que desalientan el consumo de tabaco; y la variación en el ingreso de los consumidores.¹⁶⁸

En el terreno de las políticas fiscales, en últimas cuatro décadas la política impositiva del gobierno mexicano ha tenido altibajos, sin embargo, en el caso del periodo que se estudia, (2003-2006) la meta inicial expresada por el gobierno de Vicente Fox era imponer mayores cargas fiscales al tabaco. El logro de dicha meta fue cuestionada al final del sexenio, debido al Convenio firmado en 2004 entre las compañías tabacaleras y la Secretaría de Salud, en el cual a cambio de un donativo de 1.00 por cajetilla vendida, a esta Secretaría, se negoció no aumentar los impuestos al tabaco. El poder legislativo, validó implícitamente este acuerdo al votar contra el aumento al impuesto del 20%, en los presupuestos de 2003 y 2005.

Políticas de salud en relación con el tabaco en México.

La política de salud se enmarca dentro de las llamadas políticas sociales y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la salud de la población, en el artículo 4º: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de ésta Constitución.”¹⁶⁹

Las políticas públicas generales de salud del gobierno de Vicente Fox se expresaron en el Programa Nacional de Salud 2001-2006. Dentro de la Estrategia número 3 de dicho Programa se encuentra una línea específica de combate a la adicción al tabaco y el uso y abuso de otras sustancias. La política de salud que se refiere específicamente al tabaco, se encuentra en el Programa Nacional contra las Adicciones. (Ver Cuadro No. 12)

¹⁶⁸ *Ibidem.*

¹⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2005.

Programa de Trabajo 2000, Secretaría de Salud.

Línea de acción 3.6 Disminuir la adicción al tabaco, alcohol y drogas
<p>La urbanización y la industrialización experimentadas por el país en las últimas décadas han provocado notable incremento en el uso de sustancias que alteran la mente (alcohol, tabaco y otras drogas) repercusiones en la salud individual, la dinámica familiar y la convivencia social. El incremento en el número de personas que usan y abusan de estos productos se ha reflejado, a su vez, en mayores índices de mortalidad entre la población en edad productiva y en una mayor frecuencia de conductas violentas en el hogar y en la vía pública.</p> <p>La estrategia de combate a las adicciones debe incluir acciones en materia de: educación, prevención, tratamiento, control de la publicidad, prohibición de venta de cigarrillos a menores, restricción de los espacios públicos a fumadores, y modificaciones fiscales para elevar los impuestos al tabaco y al alcohol a fin de desalentar su consumo.”</p> <p>Las principales estrategias de este Programa son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover la sensibilización del personal que labora en las instituciones del Sistema Nacional de Salud y de otros sectores, en relación con los alcances y los daños a la salud ocasionados por el consumo y exposición al humo del tabaco. - Capacitar a los profesionales de la salud que brindan sus servicios, en los tres niveles de atención médica, para aplicar en forma sistemática la técnica del consejo médico en sus pacientes fumadores, independientemente del motivo inicial de la consulta. - Promover y reforzar la celebración del Día Mundial sin Tabaco, promovido por la OMS, a través de acciones coordinadas entre las diversas instituciones del sector salud y otros sectores que participen en la prevención y control del tabaquismo en el país. - Desarrollar actividades de educación y promoción de la salud, orientadas a fortalecer los factores protectores, así como a disminuir, atenuar o modificar los factores de riesgo, con el propósito de reducir o, por lo menos, postergar la edad de inicio del consumo del tabaco y la manifestación de los diversos problemas de salud asociados con el consumo y la exposición al humo del tabaco. - Promover la incorporación de contenidos educativos enfocados a la prevención del tabaquismo en los niveles de la educación formal. - Apoyar las acciones de instituciones de los sectores público, privado y social que desarrollen tareas de prevención del tabaquismo. - Proponer la aplicación de criterios estandarizados para el diagnóstico temprano del fumador habitual o fumador involuntario, así como de modelos para brindar tratamiento y rehabilitación. - Capacitar y actualizar, en forma permanente, a los profesionales de la salud de los tres niveles de atención en la realización del diagnóstico temprano y la aplicación de modelos certificados para el tratamiento y rehabilitación de pacientes fumadores. - Promover el análisis de la legislación en materia de producción, comercialización, publicidad y control del tabaco, y proponer (en su caso) las reformas pertinentes. - Difundir la legislación y normatividad relacionada con la prevención del tabaquismo en grupos de riesgo específicos y de protección al no fumador, así como vigilar su cumplimiento.

Cuadro No. 12. Elaboración propia con datos de: Consejo Nacional contra las Adicciones. Secretaría de Salud, México. Programa de Trabajo 2000.

Estas políticas de salud son decisivas, porque deben responder a la compleja problemática de la morbilidad asociada al consumo de tabaco en México, donde el mercado potencial se ubica en la población de 18 a 29 años, que es el grupo de edad con mayor prevalencia de tabaquismo.¹⁷⁰

En 1996 el consumo *per cápita* de cigarrillos fue de 960 al año, lo cual significó un modesto incremento de 4% respecto a 1995, pero fue el primer aumento en el consumo desde 1984.¹⁷¹ “Comparado con los EU y Europa occidental, donde el

¹⁷⁰ DGE/CONADIC/IMP. Encuesta Nacional de Adicciones, 1998. México.

¹⁷¹ Hammond, Ross. México, octubre 1988. Disponible en la siguiente dirección electrónica: Tobaccofreekids.org/campaing/global/casestudies/mexico.pdf, consultado el 14 de enero de 2004.

consumo de cigarros está cayendo, aun las modestas tasas de crecimiento en México, resultan atractivas a las multinacionales del tabaco.”¹⁷²

En el periodo 1990-2000 el gasto de consumo de tabaco se mantuvo constante, con una tasa de crecimiento promedio anual de 0.6%. Respecto a los cigarros nacionales e importados, la demanda de cigarrillos importados aumentó 12% anual promedio en el mismo periodo, mientras que la demanda de cigarrillos de origen nacional se mantuvo constante, con un crecimiento promedio anual de 0.4%. En términos de volumen se aprecia una mayor demanda de cigarros con filtro, que de cigarrillos sin filtro. Entre 1994 y 2000 las ventas de cigarros con filtro aumentaron 4.20% promedio anual, mientras que, la producción y ventas de cigarros sin filtro disminuyeron en más de 3% promedio anual durante el mismo periodo.¹⁷³

A partir de 1991 ha habido un descenso constante en el consumo de cigarros, en 1997 se registró aproximadamente un 12% menos que el índice de 1990, sin embargo las cifras de ese año significan un pequeño repunte con relación a 1996. (Ver cuadro No. 13)

Consumo de cigarrillos <i>per cápita</i> en México 1990-1997			
Año	Piezas/Año	Piezas/Semana	Piezas/Día
1990	618	11.9	1.7
1991	593	11.4	1.6
1992	594	11.4	1.6
1993	540	10.4	1.5
1994	526	10.1	1.4
1995	512	9.8	1.4
1996	504	9.7	1.4
1997	511	9.8	1.4

Cuadro Número 13. Elaboración propia con datos de: World Tobacco, Maxwell, Tobacco Reporter, USDA. Overview, México. Market Summary. Apendices. R.J. Reynolds. Legacy Foundation, Universidad de California en San Francisco, Bates Number: S25948918/8948. (Traducción propia)

En términos *per cápita* basados en la población total, los niveles de consumo en México son modestos y considerablemente menores que los de EUA. Habiendo estado cerca de los 600 cigarrillos por año a principios de 1990's, los niveles de consumo *per cápita* han disminuido, a pesar de la fuerte contracción en las marcas

¹⁷² Crawford, Leslie. "The Big Draw for Cigarette Companies" Financial Post, 30 de Julio de 1997.

¹⁷³ Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. *op. cit.*

baratas, por la caída del poder de compra de los consumidores y el impacto de los incrementos reales de precios y también, aunque en menor medida, por el incremento en la preocupación por la salud. La demanda de mercado ha fallado para encontrar una fase de crecimiento en la población y el consumo *per cápita* ha caído a 504 cigarrillos por año en 1996. Sin embargo el mercado mexicano tiene un considerable potencial de crecimiento a largo plazo, ligado a la mejoría de las condiciones económicas.”¹⁷⁴

Una característica del mercado de cigarrillos es que la demanda de cigarrillos es inelástica,¹⁷⁵ esto significa que el aumento del precio puede provocar una disminución en la cantidad demandada, o bien no registrar ningún cambio, es decir, un incremento en el precio no afecta de manera directa a la demanda.

Otra particularidad del mercado del tabaco es que los consumidores se agrupan por segmento. Cada empresa cuenta con diversas marcas de cigarrillos, los cuales están dirigidos a distintos tipos de consumidores, clasificados en función de su grupo de edad, sexo, región y por los estratos de ingreso del consumidor, clasificados de manera genérica como segmentos de mercado alto, medio y bajo.¹⁷⁶

En México la demanda de tabaco se concentra principalmente en los cigarrillos, y el consumo está definido en función de la edad, el ingreso económico del consumidor, el precio y el nivel de la adicción a la nicotina.

En México en el año 2002 la prevalencia de consumo de tabaco entre la población de 12 a 65 años, era de 26.4%, lo que representa 14 millones de fumadores.¹⁷⁷ En ese mismo año se registraron cerca de 25 383 muertes atribuibles al consumo de tabaco, de las cuales 5 165 se debieron a neoplasias, 9,057 a enfermedades

¹⁷⁴ Overview, México. Market Summary. Apéndice. R.J. Reynolds. Legacy Foundation, Universidad de California en San Francisco, Bates Number: S25948918/8948. (Traducción propia)

¹⁷⁵ Tendencias del empleo en el sector tabaco: retos y perspectivas. Organización Internacional del Trabajo OIT, Ginebra, 2003.

¹⁷⁶ La irónica verdad sobre el Hombre Marlboro. Fuentes: *Magazine de El Mundo* (24 diciembre), Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.microsiervos.com/archivo/curiosidades/hombre-marlboro.html>

¹⁷⁷ SSA-CONADIC. Encuesta Nacional de Adicciones 2002: Tabaco, alcohol y drogas. Resumen Ejecutivo. México: Secretaría de Salud, 2002.

respiratorias, 5,345 a afecciones cardiovasculares y 5,816 a otras causas médicas relacionadas con el consumo de tabaco.^{178 179}

De las primeras 10 causas de muerte en México, son siete las enfermedades que se asocian al consumo de tabaco: enfermedades cardiovasculares, respiratorias y una gran variedad de cánceres entre ellos los de boca, laringe, tráquea, pulmón, vejiga, estómago, colon y cervicouterino entre otros, provocando 150 fallecimientos por día.¹⁸⁰

¹⁷⁸ INEGI-SSA. Estadísticas de mortalidad en México: Muertes registradas en el año 2000. Revista Salud Pública de México 2002;44:266-282.

¹⁷⁹ Valdés-Salgado R. Las cifras de la epidemia. Daños a la salud y mortalidad atribuible. En: Primer informe sobre combate al tabaquismo. México ante el convenio Marco para el Control del Tabaco. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005:29-41.

¹⁸⁰ Rendón, Gilberto. Un millón de menores fuman en México. Periódico: La Crónica de Hoy. 9 de agosto de 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.insp.mx/2005/noticias/noticia090805_3.ht. consultado el 22 de marzo de 2007.

CAPÍTULO V. EL CABILDEO. TRES CASOS.

Los casos de estudio que se analizarán en este trabajo se consideran representativos del cabildeo como práctica de negociación política en México, particularmente del cabildeo que realizan las empresas tabacaleras en este país y son los siguientes: a) la propuesta y discusión del aumento al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), a los productos del tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2004; b) el Convenio firmado en 2004 entre la Secretaría de Salud y las dos empresas tabacaleras más importantes en México: Philip Morris y la British American Tobacco y, c) la propuesta y discusión de aumento al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), gravamen que se aplica a los productos del tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2006. (Ver cuadro No. 14)

CRONOLOGÍA CASOS DE ESTUDIO

EVENTO	FECHA
Propuesta y discusión de aumento al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), al tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2004.	Del 6 de noviembre al 28 de diciembre de 2003
Convenio entre la Secretaría de Salud y Philip Morris y British American Tobacco. ¹	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2004.
Propuesta y discusión de aumento al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) al tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2006.	Del 21 de septiembre al 26 de octubre de 2005

Cuadro No. 14. Elaboración propia.

A través del análisis de las políticas públicas fiscales y de salud relacionadas con el tabaco, examinaremos el cabildeo como mecanismo de negociación utilizado por quienes participaron en la determinación de dichas políticas, funcionarios públicos, legisladores, cabilderos de la industria tabacalera, despachos de cabilderos, la sociedad civil, los organismos internacionales y algunos profesionales de la salud, así como otros actores ligados directa o indirectamente a estas políticas.

Las políticas fiscales y de salud relacionadas con el tabaco se encuentran actualmente en el centro del debate y logran insertarse en la agenda gubernamental debido a su importancia, ya que no existe ningún problema que en sí mismo “deba y sea” objeto de intervención pública; para que lleguen a la agenda pública los

¹ El Primer Convenio firmado fue el “Convenio para Establecer Restricciones Adicionales a la Regulación y Legislación Vigentes para Publicidad, Comercialización y Leyendas de Advertencia de Productos de Tabaco. [NOTA INFORMATIVA de la SSA del 24 de junio de 2004: MEDIDAS PARA COMBATIR EL CONSUMO DE TABACO.](#) Disponible en la siguiente dirección electrónica: 201.147.97.103/work/sites/cfp/resources/LocalContent/.../b38.pdf. consultado el 1º. De septiembre de 2009.

problemas tienen que recorrer un camino para lograrlo. La determinación acerca de la relevancia y el carácter público de un problema es el resultado de un proceso en el que compiten y se confrontan diversas representaciones e intereses.

El tabaco es un producto controversial, a su alrededor diversas voces mantienen posiciones encontradas, por un lado los investigadores del área de la salud y algunos organismos internacionales que se pronuncian contra el consumo de este producto por los daños que causa a la salud y por otro lado las empresas tabacaleras legalmente constituidas que cumplen con sus obligaciones fiscales y producen empleos, las cuales reclaman el derecho a ejercer su libertad comercial para seguir vendiéndolo. Los consumidores también ejercen y reclaman su derecho a decidir lo que consumen y reivindican su elección de continuar fumando.

La formulación de una política pública tiene un alto componente de subjetividad, entran en juego percepciones, intereses y presiones de los diferentes actores que consideran socialmente relevante algún problema específico, donde el gobierno debe intervenir, en ocasiones como árbitro de los conflictos, aunque en muchos casos es un actor más que defiende una posición determinada. La política pública resultante se erigirá como ganadora luego de confrontaciones, desencuentros y negociaciones entre los distintos intereses.

Luego de la incorporación del tema dentro en la agenda gubernamental, la representación “ganadora” debe traducirse en una ruta de acción, y de nuevo se presenta un proceso de elección entre un conjunto de alternativas para solucionar la problemática identificada. Es posible que los actores lleguen a un acuerdo sobre determinada cuestión, pero que no necesariamente tengan las mismas propuestas para solucionarla, como sucede con el tabaco, porque en el fondo pervive el desacuerdo de las posiciones distintas.

Resulta difícil imaginar un acuerdo entre las empresas tabacaleras, cuya razón de existir es la venta de tabaco y la obtención de mayores ganancias y sus detractores, quienes priorizan los daños que su consumo causa a la salud de la población, proponen su desaparición y consideran que su cultivo debiera sustituirse por productos agrícolas no dañinos a la salud.

La posición del gobierno en esta dicotomía de intereses es en extremo compleja, ya que por un lado, está obligado a salvaguardar la salud como un derecho esencial de la ciudadanía y por otro debe jugar el papel de garante de la inversión privada. Esto obliga al Estado mexicano en su conjunto a mantener un delicado equilibrio, con el fin de responder a los dos imperativos señalados.

El derecho a la salud se encuentra establecido en la Constitución y el gobierno tiene la obligación de velar por la salud poblacional a través de sus planes y programas institucionales, instrumentados por todas las dependencias del sector salud en coadyuvancia con los demás órganos del poder ejecutivo. Mientras que las empresas tabacaleras son legales y le exigen condiciones favorables para la venta de sus productos.

El contexto político en el cual se desarrollaron nuestros casos de estudio, como señalamos en el Capítulo III, es resultado de las transformaciones recientes en la sociedad mexicana: la composición plural del Congreso y la alternancia en la presidencia de la república que modificaron sustancialmente la correlación de fuerzas de los poderes ejecutivo y legislativo. Hasta 1997 el Congreso era una mera caja de resonancia de las decisiones presidenciales porque la organización política corporativa de los regímenes priístas que tenía como pilar fundamental la mayoría absoluta de legisladores en las Cámaras de Diputados y de Senadores, hacía posible la aprobación casi automática de las leyes enviadas por el presidente.

En los tres casos planteados analizaremos el complejo entramado de las relaciones entre los actores que participaron en la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas fiscales y de salud vinculadas al tabaco: los poderes del Estado mexicano (Ejecutivo y Legislativo), las distintas dependencias públicas, secretarías de estado, institutos nacionales de investigación, comisiones federales, entre otras, la industria del tabaco y sus organizaciones empresariales representativas, los organismos internacionales, las agrupaciones de la sociedad civil y los agricultores del tabaco.

Al estudiar este tema encontramos que no existen trabajos que investiguen casos concretos de cabildeo y su influencia en la toma de decisiones de las políticas

públicas. Las tácticas y estrategias del cabildeo empleadas durante el proceso de negociación entre los actores políticos no están documentadas en México.

Encontramos una referencia acerca del cabildeo en un artículo de Carlos Alba Vega, sobre los empresarios y la democracia en México,² en el cual este autor incluyó avances de los resultados de una investigación aún no publicada, -basada en una serie de entrevistas realizadas a diversos actores sociales, empresariales y políticos en 2005- en torno a los empresarios ante el Congreso mexicano.

Existen algunas tesis de licenciatura tocan el tema tangencialmente, una de ellas analiza el cabildeo desde el punto de vista jurídico y, por último, sólo encontramos dos libros sobre cabildeo.

El primero de ellos, el *lobbying* en México, de Sebastián Lerdo de Tejada y Antonio Godina Herrera³, enumera los antecedentes del *lobbying* en México y pondera la necesidad y licitud de esta práctica y el otro es El cabildeo legislativo y su regulación,⁴ de Efrén Galaviz, que describe el cabildeo que se realiza ante el congreso en México. A esta necesidad responde este trabajo, que a través de los casos de estudio pretende no sólo reconstruir los hilos de negociaciones concretas, sino subsanar el vacío conceptual que existe en torno a este tema.

En México en la actualidad hay en torno al cabildeo, además de la polémica acerca de la necesidad de legalizarlo, un cierto halo de secrecía, que dificulta conocer la forma concreta de su operación. Lo cual se debe a que es una práctica de reciente aparición en nuestro país, generalmente satanizada, porque algunos de los acuerdos logrados a través del cabildeo, han sido denunciados como ilegales o bien, sin serlo, son considerados como tales porque se basan en intercambios de favores o tráfico de influencias, obtenidos gracias al “cabildeo transgresor”.

A través de las entrevistas pudimos conocer que, efectivamente, el cabildeo utilizado por algunas empresas con los funcionarios públicos puede catalogarse como cabildeo transgresor porque incluye invitaciones a cenar, viajes y costosos regalos.

² Alba, Vega Carlos, Los empresarios y la democracia en México. *op. cit.* 124.

³ Sebastián Lerdo De Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, El Lobbying en México, Porrúa, México, 2004, 161 pp.

⁴ Elías, Galaviz, Efrén. El cabildeo legislativo y su regulación. Instituto de Investigaciones jurídicas. Serie de estudios jurídicos, Núm. 101. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

Incluso algunas informaciones apuntan a que les regalan automóviles: “En cuanto se supo que el día primero de enero tomaría posesión de ...(*un puesto que implicaba funciones de supervisión y vigilancia sanitaria*), me llegó un auto a mi casa, enviado por una empresa, era 22 de diciembre.” A través de estas estrategias los empresarios procuran ganar voluntades que les sean favorables a la hora de tomar una decisión de política pública que pudiera perjudicarles.

Consideramos que el cabildeo se relaciona con la verdad de lo político, porque se basa en la lógica de construir una imagen pública por parte de empresas, grupos sociales, grupos de interés, políticos y funcionarios, los cuales tienen una imagen que resguardar y si ésta se asocia a prácticas ilícitas como el soborno, podría ser cuestionada y sancionada no sólo legalmente, en caso de comprobarse la realización de acuerdos espurios a través del cabildeo, sino que puede verse reprobada socialmente, con los consiguientes costos políticos para los actores involucrados. En México el cabildeo ha tenido tradicionalmente una connotación negativa, porque esta práctica ha funcionado furtivamente y, por lo tanto, con una gran opacidad.

Miscelánea Fiscal de 2004.

Cada año, el presidente de la República elabora y envía al congreso una propuesta de Miscelánea Fiscal, la cual es discutida y aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

La Miscelánea Fiscal es el “conjunto de disposiciones fiscales de carácter anual que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de reformar o modificar las leyes fiscales y otros ordenamientos federales relativos a la captación de ingresos del Gobierno Federal.”⁵ Una vez que se aprueba, conforma la Ley de Ingresos de la Federación, que es el “Ordenamiento jurídico aprobado por el Poder Legislativo, con vigencia de un año a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, donde se señalan los conceptos bajos los cuales se podrán captar recursos financieros, con el fin de cubrir el presupuesto anual de egresos.”⁶

⁵ Disponible en la siguiente dirección electrónica, <http://www.definicion.org/miscelanea-fiscal> Consultado el 23 de abril de 2007.

⁶ Disponible en la siguiente dirección electrónica, www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm Consultado el 23 de abril de 2007.

La discusión de la Miscelánea Fiscal de 2004 se llevó a cabo en diciembre de 2003, luego de las elecciones intermedias realizadas a mitad del sexenio foxista y consideradas como una valoración de los electores al funcionamiento del gobierno y de su partido, ya que el voto ciudadano expresa la aprobación o reprobación de la gestión gubernamental a la mitad del camino.

Esta Miscelánea Fiscal fue particularmente polémica porque incluía una propuesta de reforma fiscal del gobierno federal, que el entonces presidente Vicente Fox envió al Congreso con el apoyo de su partido, Acción Nacional.

Ésta proponía aplicar una tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10% a medicinas, alimentos, servicios médicos, colegiaturas, libros, periódicos, revistas, los servicios escolares, transporte público terrestre de personas, aseguramiento contra riesgos agropecuarios, espectáculos públicos, vales de despensa de los trabajadores, servicios profesionales de medicina privada, servicios hospitalarios, de radiología y de laboratorios prestados en instituciones de la administración pública federal; la Secretaría de Salud, el IMSS y el ISSSTE cobrarían IVA por dichas actividades.

Así como la desincorporación y fusión de varios organismos públicos, como la Agencia Mexicana de Noticias, el Centro de Capacitación Cinematográfica, el Instituto Mexicano del Cine, el Colegio de Posgraduados, La Comisión de Zonas Áridas, la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos, entre otros.

Los principales argumentos del presidente Fox para sustentar su propuesta de reforma fiscal eran que el gobierno disponía de recursos muy limitados para atenuar los efectos negativos derivados de la desaceleración económica registrada ese año, y porque se preveía una caída en el precio del petróleo, factores que repercutirían negativamente en la recaudación fiscal, lo que hacía necesario obtener ingresos adicionales, ampliando el abanico de bienes, actividades y servicios sobre los cuales se aplicarían nuevas tasas e impuestos.

Según el gobierno foxista, la Miscelánea Fiscal propuesta permitiría: finanzas públicas sanas, incentivar la reactivación de la inversión privada y reducir los gastos operativos de las empresas. “La coyuntura por la que atraviesa la economía nacional hace imperativo lograr los consensos necesarios para aprobar las reformas

estructurales, entre las que destacan la fiscal, la eléctrica, la laboral y la del sistema de pensiones de los trabajadores del Estado."⁷

Fox dijo que la propuesta fiscal buscaba fortalecer la responsabilidad social del Estado en materia de educación, salud, seguridad social de los trabajadores, desarrollo del campo y combate a la pobreza y que además propiciaría el combate a la evasión y a la elusión fiscales: "la estructura del sistema tributario del país contiene aún una serie de regímenes preferenciales y tratamientos de excepción que han generado distorsiones, los cuales le restan neutralidad, equidad y simplicidad, propiciando una importante pérdida recaudatoria".⁸

Para el gobierno, el IVA tenía una baja eficiencia en su recaudación, ya que gravaba una proporción muy baja del consumo y las exenciones, así como la amplia tasa de 0%, limitaban "el efecto de autocontrol que tiene el propio impuesto". El argumento para generalizar la base gravable en 10% a alimentos y medicinas, en lugar de la tasa de 15%, que no los incluía, era que aumentaría el número de contribuyentes y mejoraría la equidad del impuesto.⁹

Esta propuesta de reforma fiscal incluía además un nuevo impuesto de 2% -su recaudación sería para las entidades federativas-, a las ventas y servicios al público, aplicable a bienes muebles, prestación de servicios, otorgamiento de uso o goce temporal de bienes muebles (renta), **tabacos labrados**, (*subrayado de la autora*), gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, aguamiel, productos de fermentación (pulque) y cerveza, energía eléctrica, servicios financieros, servicio de televisión y audio restringidos, telefonía, transportación aérea, transporte ferroviario, autotransporte federal y uso de vías generales de comunicación.

En el caso de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), se proponía incrementar el impuesto a las bebidas alcohólicas y al tabaco. **Para los cigarros con filtro se proponía un aumento de nueve puntos, la nueva tasa sería de 119.5% y para puros y otros tabacos labrados sería de 26.4%.** (*subrayado de la autora*).

⁷Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. Decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal), para 2004.

⁸ Periódico La Jornada 7 de noviembre de 2003.

⁹ Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. *op. cit.*

El rostro de la LIX legislatura

Los diputados miembros de la LIX legislatura, quienes discutirían y aprobarían la Miscelánea Fiscal de 2004 (y la de 2006, nuestro tercer caso de estudio), fueron electos como ya mencionamos, en los comicios intermedios realizados en julio de 2003. Tres años después del triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000, la euforia de la alternancia en el poder se había desdibujado. La falta de resultados concretos por parte del gobierno foxista, aunado a un liderazgo presidencial inconsistente, desembocó en el desencanto de los ciudadanos, el cual se vio reflejado en estas elecciones a través de tres fenómenos: a) un elevado abstencionismo; b) el repliegue del panismo en las urnas, y c) un repunte de votos para el PRD y el PRI.

Los partidos PRI, PRD y PT lograron un mayor número de diputados y conformaron el llamado “Grupo plural”, que haciendo valer su mayoría se erigió en una fuerza política que ejerció un contrapeso importante al poder del presidente Fox y de su partido, el PAN.

Los legisladores de las dos cámaras tomaron posesión el 1º. de diciembre e iniciaron, como cada año, sus actividades bajo presión, porque tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos de la Federación, debían ser aprobados antes del 15 de diciembre.

El escenario para la aprobación de la miscelánea fiscal de 2004, planteada por el presidente, era a todas luces desfavorable para el gobierno; la oposición prevalecía en el Congreso y el presidente Fox y sus operadores carecían de pericia política. Factores que parecían presagiar la agudización de las disputas entre el presidente y el Congreso durante el tiempo que duraría esa legislatura, coincidente con el último trienio del gobierno de Vicente Fox.

El proceso de aprobación de éstos la Ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de la federación, es quizá como señalamos en el Capítulo III, el caso más emblemático de la nueva relación republicana entre los actores, que trajo consigo el equilibrio entre los poderes, porque inauguró nuevas formas de relación durante el proceso de negociación de las políticas públicas y en algunos casos trajo también

consigo confrontaciones de nuevo cuño entre las cámaras de senadores y diputados, las fracciones de los distintos partidos, los legisladores de oposición y el jefe del ejecutivo.

Una propuesta de reforma fiscal controvertida

La propuesta fiscal foxista de 2004, generó una serie de debates y enfrentamientos entre el PRD y el PT. Llegó incluso a ocasionar una feroz lucha intestina, que devino en la fractura del grupo parlamentario del PRI.

La coordinadora de la fracción priísta en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo y el grupo que encabezaba, autodenominado Fuerza Reformadora, se manifestó a favor de la propuesta foxista-panista, mientras que un grupo importante de diputados de su partido se opuso abiertamente a ella, -el diputado priísta Víctor Hugo Islas Hernández advirtió que no le harían la tarea al gobierno foxista, aprobando su propuesta fiscal¹⁰ y acusaron al grupo de Gordillo de colaboracionistas con el gobierno.

Diferentes actores políticos maniobraron a favor de la propuesta de reforma fiscal propuesta por Fox, los entonces Secretarios de Gobernación y Hacienda, Santiago Creel y Francisco Gil Díaz, respectivamente, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, Gordillo y sus diputados incondicionales. Incluso el expresidente Carlos Salinas de Gortari apoyó la propuesta fiscal, realizando en su casa una reunión de acercamiento entre funcionarios del gobierno y diputados del PRI.¹¹

Tras una abierta disputa y luego de múltiples enfrentamientos, de los cuales dieron cuenta puntualmente los medios de comunicación, los diputados inconformes removieron a Elba Esther Gordillo del cargo de coordinadora parlamentaria del PRI en la cámara de diputados, sustituyéndola por Emilio Chuayfett Chemor.

Los perredistas consideraron que la reforma afectaba directamente a las clases populares y garantizaba la permanencia de los privilegios a los más ricos. La diputada Diana Bernal, secretaria de la Comisión de Hacienda del PRD, expresó que el paquete fiscal foxista no era "una reforma fiscal, por una razón trascendental: el principal impuesto sobre el cual descansa la recaudación es el ISR, y el Ejecutivo

¹⁰ Periódico El Universal 28 de octubre de 2003.

¹¹ Periódico La Jornada 26 de septiembre de 2005.

federal no envía una sola disposición de modificación en esa materia".¹² La también diputada perredista, Clara Brugada, consideró que la iniciativa constituía "una propuesta antipopular porque se plantea una reducción del gasto contra la pobreza. El paquete económico está dedicado a hacerle una guerra a los pobres de este país".¹³

El subcoordinador de asuntos económicos del PAN, el diputado Juan Molinar Horcasitas, anunció que la bancada panista en la Cámara de Diputados, -como era de esperarse-, votaría a favor del paquete económico, por considerarla "muy importante", ya que generalizaba el IVA en 10%.

Mientras el Grupo plural manifestaba su abierta reprobación a la iniciativa gubernamental, los diputados del PAN presentaron una nueva propuesta de [reforma fiscal](#) el 15 de diciembre, distinta a la del presidente. Molinar Horcasitas informó que con ella pretendían construir las condiciones políticas para que fuera aprobada y poder dar al país la [reforma](#) que requería para acelerar el crecimiento económico.

En la nueva iniciativa del PAN no se gravaban las prestaciones sociales hasta 10 salarios mínimos, no se aplicaba IVA a periódicos, libros, revistas, colegiaturas escolares, derechos de autor, vivienda e insumos agrícolas y se establecía una reducción de la tasa general del IVA, de 15 a 13%, que en la región fronteriza iría de 10 a 8%, disminución que permitiría aplicar el impuesto de 2% al consumo final, cuya recaudación se destinaría a las entidades federativas. Se incluía el "Impuesto a la Comercialización de Bienes y Servicios Específicos", que gravaba con 6% la venta e importación de algunos artículos sujetos a la tasa cero del IVA. El propósito era gravar la cadena productiva, no las ventas al consumidor final y evitar el abuso en las devoluciones del IVA por tasa cero, así como mejorar la eficiencia recaudatoria de este impuesto.¹⁴

El secretario de Gobernación Santiago Creel aseguró que la propuesta hecha por el PAN tenía el apoyo del gobierno federal, porque se fundaba en la propuesta planteada por la presidencia.

¹² Periódico La Jornada 7 de noviembre de 2005.

¹³ Periódico La Jornada 7 de noviembre de 2005.

¹⁴ Agencia de Noticias Notimex. 16 de diciembre de 2005.

Un nuevo estilo político de convencer.

La nueva situación política que otorgó relevancia a los partidos opositores, propició también la aparición de prácticas como el soborno, método de convencimiento empleado por el PRI y por el gobierno, a partir de 1997 para relacionarse con la nueva mayoría opositora en el Congreso, convertida en la fuerza determinante para sacar adelante las iniciativas de carácter fiscal y en materia de gasto. Las propuestas del presidente eran muy discutidas, a veces se ganaba o se perdía por un voto, el resultado de la votación era siempre incierto

“Esto se dio sobre todo cuando discutimos el Fobaproa y las partidas presupuestales, se discutió todo el rescate bancario, entonces había una actividad más intensa para la compra de diputados, tanto del PAN como del PRD. Antes el PRI no tenía necesidad de sobornar, o sobornaba de otro modo, pero ahora era un soborno directamente dirigido a cambiar el sentido del voto de uno, dos tres o cinco diputados determinantes para aprobar la iniciativa de ley presentada por el PRI o por el Presidente Zedillo, en ese momento. Los compradores eran del PRI o del gobierno, a nosotros nos lograron quitar más o menos siete diputados del PRD, al PAN también le quitaron algunos. Los del PT por lo regular siempre pactaban con el PRI en materia de presupuesto y cuestiones económicas, pero aun así la votación resultaba incierta, para ambas partes.¹⁵

Paradójicamente panistas y priístas buscaron la aprobación de la Miscelánea Fiscal, aunque aparentemente tenían intereses disímolos, ambos apoyaron el proyecto del presidente y centraron su labor en influir en los diputados para que fuera aprobada.

El secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, y el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, fueron señalados directamente como operadores políticos, porque llevaron a cabo presiones y gestiones de cabildeo con los legisladores. Aunque a Gil Díaz se le identificaba como producto del sistema priísta, pues había sido funcionario en los sexenios previos, en ese entonces en su carácter de Secretario de Hacienda tenía puesto su interés en el éxito de la gestión del presidente Fox. Las motivaciones de Montiel Rojas, de origen priísta, fueron menos claras. Aquí vemos que las coaliciones y alianzas que se establecen entre los agentes del gobierno juegan un papel vital en el proceso de decisión, -en el caso de Gil Díaz y Arturo Montiel, su alianza podría catalogarse como de tipo coyuntural-, y tienen como propósito el logro de objetivos comunes. Como señala Giandomenico Majone, este tipo de alianzas coyunturales responde a la temporalidad de las relaciones continuas entre los actores y se instituyen como mecanismos de relación política.

¹⁵ Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

La participación y posiciones de los actores perfilaban la decisión que estaba en juego. En la lógica de Luis Aguilar vemos que la “gran decisión” de la política pública se encuentra delimitada por las decisiones previas y posteriores de otros actores, los cuales a través de distintas interacciones, configuran, acotan o amplían esa decisión, por lo que las políticas deben ser concebidas como “un universo y nexos causales de decisiones sucesivas e interdependientes, anteriores y posteriores”¹⁶.

Cuando el paquete fiscal se discutió en la Comisión de Hacienda se emplearon distintas tácticas encaminadas a lograr que la iniciativa presidencial fuera aprobada. Una de ellas fue el cabildeo que secretarios de estado y políticos priístas llevaron a cabo para convencer a los legisladores de los partidos de oposición para que votaran a favor, otras fueron las maniobras dilatorias de los panistas en las labores camarales.

Los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda relataron a la prensa con lujo de detalles como se llevó a cabo el cabildeo, que calificamos de “transgresor” porque más que una negociación política fue una orden que debía ser acatada, y se ejerció a través de una presión directa. Quienes lo llevaron a cabo no tuvieron el menor empacho en hacerlo obvio.

Un día antes de la reunión de la Comisión de Hacienda, 17 diputados del PRI, del PRD y del PT, miembros de ésta Comisión, enviaron una carta al panista, presidente de ese órgano Gustavo Madero, en la cual manifestaban su desacuerdo con la intención de aplicar una nueva carga impositiva: "los mexicanos estamos viviendo los efectos negativos de un modelo económico que, lejos de resolver los problemas sociales de los más desprotegidos, agrava las situaciones de pobreza y ha deteriorado las condiciones de vida de la clase media de la población".¹⁷

Al día siguiente mientras sesionaba esta Comisión, -según relató un reportero que presenció la escena- José Adolfo Murat, sobrino del gobernador de Oaxaca, suscriptor de la carta mencionada, recibió una llamada telefónica del Secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz, pidiéndole que cambiara de opinión y respaldara el proyecto foxista. Sin desconectar la llamada pasó su teléfono celular al también oaxaqueño Luis Antonio Ramírez -hijo del dirigente cenecista Heladio Ramírez

¹⁶ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. *op. cit.*

¹⁷ Periódico La Jornada 22 de diciembre de 2003.

López-, quien no se arredró ante las presiones de Gil Díaz y le contestó: "Yo fui electo por los oaxaqueños, y a ellos debo mi voto". El diputado Arturo Alcántara -otro signatario de la carta enviada el día anterior-, recibió también una llamada del gobernador del Estado de México Arturo Montiel en el mismo sentido. Otro diputado que fue llamado a última hora para revertir el rechazo al impuesto fue Alejandro Agundis, del PVEM.¹⁸

Sin duda, las labores de cabildeo del Secretario de Hacienda Gil Díaz y del Gobernador Montiel fueron exitosas, porque los tres diputados: José Adolfo Murat, Arturo Alcántara, y Alejandro Agundis cambiaron en el último momento de opinión y votaron –según el mismo reportero- como les fue indicado en sendas llamadas, a favor de la propuesta presidencial, lo cual estuvo a punto de provocar una grave crisis en la bancada del PRI.¹⁹

A pesar de los votos ya “amarrados”, los panistas eran conscientes de que la correlación de fuerzas no les era favorable y entonces ensayaron la dilación, como una táctica para “reventar” la sesión de la Comisión de Hacienda.

“Como había ocurrido en los días recientes, el diputado Madero emprendió una estrategia dilatoria en la reunión de la comisión de ayer, porque no cumplió con su compromiso de someter a votación, como primer punto del orden del día, el tema del nuevo gravamen. En cambio incluyó antes las minutas del Senado, y una de ellas, la que contenía el Código Fiscal, fue alterada por él y su secretario técnico, Jorge Villalobos, quien no sólo "perdió" las firmas de los diputados a favor de esos documentos, sino que al momento de la votación del impuesto intentó influir en el resultado al sostener que había 13 a favor y 13 en contra. Los priístas María Esther Sherman y Salvador Sánchez se dieron cuenta de "la jugarreta" y obligaron a Madero a repetir el escrutinio y, de paso, que su empleado se abstuviera de intervenir.”²⁰

Tras una larga discusión la iniciativa panista fue derrotada en la comisión de Hacienda, por un escaso margen, 15 votos en contra, 13 a favor y dos abstenciones.²¹

Posteriormente la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados aprobó un dictamen Fiscal distinto a los propuestos tanto por el gobierno de Vicente Fox, como por el PAN. La nueva propuesta elaborada por los diputados fue aprobada con 29 votos a favor, incluidos los de algunos legisladores panistas, y sólo uno en contra de un diputado de este partido. En ella se mantenía la tasa de

¹⁸ Periódico La Jornada 22 de diciembre de 2003.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibidem*

15% de IVA, y 10% en la zona fronteriza del país, cero para alimentos y medicinas, y la misma tasa al impuesto sobre la renta (ISR) para personas físicas y morales.²²

El recién aprobado dictamen de la Miscelánea Fiscal 2004 fue presentado para su discusión al pleno de la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 2003 y fue aprobado con 424 votos a favor, ningún voto en contra y 57 abstenciones, principalmente del grupo del PRI encabezado por Elba Esther Gordillo.

Aunque se preveía un presupuesto austero, los grupos parlamentarios de oposición lograron eliminar el artículo segundo transitorio en el que se planteaba la desincorporación de 16 empresas públicas.

Los partidos opositores PRI, PRD y PT lograron una mayoría que les permitió tomar una decisión contraria a los intereses del gobierno. El PRI y el PRD se unieron en este caso, a pesar de que habían mantenido una permanente confrontación; cada uno de estos partidos, los dos con mayor peso político, tenían sus razones para votar contra la propuesta gubernamental, el PRD porque se pronunciaba por un modelo económico distinto, mientras que el PRI respondía a la estrategia de recuperar el terreno político perdido, por lo que no iba a facilitarle nada al gobierno panista.

Aquí vemos claramente la interdependencia de la política y la administración pública, ya que con la negativa del Congreso se decidió una partida de orden político, que repercutiría directamente en la gestión administrativa del gobierno foxista.

El diputado Alfonso Ramírez Cuellar, del PRD, denunció en el pleno de la Cámara de Diputados que durante la negociación del paquete fiscal se habían llevado a cabo distintas maniobras para influenciar el sentido del voto de los legisladores, "presiones casi nunca vistas en la historia reciente del país y mucho menos en la época democrática que empezamos a vivir, presiones al Congreso y presiones a los legisladores; se utilizó de todo".²³

Diputados del PRI y del PRD, e incluso del PAN se mostraron complacidos por la fuerza y autonomía que manifestó el Congreso, a pesar de los intentos de manipular la votación por parte de los operadores políticos de Fox. Consideraron que en la

²² *Ibidem*

²³ Periódico El Universal, 23 de diciembre de 2003.

nueva situación política, el Ejecutivo proponía y el Congreso finalmente decidía y que la nueva mayoría que se había conformado en la Cámara de Diputados era un símbolo que reflejaba los nuevos tiempos políticos del país²⁴ “aunque estemos lejos de la propuesta que hubiera esperado este país, es el Congreso quien tiene la última palabra ”.²⁵

La confrontación del Ejecutivo ante el poder inequívoco del Congreso.

Luego del rechazo a la propuesta foxista, Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, pidió al Subsecretario de Enlace Legislativo, Humberto Aguilar Coronado, trasladarse a San Lázaro porque el coordinador de la bancada del PRI, Emilio Chuayffet Chemor, se había negado a asistir a sus oficinas en el Palacio de Covián, como le pidió el funcionario.²⁶

Este suceso, que pudiera parecer fútil, es sin embargo representativo de los cambios cualitativos en la relación de los representantes de los distintos poderes, porque uno de los entrevistados dijo que hasta 1997 los funcionarios ordenaban a los legisladores ir a sus oficinas y éstos obedecían sus instrucciones como si fueran sus subordinados, lo cual cambió sustancialmente porque los legisladores comenzaron a reivindicar una posición de mayor dignidad y respeto a su investidura de representantes populares, que implicaba en el fondo el respeto a la soberanía del Congreso de la Unión.

El equilibrio entre poderes significó una ruptura con las formas del viejo régimen corporativo priísta, ruptura que sentó las bases de la transición a la democracia y propició el establecimiento de nuevas formas republicanas.

Antes de acudir al llamado de su jefe Santiago Creel, Aguilar Coronado se reunió con Chuayffet, en un último intento por lograr que la bancada del PRI, apoyara la propuesta de Vicente Fox en el pleno de la Cámara de Diputados, con el argumento de que la presidencia había decidido reducir el IVA generalizado de 6 a 3%. Tanto Chuayffet como el Grupo plural -PRI, PRD y PT- rechazaron el nuevo ofrecimiento. Inmediatamente después Aguilar Coronado se trasladó a la Secretaría de

²⁴ Ángel Augusto Buendía, diputado del PRI. Periódico El Universal, 23 de diciembre de 2003.

²⁵ Miguel Ángel Toscano, diputado del PAN. Periódico El Universal, 23 de diciembre de 2003.

²⁶ Periódico El Universal, 23 de diciembre de 2003.

Gobernación y posteriormente a Los Pinos para comunicarle al presidente Fox lo sucedido.²⁷

Esa misma noche el presidente Vicente Fox transmitió en cadena nacional un duro mensaje televisivo en contra del poder legislativo, particularmente contra los diputados de la oposición, PRI, PRD y PT. La imagen misma del presidente -su rostro reflejaba tensión y enojo- era ilustrativa de cómo había recibido el no a su propuesta de Miscelánea Fiscal.

En ningún momento se cuidó de ocultar su molestia, calificó el hecho de "error histórico" y criticó a las fuerzas políticas que, dijo, antepusieron sus intereses facciosos a los de la nación, porque el país no podía ser rehén de los conflictos de grupos en el interior de un partido; "el capital político no puede tener como destino el interés de un grupo". Dijo que el gobierno respetaría la decisión del Congreso aunque le pareciera lamentable, porque iba contra los intereses del país y retrasaba la posibilidad de impulsar el crecimiento. Que los juegos del poder eran entendibles, pero no podían poner en riesgo el futuro de la nación. Aunque también aseguró que esa decisión no ponía en riesgo la solidez de las instituciones.

El mensaje presidencial fue calificado por diputados, senadores, los principales editorialistas y la opinión pública, como un ataque al Congreso y una falta de respeto a la división de poderes establecida en la Constitución, y significó el inicio de un grave enfrentamiento con los legisladores. Al año siguiente el presidente Fox vetó el presupuesto aprobado por los diputados, llevando la disputa a la Suprema Corte de Justicia, la cual determinó dar la razón a Vicente Fox. La disputa con el congreso sería una constante y se prolongaría hasta el final del gobierno foxista.

Esta serie de eventos nos permite constatar en la práctica, que el análisis de la toma de decisiones en el seno de las políticas públicas, como señala Peters, hace necesario romper la barrera que usualmente ha dividido a lo político de lo administrativo. En este caso por ejemplo, el contexto político influyó terminantemente en la decisión del Congreso, lo cual a su vez impactó directamente en los planes y programas de la administración pública de Vicente Fox.

²⁷ Periódico La Jornada, 22 de diciembre de 2003.

Lo acontecido puso en evidencia que las atribuciones “metaconstitucionales” que por años detentó el jefe del ejecutivo fueron acotadas por el equilibrio de poderes. El Congreso retomó las responsabilidades a las que por años había abdicado en la época de la hegemonía priísta y la oposición hizo valer el peso político que tenía en la cámara, basado en el apoyo que los ciudadanos le habían otorgado a través del voto en las elecciones.

Concluimos que en la disputa con el Congreso, el presidente Fox y sus funcionarios tenían pocas posibilidades de lograr la aprobación de su propuesta de Miscelánea Fiscal primero, porque los diputados panistas no eran mayoría en la Cámara de Diputados y, luego, porque la habilidad del gobierno para negociar y establecer alianzas fue nula, con lo que demostró poseer una capacidad limitada, capacidad entendida en el sentido planteado por Theda Skocpol, que se refiere al poder de negociación, persuasión y habilidades para llegar a acuerdos y compromisos.²⁸

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) al Tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2004.

Si bien la Miscelánea Fiscal fue aprobada en lo general, a petición de algunos diputados ciertos artículos fueron reservados para discutirse en lo particular; uno de éstos fue la fracción II del Artículo sexto, del proyecto de Decreto relativo a las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), que es donde se establecen los impuestos al tabaco, o sea, en el que se define la política fiscal en relación con el tabaco.

En el transcurso del proceso de discusión, aprobación y posterior negativa del aumento al impuesto del IEPS al tabaco, el principal espacio de discusión y negociación fue el Congreso, en tanto escenario político público; principalmente la Cámara de Diputados que se constituyó en la más importante arena de conflicto y en menor medida, la Cámara de Senadores.

Los medios de comunicación sirvieron de caja de resonancia de los sucesos. Los medios más activos fueron la Revista Proceso y los periódicos La Jornada, Milenio, Reforma y Excélsior, el que dedicó más espacio y acompañó más de cerca todo el proceso fue el periódico El Universal, todos ellos publicaron un gran número de

²⁸ Skocpol, Theda, en Mendíaz, María Graciela. *El estado y las políticas públicas. las visiones desde el neoinstitucionalismo. op. cit.*

notas periodísticas, entrevistas y artículos de opinión, en los cuales se debatía en torno al aumento al impuesto al tabaco.

Cuando se presentó al pleno de la Cámara la propuesta de aumento al IEPS al tabaco en la Miscelánea Fiscal de 2004 no hubo homogeneidad en los argumentos de los diputados de los distintos grupos parlamentarios, lo que puede tener dos interpretaciones, o bien no existió una línea política previa por parte de los coordinadores de las fracciones, o si la hubo, ésta no fue acatada, porque los diputados mantuvieron posiciones divergentes, sin importar su filiación partidaria.

Los más firmes opositores al aumento del impuesto al tabaco fueron los diputados del PRI oriundos de Nayarit, el principal productor de tabaco; Hilaria Domínguez Arvizu, Salvador Sánchez Vázquez -según dijeron representantes campesinos- y Raúl José Mejía González, nayarita también.

Estos legisladores manifestaron su inquietud por esa región tabacalera y solicitaron al pleno de la Cámara eliminar la propuesta de aumento. Sus principales argumentos fueron que el sobreprecio de dos pesos que se impondría a cada cajetilla de cigarros a través del IEPS impactaría negativamente a la industria tabacalera y a la economía nayarita, porque ese estado dejaría de producir más de 2 mil Has. de tabaco, lo que implicaría perder más de 200 mil jornales, perjudicando a más de 4 mil familias nayaritas.

Señalaron que si bien Nayarit producía 90% del total nacional de tabaco, en ese momento se cultivaba menos de 50% de lo que se producía años antes. Por último arguyeron que el impuesto impactaría negativamente a la industria tabacalera, poniendo en riesgo inversiones y empleos necesarios para el país y, además, fomentaría la evasión de impuestos y el contrabando de cigarros.²⁹

²⁹ “(El aumento al impuesto), tendría efectos devastadores para la economía nayarita; para la certidumbre de una industria que genera 500 mil empleos y sobre todo pone en riesgo la perspectiva de vida de miles de familias de campesinos. La problemática de regular la industria del tabaco no se resolvería con medidas impositivas de última hora, estableciendo impuestos que eliminan y distorsionan de un plumazo una actividad económica legalmente establecida, con esta medida estaríamos fomentando la consolidación de la evasión y el contrabando. Hoy cultivamos menos del 50 % de lo que se producía hace algunos años; el deterioro de nuestro campo es alarmante...no tendríamos menos fumadores por el mercado informal y sí tendríamos 4 mil familias sin futuro en Nayarit. No lo podemos permitir. Los campesinos de Nayarit nos reclaman mucha congruencia, no podemos sobre rodillas poner en riesgo ni en juego inversiones y empleos que el país necesita. Hago un llamado a la responsabilidad y a la congruencia.” Diputado Raúl José Mejía González. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

La diputada Domínguez Arvizu, fue siempre la figura más visible del grupo de diputados de Nayarit que se oponían al aumento al IEPS al tabaco. Su posición no era nueva en relación con el tema del tabaco ya que siempre había sido coincidente con la de las empresas tabacaleras. Arvizu contaba era una legisladora de larga trayectoria política tanto en su estado como en el ámbito nacional, fue diputada federal en la L Legislatura, 1976-1979, diputada local en el Congreso de Nayarit en la XXVI Legislatura, 1999-2002, nuevamente diputada Federal en la LIX Legislatura, 2003-2006 y actualmente es Senadora Suplente de la LX Legislatura de 2006-2012, electa por representación proporcional en la primera Circunscripción por Nayarit y hasta mediados de 2009, fue también Secretaria General de la Confederación Nacional Campesina del PRI.

La estrategia de la industria tabacalera de aliarse con legisladores provenientes de las zonas productoras de tabaco no es nueva, existen antecedentes de que ha desarrollado esta estrategia en otros países, aliada con congresistas ha logrado bloquear diversas legislaciones de control del tabaco.³⁰ En Argentina los senadores de las provincias tabacaleras son tradicionalmente los más vehementes opositores a la aprobación de cualquier proyecto oficial que vaya contra los intereses de las empresas tabacaleras.³¹

Ciertos diputados entrevistados coincidieron en señalar que tanto en la tribuna como fuera de ella, los diputados priístas de Nayarit se asumen falsamente como representantes de los campesinos tabacaleros y que son los más asiduos defensores de las tabacaleras: “los diputados nayaritas, bajo el pretexto de que va a

³⁰ Sebríé Ernesto, Barnoya Joaquín, Pérez-Stable E J, Glantz Stanton. Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina. Revista Tobacco Control, Octubre 2005; 14: e2.

³¹“Para oponerse a tres de las medidas más temidas por la industria: ambientes públicos y privados 100 % libres de humo; severas limitaciones a la publicidad de cigarrillos y la obligación de colocar en los paquetes advertencias sanitarias claras sobre las consecuencias del fumar, la voz de los tabacaleros es la senadora peronista Liliana Fellner, representante de Jujuy, una de las siete provincias tabacaleras del país, quien presentó un proyecto blando, a imagen y semejanza de los deseos de la industria: Yo represento a los productores tabacaleros. Mi proyecto fue consensuado con la Cámara de Tabaco de Jujuy”, admitió la senadora Fellner.

- Entonces, defiende los intereses de la industria –le planteó este diario.
- No, yo no soy la voz de la industria, soy la voz de los productores, defendiendo a los trabajadores –replicó la senadora. Más allá de esta diferencia, lo cierto es que su proyecto propone las mismas medidas que impulsan las transnacionales tabacaleras a la hora de enfrentar legislaciones restrictivas.” Las trabas del lobby de la industria contra la ley antitabaco en la Argentina. <http://luchadores.wordpress.com/2006/09/19/las-trabas-del-lobby-de-la-industria-contra-la-ley-antitabaco-en-la-argentina/>

haber mucho contrabando y van a caer los precios y se va dejar de consumir tabaco, siempre hacen causa común con las empresas tabacaleras.”³²

Buscando las raíces del poder político que pudieran tener las tabacaleras, logrado a través del apoyo a campañas y a carreras personales de funcionarios y políticos locales en Nayarit, encontramos que la mayoría de las investigaciones y estudios que estudiantes e investigadores de la Universidad de Nayarit han realizado, se refieren a diversos temas relacionados con el tabaco, por ejemplo, la agricultura, el empleo, el impacto económico. No existen investigaciones sobre los vínculos políticos establecidos entre los productores, los líderes nayaritas y las empresas tabacaleras. Quizá es hasta que los legisladores llegan a ocupar una curul en el Congreso que se establece el contacto con las empresas tabacaleras. Esta es una línea de investigación que sería importante seguir para conocer el tipo de compromisos que adquieren los legisladores en caso de tener algún acuerdo con estas empresas.

En el caso concreto del tabaco se presentan intereses contrapuestos y a veces irreconciliables, entre los actores, los legisladores se ven sometidos a grandes presiones, porque los grupos de interés involucrados luchan por políticas que consideran favorables y los legisladores en algunos casos no actúan de manera honesta, sino que “establecen redes clientelares con los grupos de poder real (desde los partidos políticos hasta los medios de información de masas, pasando, obviamente, por los poderes económicos) e intercambian ventajas y recursos, a veces de forma poco diáfana y jurídicamente discutible.”³³

Durante la discusión en la tribuna de la Cámara de Diputados, de la Miscelánea de 2004, los diputados del PAN, Maki Esther Ortiz Domínguez y Miguel Ángel Toscano Velasco, se manifestaron a favor de aumentar el impuesto al tabaco, con el fin de proteger la salud de los ciudadanos. Para sustentar sus argumentos refirieron cifras de la morbilidad y de la mortalidad asociada al consumo de tabaco en México, y compararon los cerca de 29 mil millones de pesos gastados por el sector salud en la atención a las enfermedades asociadas al consumo de tabaco, contra los 11 mil 249

³² Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

³³ Carbonell, Miguel. Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 89. Mayo-Agosto, 1997, p. 433.

millones de pesos obtenidos por concepto del impuesto del IEPS a este producto, equivalentes a sólo el 32% de lo que el gobierno gastaba en este rubro.

Coinciden los diputados y senadores entrevistados en que ha sido en las últimas legislaturas cuando ha cobrado fuerza la asociación entre los impuestos al tabaco y el gasto en salud, lo cual significa una evolución muy importante, porque antes los diputados veían el impuesto al tabaco como un ingreso que les permitiría tapar hoyos presupuestales y asignar recursos a aquellos programas que les interesaran.

Juan Carlos Pérez Góngora, diputado del PRI, contrario al aumento al impuesto, argumentó que la propuesta era inconstitucional porque iba en contra del objetivo central de la política tributaria de otorgar certidumbre y establecer reglas claras para las empresas y las personas y que perjudicaría a 200,000 familias. En este mismo sentido se pronunció el diputado Jorge Martínez Ramos, del PRD, quien además sugirió incluir a los cigarrillos sin filtro en la canasta básica y reconoció que había estado tratando de influir en algunos de sus compañeros de bancada para que rechazaran el aumento al impuesto.³⁴

Fernando Espino Arévalo, diputado del Partido Verde Ecologista de México, (PVEM), concordó con los diputados panistas Ortiz Domínguez y Toscano Velasco, acerca de aumentar el impuesto porque, dijo que permitiría combatir el importante problema de salud pública en que se había convertido el tabaquismo.

Intervino entonces la diputada Domínguez Arvizu para oponerse terminantemente al alza al impuesto, por las repercusiones negativas que tendría en los productores de tabaco y sus familias. Señaló que su participación en foros sobre el IEPS al tabaco le permitía afirmar que las personas no dejaban de fumar al incrementarse el precio de los cigarros. Que la cosecha de tabaco en Nayarit se había ido reduciendo progresivamente y en contraparte el contrabando había aumentado y que el consumo de tabaco no era sólo un problema de salud, sino social.³⁵ “Es mentira que

³⁴ “¿Por qué no empezar a pensar que los cigarrillos sin filtro fueran parte de la canasta básica?, si afecta a los compañeros nayaritas que siembran tabaco, si afecta a la industria, si afecta a la generación de empleo, nadie deja de fumar por subirle el precio, las personas van a seguir fumando y solamente le vamos a estar cobrando más dinero a las personas que tienen menos recursos. Yo estoy en contra absolutamente (*del aumento al impuesto*) y así he estado invitando a los compañeros de mi bancada.” Diputado Jorge Martínez Ramos. Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

³⁵ “Yo soy una productora de tabaco de Nayarit y hemos dejado de sembrar alrededor de 24 mil Has (*de las cuales*) dependen hermanos indígenas. En 1993 se sembraban más de 65 mil Has. y existían alrededor de 24 mil productores, ya para 2001 las has. sembradas eran sólo 40 mil y en 2002 habían disminuido a 36 mil, hasta llegar a 11 mil en el 2003. Ahorita no llegamos a 3 mil productores... (*empleábamos*) a más de 200 mil personas.

es problema de salud...es cuestión de formación desde el hogar.... qué es más grave, ¿dejar en hambre a miles de compatriotas productores de tabaco o en este caso votar a favor de este dictamen?"³⁶

El diputado Francisco Javier Salazar Diez de Sollano refutó estos argumentos y dijo que si el aumento al precio del tabaco no significaba la disminución de su consumo, - porque este producto presenta una demanda inelástica- entonces el aumento no tenía por qué afectar a la industria tabacalera.

Enrique Tamborrel Suárez, diputado panista, al respaldar el aumento al impuesto, enfatizó la diferencia de casi 20 mil millones de pesos, entre lo que se gastaba atendiendo a los enfermedades asociadas al tabaco, con los impuestos recaudados a esta industria, diferencia que era aportada por todos los ciudadanos. Por lo que, dijo, los 4 mil millones de pesos que se recaudarían a través del aumento propuesto al IEPS al tabaco significaba un acto de justicia, que no tenía intención de dañar a Nayarit y a su gente, puesto que seguramente muchos nayaritas morían y morirían también a causa del tabaquismo. Finalizó diciendo que en México se importaba y exportaba tabaco y que en el año 2001 las importaciones habían crecido en 45.9%, por lo que se tenía en la balanza comercial un superávit de 25 millones de dólares.

La diputada Domínguez Arvizu cuestionó al diputado Tamborrel Suárez acerca de si conocía los montos del contrabando de cigarrillos y de la producción nacional. El diputado Tamborrel Suárez respondió que si el contrabando era el problema entonces se aumentara el gravamen a cuatro pesos y los dos pesos extras -4 mil millones de pesos adicionales- se destinaran al combate al contrabando.

Diez de Sollano intervino para explicar la lógica del impuesto con elementos de teoría económica y propuso modificar la fracción discutida, para que en lugar de aumentar dos pesos por cada paquete de 20 cigarrillos se aumentara 20% al precio de cada cajetilla. Esta propuesta generó una gran polémica.³⁷

Hoy no damos (*trabajo*) ni a 5 mil.....Qué es más grave: dejar a 1 un millón de familias sin trabajo y sin comer, o revisar nuestro planteamiento." Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los estados Unidos Mexicanos. AÑO I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

³⁷"El consumo del tabaco...presenta una demanda..inelástica...por más que suba el precio de este producto...seguirá siendo consumido...la teoría económica dice que los productos con una demanda inelástica son los que deben tener las tarifas más altas....porque al seguir siendo consumidos van a representar un ingreso importante para el fisco....Charles Pigou...hablaba de que estos productos que pueden tener efectos nocivos tienen que tener un impuesto para que reflejen el costo social...el costo del producto (*el tabaco*) solamente

Pablo Gómez, diputado del PRD, dijo que el impuesto a los cigarrillos era en ese momento del 100% y que la propuesta de Diez de Sollano no significaría un aumento de 20%, sino de 20 puntos porcentuales, adicionales a la tasa impositiva vigente, por lo que quedaría en 120%, con lo que se derogaría automáticamente el transitorio que establecía la escala móvil de incremento del porcentaje del impuesto y que si la propuesta de Diez de Sollano se aceptaba, el impuesto diría simplemente: “120%”.

Ante la confusión que ocasionaba la nueva propuesta, el diputado Toscano, propuso dejarla como estaba planteada originalmente, dos pesos por cajetilla. Sin embargo, el diputado Salazar Diez de Sollano mantuvo su propuesta de 20% de aumento sobre el precio de cada cajetilla, misma que fue aprobada y admitida para que fuera puesta a consideración del pleno.³⁸ Se procedió entonces a la votación y tras una apretada votación -226 votos, 221 en contra y 26 abstenciones-, esta propuesta fue aprobada.

El aumento de 20% al precio final de las cajetillas de cigarros se traduciría en un aumento de tres pesos, durante tres años, a partir del 1º. de enero de 2004. El incremento aprobado por la Cámara de Diputados aún tendría que ser discutido por los senadores, para que lo ratificaran, modificaran o rechazaran.

Las reacciones a la aprobación del impuesto.

En cuanto se hizo pública la aprobación del aumento al impuesto al tabaco en la cámara de diputados se produjo un intenso debate entre los actores involucrados, los cuales hicieron públicas sus opiniones.

representa el costo privado, pero no representa la totalidad del costo social. Me permito presentar una propuesta que modificaría la redacción de la Ley del IEPS: los contribuyentes que produzcan o importen cigarros con o sin filtro deberán pagar durante 2004, 2005 y 2006 una cuota adicional de IEPS del 20% sobre el precio de cada cajetilla (*propongo cambiar*) la cantidad fija por una cantidad proporcional, por un periodo de 3 años, a partir de 2004”. Diputado Francisco Javier Salazar Diez de Sollano. Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los estados Unidos Mexicanos. AÑO I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

³⁸ La modificación propuesta por el diputado Salazar Diez de Sollano, a la fracción II del artículo 6º. del proyecto de decreto relativo a las disposiciones transitorias de la Ley del IEPS, quedó como sigue: “Los contribuyentes que produzcan o importen cigarros con o sin filtro deberán pagar durante 2004, 2005 y 2006 una cuota adicional del IEPS del 20% sobre el precio de venta final de cada cajetilla de cigarros. La tasa del IEPS que corresponda por la enajenación o importación de cigarros, con o sin filtro, a que se refiere la Ley del IEPS no será aplicable a la cuota que se refiere esta fracción, la cuota a que hace referencia esta fracción deberá enterarse conjuntamente con el IEPS que corresponda por la enajenación e importación de cigarros con o sin filtro.” Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. AÑO I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

Las empresas tabacaleras y las cámaras industriales que las representan mostraron una inmediata y virulenta reprobación al incremento al impuesto a los cigarrillos, manifestaron abiertamente su descontento a través de declaraciones a la prensa, advirtiendo, sin empacho, que el gravamen lo pagarían los consumidores.³⁹

Llama la atención que los argumentos y las cifras utilizados por algunos legisladores en la tribuna de la Cámara de Diputados para oponerse al incremento al impuesto fueron exactamente los mismos que empleó la industria tabacalera para descalificar el recién aprobado aumento.

Los empresarios tabacaleros aseveraron que si el Senado ratificaba el gravamen, el contrabando aumentaría. Carlos Humberto Suárez, presidente del Consejo Nacional de la Industria Tabacalera (CNIT) y al mismo tiempo director de Asuntos Corporativos de la empresa British American Tobacco (BAT), advirtió que el aumento adicional de 20% al impuesto a los cigarrillos, aprobado por los diputados era inconstitucional,⁴⁰ tal y como lo habían señalado los diputados Juan Carlos Pérez Góngora, del PRI, y Dolores Padierna, del PRD- porque los diputados imponían un impuesto sobre otro y que se vislumbraba un cierre de fábricas debido a que sería más barato importar cigarrillos que fabricarlos en México. Agregó que con esta medida se propiciaría el aumento del contrabando,⁴¹ tal y como lo habían expresado en el pleno de la Cámara los diputados nayaritas priístas, Hilaria Domínguez, Salvador Sánchez y Raúl José Mejía González.

Mario Villas, presidente de la Comisión de Alimentos, Bebidas y Tabaco, de la Canacindra, coincidió con que el impuesto propiciaría el acrecentamiento del

³⁹ Mexican Tobacco Industry Reacts to New Tax. December 24, 2003. Agencia de noticias Prensa Latina. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.prensalatina.com.mx/article.asp?ID=%7BC47666FE-3439-4C30-A510-50931DA8DAA0%7D&language=ES>. consultada en 3 de enero de 2005.

⁴⁰ Periódico Reforma. 23 de diciembre de 2003.

⁴¹ "El mercado mexicano es de 48 mil millones de cigarrillos y actualmente 4 % es de contrabando, pero con este impuesto el contrabando se irá a entre 20 a 25 % y derivado de esta decisión, 17 de cada 20 cigarrillos representarían impuesto sobre el precio del producto, lo cual propiciará que el comercio ilegal crezca, ocasionando una reducción en la recaudación fiscal de 150 millones de pesos por cada punto porcentual que pierda el mercado forma. Están acabando con la industria del tabaco, la reforma fiscal aprobada fue de humo y atenta contra los productores, la cadena productiva y, sobre todo, las fuentes de empleo....la industria tabacalera es una de las que más tribuciones pagan. Estamos muy decepcionados porque se afecta a los productores directos del tabaco, a la industria en general y al consumidor, los panistas creen que ayudarán a disminuir el consumo, pero realmente el consumo se inclinará por el contrabando". Carlos Humberto Suárez. presidente del Consejo Nacional de la Industria Tabacalera (CNIT) y también director de Asuntos Corporativos de British American Tobacco (BAT), InfoSel Financiero. Temen empresas tabacaleras más contrabando por nuevo IEPS. México, 23 de Diciembre. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://cl.invertia.com/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200312231538_INF_27497762 Consultado el 22 de abril de 2004. Periódico El Universal. 23 de diciembre de 2003.

contrabando y afectaría al consumidor quien pagaría más por los cigarrillos. Anunció que las dos empresas tabacaleras más importantes del país (PM y BAT) recurrirían al amparo contra el nuevo impuesto, porque perjudicaba a esa industria la elevación paulatina de los impuestos a sus productos, lo cual aunado al endurecimiento de las normas de salud que se habían registrado en los últimos años, ocasionaba que estas empresas padecieran por la falta de competitividad y escaso apoyo de las autoridades para combatir el comercio ilegal. Finalizó pronosticando que no se recaudarían grandes cantidades con el incremento.⁴²

Los diputados que votaron contra el aumento al impuesto expresaron su confianza en que el Senado rechazaría el incremento al IEPS al tabaco. La diputada Dolores Padierna, del PRD, dijo: "Se trata de un impuesto a todas luces inconstitucional porque se trata de un impuesto sobre el impuesto (prohibido legalmente), los tabacos ya pagan impuestos y ahora se le puso 20% más y confiamos que el Senado pueda corregir eso."⁴³

La reacción de los senadores también fue inmediata y dejaba entrever que el aumento al impuesto no sería aprobado. El vicepresidente de la mesa directiva del Senado de la República Cesar Jáuregui del PAN, dijo que seguramente devolverían a la colegisladora la minuta de Ley de Ingresos con modificaciones respecto al impuesto al tabaco, porque la sobretasa parecía un despropósito, ya que no era de 20%, como "equivocadamente" lo habían redactado los diputados, sino que en realidad era un impuesto de 120%.⁴⁴

El 26 de diciembre, tan sólo cuatro días después de la aprobación del dictamen de aumento al impuesto en de la Cámara de Diputados, las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, elaboraron un nuevo dictamen, en el que acordaron eliminar el gravamen de 20% al tabaco. Los senadores del PRI, PAN y PRD desecharon el aumento al impuesto porque consideraron que alentaría el consumo de cigarros del extranjero y

⁴² Periódico El Universal. 23 de diciembre de 2003.

⁴³ Aprueban polémico impuesto a cigarros en México. 23/dic./2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://espanol.lycos.com/actualidad/articulo/html/act167963.htm> consultada en 8 de abril de 2006.

⁴⁴ "Sólo por eso se debe regresar, pero además hay que analizar si esa medida que aprobaron los diputados se justifica o no. Primero se deberá ver si con los recursos que se generan por ese impuesto se pueden enfrentar los efectos nocivos a la salud, o si solo fue un acto para generar mayores recursos a la hacienda pública." Senador Cesar Jáuregui. Periódico La Jornada. 27 de diciembre de 2003.

perjudicaría a la industria nacional y acordaron dejar vigente la ley que preveía el 100% de impuesto, gradual hasta 2005.⁴⁵

El dictamen elaborado por las Comisiones de la cámara de Senadores donde se rechazaba el aumento al impuesto al tabaco merece especial atención, según algunos entrevistados fue redactado por la propia industria tabacalera en complicidad con la Secretaría de Hacienda. Este documento contiene exactamente las mismas cifras que este sector industrial había dado a conocer días antes, y ningún dato o cifra señalados por los diputados proclives al aumento, como el gasto anual del sector salud para atender las enfermedades que ocasiona el tabaquismo, la prevalencia de tabaquismo en el país, o las cifras de morbimortalidad relacionadas con el consumo de tabaco. Únicamente se menciona que el consumo de tabaco es un problema de salud pública.

Este dictamen se presentó al pleno del Senado el 27 de diciembre y la discusión se centró nuevamente en el número de hectáreas sembradas, los empleos que se perderían y si esta medida propiciaría el aumento del contrabando. Como había sucedido en la Cámara de Diputados, los Senadores de Nayarit hicieron frente común contra el impuesto, argumentando que afectaría a los productores y campesinos tabacaleros de su estado.

El senador Marco Antonio Fernández Rodríguez del PRI, destacó que su principal responsabilidad era defender los intereses de los productores de tabaco y como nayarita se oponía al incremento del impuesto.⁴⁶ Miguel Ángel Navarro Quintero, también priísta, reconoció que el tabaco era nocivo para la salud, pero consideró que las medidas impositivas no eran la manera de combatirlo. Que buscar alternativas fiscales para problemas sanitarios era un error y que el IEPS al tabaco era un IVA encubierto. Expresó que debían protegerse los derechos de los indígenas, porque

⁴⁵ Periódico La Jornada. 27 de diciembre de 2003.

⁴⁶ Dijo que “estaba en contra el aumento al impuesto y que su posición no estaba relacionada con la salud, ya que el tabaco era la única actividad rentable en ese estado y que incrementar los impuestos a este producto, dañaría a Nayarit. Aseguró que años antes, cuando se incrementaron los impuestos en cigarrillos, hubo movimientos sociales por parte de los productores de tabaco nayaritas, por lo que tuvieron que invertir cantidades importantes para poder dar a estos productores la posibilidad de sobrevivir en forma digna....consideró de vital importancia los acuerdos a los que habían llegado con la industria tabaquera, con la cual existía el compromiso de ampliar las áreas de cultivo....razón por la cual hacía la propuesta formal de que la tasa del impuesto quedara en los términos y valores en que se encontraba.” senador Marco Antonio Fernández Rodríguez Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores del 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

de los 24,000 jornaleros nayaritas 95% eran huicholes y coras y en caso de una crisis en la producción de tabaco éstos perderían su empleo. Subrayó que en caso de aprobarse el impuesto 85,000 familias dejarían de tener acceso al Seguro Social.⁴⁷

En contraparte, el Senador Moreno Brizuela, del PRD, adujo que el consumo de tabaco ocasionaba severos daños a la salud y propuso que la tasa del impuesto quedara en los términos y valores en que había sido aprobada por los diputados.⁴⁸

En esta sesión del Senado se mencionó por primera vez el cabildeo realizado por parte de las empresas tabacaleras para influir en los legisladores y lograr que votaran contra el aumento al impuesto. El senador Raymundo Gómez Flores, del PRI, expuso que los legisladores habían sido sometidos a presiones a través del cabildeo: “Todos hemos sido testigos de los cabildeos, pero díganme cuándo vinieron a cabildear a su favor los más de 50 millones de mexicanos que tienen ingresos de menos de cinco salarios mínimos.”⁴⁹

Cuando la propuesta de aumento de 20% al IEPS al tabaco aprobado por los diputados se sometió a votación en el pleno de la Cámara de Senadores fue rechazada con un margen mínimo de votos, 59 en contra y 52 a favor. Al no aprobarse este aumento, el gobierno federal dejó de percibir 2 761.5 millones de pesos.

La minuta de acuerdo fue devuelta a la Cámara de Diputados para su aprobación final y fue discutida en la sesión del 28 de diciembre de 2003. Al inicio de la cual, el presidente de la mesa directiva, Juan de Dios Castro Lozano, anunció la presencia

⁴⁷ Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores del 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

⁴⁸ “El tabaquismo es una de las principales lacras de la humanidad..es responsable de una gran cantidad de enfermedades indirectas...de ninguna manera.. podemos alentar su producción y su consumo... es importante que se grave, una de las maneras de desalentar el consumo del tabaco, es ..definitivamente aumentar los impuestos.” Senador Moreno Brizuela, del Grupo Parlamentario del PRD. Boletín de Prensa del Senado de la república, 2003/1488 México, D. F., 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

⁴⁹ Boletín de Prensa del Senado de la República, 2003/1488 México, D. F., 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

en las galerías de campesinos productores de tabaco de Nayarit “a solicitud de la diputada Hilaria Domínguez Arvizu.”⁵⁰

Los asistentes, representantes de la Asociación Rural de Interés Colectivo Tabacalera (ARIC), declararon a la prensa que su agrupación contaba con aproximadamente 15,000 productores de tabaco del estado de Nayarit y parte de Sinaloa y Jalisco y que su presencia era para manifestarse contra el aumento al tabaco, como lo habían expresado los diputados nayaritas.

Juan de Dios Castro comunicó al pleno la devolución de la minuta del proyecto de aumento al IEPS al tabaco, por parte de la Cámara de Senadores.⁵¹ Sin mayores trámites, se llevó a cabo la aprobación de la minuta, por lo que fue de las llamadas *fast-track*, con 431 votos en pro, ninguno en contra y 24 abstenciones.

La opción ganadora.

Ante la embestida de los grupos de presión hacia el Congreso, los legisladores han tenido que desarrollar diversas estrategias para resistirla. Una de ellas ha sido la construcción de mecanismos propios entre las fracciones de los distintos partidos. Por ejemplo, previo a las votaciones en el salón de plenos, organizan reuniones plenarias donde participan todos los miembros de la fracción parlamentaria y ahí toman las decisiones más importantes. Logran acuerdos internos con el propósito de presentar un frente común a la hora de discutir y votar en el pleno alguna iniciativa.

“Esto no quiere decir que en algunas ocasiones alguien no se fuera por la libre, ya sea porque había agarrado algún determinado compromiso, o porque su convicción era votar en contra de una opinión mayoritaria del partido, pero por lo regular logramos mantener la cohesión del grupo parlamentario. Lo que influye mucho, lo que se tiene que lograr, es que desde la coordinación de los grupos parlamentarios haya una posición unificada y de firmeza, cuando el grupo parlamentario está muy dividido, cuando cada quien hace y deshace según los intereses de sus corrientes, y cuando hay una coordinación general débil, pues entonces el espacio es de más fácil acceso a todos los grupos de interés”⁵²

Una cohesión fuerte permite a grupos parlamentarios acotar las acciones de los grupos de presión, que en algunos casos, a través de sus cabilderos, buscan echar abajo determinadas iniciativas de ley y usan todos los medios de los que puedan

⁵⁰ Diario de los Debates. Órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo Federal, LIX Legislatura AÑO I México, DF, 28 de diciembre de 2003. Sesión No. 6.

⁵¹ “Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones.” Diario de los Debates. Órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo Federal, LIX Legislatura AÑO I México, DF, 28 de diciembre de 2003. Sesión No. 6.

⁵² Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

disponen. Aunque según nuestros entrevistados cuando los cabilderos saben de la fuerza del Estado, cuando no tienen los recursos de oponerse a una iniciativa, lo que tratan entonces es de reducir el efecto, de paliar los daños en ambos lados.

“Entonces el cabildero ofrece algo a las instituciones, para que el gobierno pueda flexibilizar un poco su postura y las empresas no pierdan tanto, no se vean tan afectadas. Esos cabilderos tienen que saber cuáles son los pros, los contras, los efectos, las experiencias. Y se convierten en ocasiones en los principales analistas, porque tienen experiencia en el tema, saben dónde está la información acerca de las propuestas que presentan y es de su interés presentársela al gobierno.”⁵³

Cuando los legisladores perciben el riesgo de que los grupos de presión intentarán sabotear una iniciativa, deben planear y operar políticamente con sigilo para sacar adelante las propuestas de aumento a los impuestos de productos como el tabaco y el alcohol. Las precauciones que toman obedecen a que conocen la fuerza de sus oponentes y la capacidad de maniobra que tienen en el Congreso a través del cabildeo.

“Uno ya sabe la fuerza de los cabilderos, entonces cuando te falta dinero para llenar una serie de bolsas que consideras prioritarias como campo, vivienda, etc. Tienes que voltear los ojos hacia el IEPS al tabaco y alcohol y tienes que pactar con el otro grupo parlamentario, para esconder y mantener en la discreción absoluta tu intención de subir ese impuesto. Los que hemos estado ahí, sabemos perfectamente que si tú empiezas a anunciar desde antes que vas a subir el impuesto al tabaco o al alcohol, la fuerza de las empresas es muy grande y te dobla, tienes que agarrarlos por sorpresa, y a veces los agarras por sorpresa. Nosotros lo hicimos en la LVII legislatura.”⁵⁴

Para lograr quebrantar estos acuerdos parlamentarios, las empresas ejercen lo que denominamos “cabildeo transgresor” para lograr que se imponga su decisión, manipulando la decisión soberana del Congreso. A través de este tipo de cabildeo logran acuerdos poco transparentes con los legisladores, los que no son ilegales, pero sí ilegítimos en el nuevo tiempo de consolidación democrática de México. Amparados en la falta de normatividad del cabildeo, los legisladores realizan este tipo de arreglos con los cabilderos.

La forma como operan los cabilderos en México no es reservada, al contrario, se manejan de una manera completamente abierta, suelen tener una presencia constante en las Cámaras de Diputados y Senadores, sobre todo en la época de discusión de la Ley de Ingresos, que es cuando se establecen los impuestos para el año siguiente. Hay empresas que manejan grupos de cabilderos de ocho o diez

⁵³ Entrevista a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en funciones de 1993 a 2000. Realizada El 19 de marzo de 2009.

⁵⁴ Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

personas, los cuales permanecen, a decir de nuestros entrevistados, en el congreso todo el tiempo y están en todos lados, en el restaurante “Los cristales”, de la Cámara de Diputados, en los pasillos, en las reuniones de las distintas comisiones.

“Ahí duermen, ahí comen, ahí se bañan y todo, ahí están todos los cabilderos, tanto de las cerveceras como de las tabacaleras, todo el día, toda la noche, no se despegan, tienen una mesa especial ahí en el restorán Los cristales, ahí los vas a ver todos los meses de noviembre y diciembre que se discute el presupuesto.”⁵⁵

Para abordar a los diputados, los cabilderos los esperan en los corredores o en los espacios públicos del Congreso, aunque también acuden a buscarlos directamente a sus oficinas, para lograr una entrevista o solamente para dejarles carpetas con sus informes.

El proceso de la decisión legislativa de los temas controvertidos, ubica a los legisladores al centro de una fuerte disputa. Grupos de presión, como empresarios de algún sector particular, o de alguna región específica, se acercan a los legisladores para exigirles “de una manera fuerte” que se opongan a las propuestas que consideran inconvenientes para sus intereses.

“En medio está el legislador, quizá convencido de que lo propuesto es adecuado, pero del otro lado tiene a los grupos de presión que le exigen que vote en contra. En muchos casos hay dos intereses, dos fuerzas presionando en sentidos opuestos al legislador, una fuente de trabajo que puede verse afectada y el poder económico que se puede favorecer de manera directa o indirecta. Las dos cosas pueden coexistir, un interés genuino de los legisladores de que la disminución en la siembra va afectar, y hay zonas en las cuales el empleo puede ser del 80 %, en esa actividad, y si se ve afectada generaría un problema de índole económico y social en esa región, entonces es de su interés defenderlo y de ahí su postura. Pero también pueden darse casos donde los legisladores expresan casi textualmente la postura de las tabacaleras, donde tú puedes presumir que existen otro tipo de intereses por parte los legisladores”⁵⁶

Para la mayoría de nuestros entrevistados el soborno es práctica común entre cabilderos y legisladores y una vez que diputados o senadores han llegado a algún arreglo con determinada empresa se convierten en sus incondicionales. Incluso hay quienes afirman que algunos diputados y senadores están en las nóminas de las grandes empresas nacionales y transnacionales, mismas que de ser necesario realizan desembolsos de efectivo, sobre todo en aquellas iniciativas que pueden ser particularmente conflictivas y que a los diputados les resultan atractivas. El pago a los legisladores-cabilderos se realiza en función de su importancia estratégica, de

⁵⁵Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

⁵⁶ Entrevista a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en funciones de 1993 a 2000. Realizada el 19 de marzo de 2009.

sus contactos o del papel que jueguen en el momento en que se discute una iniciativa polémica.

“Hay legisladores importantes que están en las nóminas de las grandes corporaciones, mensajeros, esa es su función y seguramente no les pagan tres pesos y por supuesto eso no es público, pero sí se da. Hay dos tipos de cabilderos los que conocen de los temas y entran a la discusión de fondo o sea el debate del planteamiento de los pros y contras de lo que se está proponiendo, esos son los cabilderos profesionales y hay otros cabilderos que son los que tienen relaciones, y se autodenominan cabilderos, los que conocen al diputado, al amigo, etc. Los de relaciones públicas que piensan que cabildear es abrir la puerta para una cita, o que facilitan que dos personas que están opuestas se junten en una mesa.”⁵⁷

A lo largo de esta investigación encontramos que existe una diferencia sustancial entre la operación política del cabildeo que realiza el ejecutivo ante el poder legislativo y el que llevan a cabo los grupos de presión ante el congreso. El gobierno se encuentra en desventaja en ese aspecto porque lo que ofrece en la negociación no se compara con lo que los grupos de presión, sobre todo empresariales, pueden ofertar a los legisladores. El gobierno puede hacerle algunos favores a los legisladores a través de los funcionarios, según un entrevistado, no tanto como cancelarles una deuda fiscal, pero sí ayudarles en el proceso de los trámites, pero son pocas las herramientas que tiene el gobierno *versus* los cabilderos privados.

“Dependiendo de la iniciativa van a ser los números en la chequera de los cabilderos privados, lo pueden hacer, tienen partidas para eso, las grandes empresas tienen una partida de gastos comprobados, ligados a lo que se le llama *policy maker*, o sea tanto destinados a los que promocionan los intereses de las industrias en los aspectos legislativos, como para los que disponen de recursos específicos en partidas discrecionales específicamente destinadas al financiamiento y al soborno. Nunca te lo van a reconocer, pero las grandes corporaciones, los grandes sectores tienen dinero para estos fines, estos elementos juegan, y ante esto el gobierno tiene una gran desventaja, porque no se compensa desde mi punto de vista con los apoyos que le puedas dar a un legislador, por ejemplo en la colocación de algún familiar, de alguna persona en un trabajo”⁵⁸

Otro tema relacionado con el manejo político de las empresas tabacaleras, que consideramos complementario a las acciones de cabildeo, es la presión que ejercen los campesinos nayaritas sobre los legisladores, en el momento en que está en curso alguna decisión de política pública relacionada con este sector.

Estos campesinos asisten al Congreso siempre que se discute un aumento a los impuestos al tabaco, para manifestarse en contra y seguramente existe una

⁵⁷ Entrevista a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en funciones de 1993 a 2000. Realizada el 19 de marzo de 2009

⁵⁸ Entrevista a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en funciones de 1993 a 2000. Realizada el 19 de marzo de 2009.

preocupación legítima por parte de los pequeños productores de tabaco y los jornaleros agrícolas, de que este tipo de medidas impacte negativamente su fuente laboral y de ingresos.

Sin embargo llama la atención que jamás asistan al Congreso para luchar por reivindicaciones propias, por ejemplo, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, ya que es bien sabido, -como señalamos en el capítulo correspondiente a la empresas tabacaleras-, que laboran en condiciones desventajosas, o bien a luchar por el aumento de los salarios, o alguna demanda propia; su participación siempre es para defender los intereses de la industria tabacalera, lo que nos lleva a concluir que estas empresas no son ajenas a la presencia de los campesinos de Nayarit en el Congreso.

Esta es identificada como una maniobra recurrente de los empresarios que mandan a los pequeños productores a oponerse a las iniciativas que consideran desventajosas. Las manifestaciones, mítines y plantones, son promovidos por los grupos de interés cuyos dirigentes, difícilmente aparecerán en el congreso o en la calle en una manifestación.

“En el caso de la iniciativa de aseguramiento de los jornaleros agrícolas, propuesta por el IMSS, hubo manifestaciones de jornaleros y cuando les preguntabas por qué participaban, decían que porque los patronos les han dicho que iban a perder el empleo. Esas manifestaciones las financiaban las grandes empresas productoras de Sinaloa y Sonora. Manipularon la información con falsedad. No aparecen ellos pero organizan y financian a los jornaleros. Es cierto también que en el mediano plazo los grupos de interés locales saben que después pueden recurrir a esos grupos económicos poderosos, para el financiamiento de sus campañas, eso sucede en todos los partidos y se da a todos los niveles.”⁵⁹

En palabras de un legislador, los diputados que se decían representantes de los campesinos tabacaleros del estado de Nayarit únicamente los utilizaban para sus fines políticos, igual que lo hacían las empresas tabacaleras, porque no había de su parte ninguna preocupación genuina por éstos.

“Esos que vienen con los campesinos nayaritas son sus representantes aparentes, porque si los tienen organizados, pero no porque defiendan sus intereses. Si hay algo cierto, es el abandono total de los productores de tabaco, los tienen viviendo en condiciones totalmente inhumanas, entonces agarran esa bandera en defensa de un producto y de sus agremiados, pero en realidad lo que tienen es complicidad con las tabacaleras. Por un lado es el contrabando que las tabacaleras propician para no pagar impuestos, el aumento al impuesto que no van a pagar ellos sino los consumidores y por otro lado eso que dicen sobre los empleos que se perderían en los campos

⁵⁹ Entrevista a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en funciones de 1993 a 2000. Realizada El 19 de marzo de 2009.

tabacaleros; son empleos jodidísimos, son empleos donde los niños se mueren por los pesticidas del tabaco. Ve cómo viven los jornaleros.”⁶⁰

Este caso analizado nos permitió entrever, como apunta Peters, las distintas interacciones que se llevan a cabo entre los funcionarios públicos, legisladores, el ejecutivo y actores políticos no oficiales, como son los representantes de los grupos de presión. El papel de los actores no está delimitado claramente, porque con frecuencia los funcionarios juegan un doble papel, por un lado el que les corresponde como representantes del poder público, y el que asumen cuando responden a compromisos establecidos con grupos que representan intereses particulares.

Estas interacciones como pudimos observar están determinadas tanto por el tipo de actores que intervienen por parte del gobierno, como por las características del grupo de presión, así como por la clase de actividad que desarrolla la dependencia pública involucrada, en este caso el Congreso.

A través del proceso de toma de decisiones y de la formulación de las políticas públicas fiscales relacionadas con el tabaco nos fue posible observar los mecanismos institucionales establecidos entre los actores políticos, formales e informales de la sociedad, y de la influencia recíproca que ejercieron durante la negociación.

La forma como se ejerció esta influencia, los vínculos establecidos durante la negociación de las políticas y las estrategias empleadas para llegar a acuerdos, son vitales, dice Peters, para conocer la relación existente entre la administración y los grupos de presión.

Constatamos que en este caso existió una confrontación entre las demandas de los grupos de presión y la posición de algunos legisladores, conflicto que Peters considera como uno de los más importantes al interior del gobierno, porque confrontan los intereses contrapuestos entre las instituciones gubernamentales, que representan la autoridad del Estado, y ciertos grupos con naturaleza propia, que

⁶⁰ Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

representan, como en este caso, intereses privados, que presionan, como su nombre lo indica, para recibir del gobierno un trato preferencial.

Un ejemplo de cómo los canales institucionales pueden ser utilizados por los grupos de presión para lograr insertar efectivamente sus demandas, es el hecho de que consiguen hacer de los diputados sus vehículos para hacer llegar sus planteamientos a la máxima tribuna del país.

Otro elemento a considerar es la minuta en la que se rechazó el aumento, elaborada y aprobada por el Senado la cual en opinión de algunos entrevistados, no fue redactada por los Senadores, sino por la industria tabacalera con la complicidad con la Secretaría de Hacienda. Esto nos hablaría del poderío de los representantes o cabilderos de las tabacaleras, quienes logran llegar al centro medular de las decisiones legislativas en materia de política pública y a través del cabildeo y de sus vínculos políticos, literalmente usurpan *de facto* las funciones republicanas de aquellos que encarnan las instituciones del Estado.

Interrogado acerca de la posibilidad de que las empresas tabacaleras hubieran elaborado la minuta, un entrevistado la consideró como una maniobra posible, sobre todo por lo ajustado de los tiempos que deben cumplir los legisladores a la hora de aprobar la Ley de ingresos.

“Ese un gran problema, sobre todo en épocas de fin de año, cuando todo mundo se quiere ir, regularmente las cosas se pasan así como bolas rápidas y nadie se da cuenta y son tantos dictámenes los que hay, que en muchas ocasiones los legisladores no se dan cuenta de qué es lo que están haciendo, entonces probablemente pasó eso, y un vivales de la industria convenció a algunos Senadores.”⁶¹

Si tomamos en cuenta que el principal indicador del poder real que detentan los actores, en materia de políticas públicas, es el resultado de la política fiscal aprobada, podemos inferir que en este caso fueron las empresas tabacaleras las que se erigieron con el triunfo.

El Convenio Frenk.

Cuando las empresas tabacaleras advierten que los órganos legislativos contemplan la posibilidad de aprobar leyes severas contra el tabaquismo, o en cuanto aumenta

⁶¹ Entrevista a un funcionario de la Administración Pública Federal, durante el sexenio 2000-2006. Realizada el 14 de octubre de 2009

la presión social o política y perciben un ambiente adverso al consumo de sus productos, promueven la firma de convenios denominados “voluntarios”, con los gobiernos de algunos países

Los convenios “voluntarios” de las empresas tabacaleras.

Este tipo de acuerdos legales forman parte de una estrategia desarrollada con éxito por la industria tabacalera con el fin de crearse una imagen de responsabilidad. De esta forma evaden la adopción de leyes enérgicas y eluden su obligatoriedad, adoptando medidas que son únicamente “voluntarias”. A través de estos acuerdos las compañías tabacaleras han logrado impedir normas fiscales, publicitarias y de salud entre otras, destinadas a reducir el consumo de tabaco.⁶²

No parece casual que estas empresas recurran al establecimiento de este tipo de convenios cuando en el ámbito mundial los gobiernos están firmando, con el liderazgo de la Organización Mundial de la Salud, un tratado internacional para el control del consumo del tabaco,⁶³ el cual establece serias restricciones a las estrategias de operación, publicidad y comercialización de estas empresas.

Los “convenios voluntarios” derivan de la que se conoce como “Nueva iniciativa” anunciada en el año 2001 por la empresa British American Tobacco, cuyo principal objetivo fue establecer Normas Internacionales de Comercialización de Productos de Tabaco. Esta empresa, junto con Philip Morris y Japan Tobacco, acordaron adoptar medidas voluntarias para evitar, según afirmaron, que se realizaran actividades de comercialización de tabaco, dirigidas a los jóvenes. Las empresas promovieron estas medidas como iniciativas *noveles*, que respondían a tiempos distintos, sin embargo, dichas normas distaban mucho de ser nuevas, fueron sólo una versión reelaborada del *Código internacional de comercialización de cigarrillos* de Philip Morris, puesto en marcha tiempo atrás.⁶⁴

Al examinar las normas contenidas en uno de estos Convenios, la empresa de inversiones Credit Suisse First Boston consideró que la estrategia de las empresas

⁶² Korten, David C. Cuando las transnacionales gobiernan el mundo. *op. cit.*

⁶³ Saloojee, Yussuf; Hammond, Ross: Engaño mortal: las “nuevas” normas mundiales de la industria tabacalera para la comercialización del tabaco. *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health*, Volumen 11, Number 2, February 2002, pp. 119-127(9), p. 120. Disponible en la siguiente dirección electrónica, <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v11n2/8388.pdf> consultado el 4 de julio de 2006.

⁶⁴ Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.pmintl.com/corp-resp/global.html> consultado el 3 de julio de 2004.

multinacionales consiste en adelantarse a los acontecimientos y tratar de mejorar su imagen.

“Estas normas internacionales de comercialización son en parte el resultado de la presión cada vez mayor de los gobiernos en el mundo entero y de los activistas contra el tabaquismo. Además, al adelantarse a fijar nuevas normas internacionales de comercialización del tabaco, las multinacionales podrían estar tratando de contrarrestar varias propuestas que la OMS ha venido preparando para reducir la cantidad de cigarrillos que se consumen a nivel internacional.”⁶⁵

Para la Asociación Médica Estadounidense las empresas tabacaleras usualmente ofrecen adoptar códigos de conducta voluntarios, que contienen aparentemente concesiones significativas. “Sin embargo, estas propuestas generalmente se conciben para fines de relaciones públicas. Una vez que la presión política disminuye, por lo común se hace caso omiso de ellas”.⁶⁶

En Taiwán se preparaba una ley para financiar campañas públicas de educación contra el consumo de tabaco, prohibir la venta de cigarrillos en máquinas, todo tipo de publicidad y promoción del tabaco y restringir las áreas públicas donde fumar. En cuanto las transnacionales tabacaleras se enteraron, de inmediato se quejaron enérgicamente con su gobierno. En respuesta el representante de comercio de Estados Unidos de América amenazó a este país con sanciones comerciales, y eso fue suficiente para detener estas medidas. En Corea se rechazaron prohibiciones al tabaco, debido a presiones semejantes “y el porcentaje de fumadores adolescentes varones aumentó de 1.6% a 8.7%.”⁶⁷

Los primeros Convenios de 2002.

En México la estrategia de firma de convenios entre el gobierno y las empresas tabacaleras dio inicio en 2002. La Secretaría de Salud encabezada por Julio Frenk Mora suscribió en junio de ese año tres convenios con: a) Cigarrera la Moderna, S.A. de C.V. (Cigamod), -que después se transformaría en British American Tobacco, México (BAT-México)-, y Philip Morris México S.A. de C.V. (PMM), Cigarros la Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V. (Cigatam); b) La Unión de Propietarios de

⁶⁵ Credit Suisse First Boston, International tobacco marketing standards, 25 de septiembre de 2001. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892002000200014. consultado el 14 de mayo de 2005.

⁶⁶ Korten, David C. Cuando las transnacionales gobiernan el mundo. *op. cit.*

⁶⁷ Korten, David C. Cuando las transnacionales gobiernan el mundo. *op. cit.*

Farmacias de la República Mexicana (UPROFARM), y c) La Asociación Nacional de Farmacias de México. (ANAFARMEX).⁶⁸ Los objetivos de estos convenios fueron:

- Contrarrestar los efectos negativos del tabaquismo.
- Disminuir la exposición de la población a la publicidad de tabaco.
- Apoyar a los fumadores que desearan dejar el tabaco.
- Fortalecer las campañas de promoción a la salud en materia de tabaquismo.
- Evitar la exposición de la población infantil y juvenil al tabaco.
- Desalentar la comercialización del tabaco en las farmacias del país.⁶⁹

En el primer Convenio con la industria tabacalera se pactó limitar la publicidad del tabaco en radio, televisión y medios electrónicos: internet, videos y formatos DVD, a partir del 1° de enero de 2003. La leyenda sobre los riesgos del tabaquismo ocuparía 25 % de las caras traseras de las cajetillas de cigarros, donde también habría mensajes sobre tratamientos contra el tabaquismo. Se acordó también que en junio de ese año las empresas tabacaleras suspenderían el patrocinio de actividades dirigidas a los jóvenes y así como la publicidad de tabaco en medios impresos. Se incluyó también la prohibición de utilizar logotipos de marcas de cigarros en material deportivo, juguetes, réplicas en miniatura de vehículos, dulces y videojuegos.⁷⁰

Respecto a los convenios firmados con las organizaciones farmacéuticas, (ANAFARMEX y la UPROFARM), en ellos se convino que a partir de junio de 2005 estos establecimientos dejarían de vender productos de tabaco.⁷¹

Al dar a conocer estos compromisos legales, el Dr. Frenk destacó las ventajas de los mismos y los ponderó como un gran logro de su gestión, ya que había seguido, dijo, la estrategia de diálogo marcada por el Presidente Fox, de privilegiar siempre la negociación sobre la confrontación, “sin jamás menoscabar el uso legítimo de la autoridad que la ley no sólo nos confiere sino nos demanda ejercer...la negociación es el camino que nos puede llevar a mejores resultados.”⁷²

Julio Frenk aseguró que el Convenio con las tabacaleras fortalecería la lucha contra el tabaquismo, convencido según algunos colaboradores cercanos, que había que

⁶⁸ Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud del 24 de junio de 2004. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgcs/sala_noticias/discursos/2002-06-24-DESALENTAR-COMERCIALIZACION-DE-TABACO.htm. consultado el 1º. de noviembre de 2009.

⁶⁹ Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud del 24 de junio de 2004. *op. cit.*

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ Primer informe sobre el combate al tabaquismo: México ante el convenio Marco para el control del tabaco. Instituto Nacional de Salud Pública. 449 pp. México, 2005.

⁷² Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud del 24 de junio de 2004. *op. cit.*

detener el tabaquismo en México, porque estaba teniendo un crecimiento exponencial en niños, jóvenes y mujeres, más que en hombres adultos.

“Los instrumentos fundamentales para detener el consumo de tabaco, eran por un lado la prevención, educar en hábitos saludables, y la política pública. El instrumento de política pública más claro, era incrementar el precio para que fuera menos accesible. Incrementarlo no sólo desde el punto de vista arancelario, sino del tamaño de las presentaciones, que no fueran menores de diez cigarrillos, ir a 20 a 25 para que costaran más, entonces la gente pensaría más antes de comprar una cajetilla y desde luego que no podía dispensarse cigarrillos a muchachos menores de dieciocho años y había que quitar las máquinas expendedoras de cigarrillos.”⁷³

Frenk dijo que la negociación con las tabacaleras había iniciado un año antes, cuando la SSA los emplazó a que respetaran las normas vigentes en los países donde se encontraban sus matrices, mucho más rígidas que las establecidas en México.

“Era un asunto que las tabacaleras ya que no podían revertir, porque internacionalmente era un escándalo. Le dije a Carlos Slim:
-Ingeniero como me va a argumentar que Philip Morris aquí en México sí puede publicitarse y en E.U. no, eso va en contra del código de ética de su empresa y le dije Azcárraga, -Cómo me vas a argumentar que CBS en Estados Unidos dice ya no a la publicidad del tabaco, y tú la empresa mexicana por excelencia, dices que sí, tu código de ética va en contra de una empresa de clase mundial.”⁷⁴

Las normas no escritas de las empresas transnacionales les obligan a cumplir, en las filiales que establecen en los países en desarrollo, las mismas disposiciones que los gobiernos de sus matrices les imponen. Claro que esas normas tácitas están sujetas a que los gobiernos de los países emergentes tengan la disposición y fuerza para hacérselas cumplir.

El presidente Fox consideró como un “hecho inédito” la suspensión de la publicidad del tabaco en medios electrónicos a partir de enero de 2003, aunque esto no significaba realmente nada nuevo. En un documento entregado al Secretario Frenk, llamado: “Normas Internacionales de Comercialización de Productos de Tabaco,”⁷⁵ la industria tabacalera había anunciado un año antes, en septiembre de 2001 su intención de retirarse a escala mundial de la televisión, la radio y los medios electrónicos,

⁷³ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁷⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁷⁵ González Roldán, Jesús Felipe. La publicidad del tabaco en México. Influencia de las Compañías Tabacaleras. Cámara de Diputados. 26 octubre 2005.

Debe reconocerse que las restricciones al tabaco en materia de publicidad y venta pactadas en los Convenios de 2002 significaron un avance para México en materia de salud pública, porque este tipo de medidas sólo se habían instrumentado en algunos países industrializados, donde la lucha contra la epidemia de tabaquismo se había iniciado años antes.

Las políticas públicas derivadas de este acuerdo legal significaron una posición vanguardista de la SSA, a diferencia del Convenio Frenk que se firmaría dos años después, en 2004, considerado por los salubristas expertos como un retroceso en materia de control de tabaco.

El origen del Convenio Frenk

La principal estrategia del Secretario de Salud para controlar el tabaco era seguir incrementando los impuestos, pero algunos funcionarios entrevistados se dijeron maniatados por un artículo transitorio establecido por los diputados en la Ley del IEPS al tabaco, que impedía aumentar los impuestos por un periodo de tres años, por lo que tuvieron que intentar otras acciones en materia de control de tabaquismo.

Esgrimir el argumento de este artículo transitorio será decisivo para los funcionarios de la SSA del gobierno foxista, para explicar por qué se siguió la ruta de la firma del Convenio Frenk. En contraparte, varios actores entrevistados afirmaron que los artículos, transitorios o no, pueden modificarse anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación y consideran la tesis del supuesto transitorio inamovible por tres años como una falacia usada para justificar la firma de este Convenio.

Originalmente Frenk contempló la posibilidad de entablar una demanda de daños contra la industria tabacalera -luego de una entrevista con un grupo de abogados estadounidenses que ofrecieron patrocinarla-, pero sus colaboradores cercanos consideraron que acreditar los daños causados por el consumo de tabaco no era un asunto fácil de probar ante los jueces, porque en México no se ha legislado en esa materia, como en EUA, y porque ya lo habían intentado sin éxito Guatemala, Venezuela y Colombia.

Según los subalternos de Frenk era imposible probar que el cáncer sufrido por los consumidores había sido causado por una marca de cigarrillos específica, porque se

tendría que demostrar, por ejemplo, que fumaron Camel 60 años, pero sí fue Camel un día y otro día otra marca de cigarrillos, las empresas dirían que no era su responsabilidad. Pero como sabían que las tabacaleras estaban preocupadas por la amenaza de la demanda, decidieron “chantajearlas” para llegar a un acuerdo.

Los funcionarios de la SSA se adjudican la idea primigenia del Convenio, lo que significaría que la propuesta no fue hecha por la industria tabacalera, como tradicionalmente sucede, sino concebida por las propias autoridades sanitarias, lo cual entrañaría una contradicción, porque a través de este instrumento jurídico se definió una política pública debatible, que contravino una de las metas programáticas de la SSA, encaminada a disminuir la prevalencia de consumo de tabaco entre la población.

Los colaboradores cercanos a Frenk concluyeron que independientemente del daño a la salud que el consumo de tabaco ocasionaba a los fumadores pasivos y activos, la SSA sufría un daño directo en su patrimonio, porque no recibía financiamiento adicional para atender las enfermedades causadas por el tabaco, que aumentaban cada día: cáncer de pulmón, cardiopatías y deficiencias cardíacas.

Concibieron entonces la idea de establecer un fondo, una especie de prima de seguro para los fumadores, no a través de un impuesto, sino de una retención que harían a las tabacaleras y que a nombre de los fumadores entregarían a la SSA, así cuando los fumadores se enfermaran serían ellos quienes pagarían su atención. La llamada “retención”, al no ser un impuesto, sino una especie de cuota que ingresaría a un fondo, fuera del control presupuestario de la SHCP, para que el 100% de ese dinero fuera íntegramente para la SSA.

“porque si yo no fumo, ni tú, con los impuestos que pagamos hay que pagarle la atención médica a los fumadores, o sea socializamos la enfermedad. Si compro un coche y tomo un seguro, la prima vale tanto, pero si yo soy corredor de coches, la prima se va exponencial. Un peso por cajetilla, nos daría 4,000 millones de pesos al año, dos pesos 8,000, tres pesos 12,000 millones de pesos al año, con seis pesos que le subiéramos en el período, a valor actual, meteríamos 24,000 millones de pesos para la SSA y con eso atenderíamos el problema del tabaquismo, o 30,000, le subes y te da y te lo aguanta.”⁷⁶

Los funcionarios de la secretaría de salud con la anuencia de Frenk, se entrevistaron con Francisco Gil Díaz Secretario de Hacienda para buscar su aprobación, porque si este funcionario “no daba el sí”, la idea de la “retención” que la SSA recibiría

⁷⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

directamente de las tabacaleras hubiera sido imposible de concretar. Al secretario Gil la propuesta “le pareció genial, mandó llamar al subsecretario Rubén Aguirre y dijo, - Nos gusta ¿Se lo planteamos al presidente?”⁷⁷

De inmediato los funcionarios de la SSA y Hacienda prepararon el acuerdo y Frenk lo llevó ante el presidente Fox; éste se mostró complacido, consultó con Gil Díaz el procedimiento que había que seguir, así como de los detalles legales necesarios. Aclarados estos pormenores se resolvió implementar la propuesta. Según actores entrevistados, hasta ese momento las tabacaleras no estaban al tanto de la estrategia que el gobierno había planeado seguir.

La instancia elegida para notificar a estas empresas la propuesta gubernamental fue la Comisión federal contra riesgos sanitarios (COFEPRIS), dependencia donde había nacido la idea primigenia del Convenio y que tenía entre sus atribuciones la supervisión y sanción a estas empresas. A los funcionarios encargados de plantear lo acordado a las tabacaleras les pareció que realizaron “casi un acto de extorsión” a estas compañías.

“Fue un broncón, de pararse de la mesa. Se fue el ingeniero Slim a ver al Presidente y éste le dijo: -Carlos no hay de otra. Tres reuniones, platicamos, le expliqué, con las tabacaleras fueron cinco o seis reuniones, pero con Slim fueron dos reuniones: Slim, el Presidente y Julio (*Frenk*), se lo explicamos. Entonces Slim dijo bueno, nomás que sea transparente y gradual, es decir que empecemos con 40 centavos, 80 centavos, 1.20, 2.00 y así nos lo vamos llevando, perfecto, pero los impuestos no se tocan. Le dije, -Pero si no los podemos tocar, si está en el transitorio que no los podemos tocar porque ya eran derechos adquiridos, si hay un transitorio que dice que no me aumentan los impuestos en dos años, no se puede hacer otro transitorio después y cambiarlo. Podían cambiarlo de 2006 en adelante, así que cuando llegue el 2006 nos sentamos y platicamos. Y así se hizo.”⁷⁸

A pesar de que los funcionarios de la SSA se atribuyen la paternidad de la idea del Convenio, consideramos dudosa esa afirmación, porque parece más bien una propuesta nacida en el seno de las tabacaleras, quienes como mencionamos ya habían probado exitosamente con anterioridad en otros países esta maniobra, encaminada a minar las iniciativas de mayores cargas fiscales adelantándose a leyes restrictivas de control de tabaco.

⁷⁷ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁷⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

Para lograr la firma del Convenio se pusieron en juego intereses y habilidades, tanto por parte de los funcionarios públicos involucrados, como de los cabilderos de las empresas multinacionales del tabaco asentadas en México.

Consideramos que en este proceso se vulneraron las normas institucionales, puesto porque no se respetaron los canales de negociación establecidos y se quebrantaron las reglas republicanas al someter de alguna manera la voluntad soberana del Congreso a una decisión tomada previamente por el Ejecutivo con un grupo de presión a través de un instrumento legal, el Convenio SSA-Tabacaleras de 2004.

Se incumplió también con las obligación de transparentar las acciones de las dependencias gubernamentales, porque los acuerdos se realizaron fuera del escrutinio público y por último, se contravino la política de rendición de cuentas, a la que están obligados quienes detentan los poderes públicos.

Derivado del Convenio Frenk se estableció un vínculo polémico entre la SSA y uno de los sectores sujetos a su supervisión, las tabacaleras, debido a que la entrega de dinero de éstas a la Secretaría de Salud la comprometía de alguna manera con estas empresas.

Las estrategias de negociación del Convenio, una combinación de “cabildeo transgresor” y “cabildeo dominante”.

La forma como se llevó a cabo la negociación del Convenio Frenk confirmó lo dicho por uno de los entrevistados, de que la SSA era una de las dependencias que no respetaba la indicación presidencial y la norma establecida, de no cabildear de manera independiente, al margen de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, como mencionamos en el Capítulo III.

“Los más desordenados, que trataban sus asuntos directamente con el congreso y con los grupos de presión, fuera de los canales institucionales establecidos para cabildear, fueron el IMSS, el ISSSTE y por supuesto la SHCP, pero la más indisciplinada durante el sexenio de Vicente Fox, fue la Secretaría de Salud, fue una complicación terrible ordenarlos, le exigió un gran esfuerzo al gobierno federal.”⁷⁹

Desobediencia que fue reconocida y reivindicada por un funcionario de la SSA, quien consideró “una redomada tontería” limitar el cabildeo.

⁷⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

“Tuvimos unos enfrentamientos brutales con Gobernación. No porque quisiera, sino porque sacaban mis cosas, porque ellos cedían y yo no. Yo cabildeaba directamente. Tenía una enorme ventaja, primero Julio (*Frenk*) era muy querido por el Presidente Fox, dos, yo había sido subsecretario tantas veces, que conocía a todos los diputados, a todos los senadores. Con Paco Gil (*Secretario de Hacienda*) hablaba permanentemente, fuimos subsecretarios juntos. Es cierto que me saltaba a los de la subsecretaría de enlace legislativo, que no tenían control, porque es un proceso nuevo que no se ha sabido conducir adecuadamente.”⁸⁰

En este tipo de casos, dice Peters, debe prestarse atención especial al tipo de decisiones que toman, e incluso a las decisiones que intencionadamente no toman los funcionarios de las capas altas e intermedias de la administración pública, por la jerarquía estratégica que tienen para los gobiernos, por su importancia a nivel administrativo y por el peso político que detentan, basado en sus vínculos con la élite gobernante.⁸¹ Pareciera que los cursos de acción a seguir de las dependencias públicas bajo su encargo se rigen por actos volitivos, más que por un programa de gobierno y por normas institucionales que debieran ser puntualmente cumplidas por estos funcionarios. A pesar de las deficiencias que en ese aspecto tuviera la Subsecretaría de Enlace Legislativo, su papel institucional debió haberse respetado.

La Segob y su ventanilla de trámite, la Subsecretaría de Enlace Legislativo, no tenían la capacidad institucional para ser el único filtro de todas las iniciativas de la administración pública federal que tenían que cabildearse ante el Congreso, por lo que algunos actores decidían manejar independientemente sus asuntos.

El Convenio entre la SSA y las empresas tabacaleras –Convenio Frenk- se firmó en 2004, cuando ya se había consolidado el funcionamiento de la Subsecretaría de Enlace Legislativo. La forma autónoma como se orquestó su negociación fue fuertemente cuestionada, porque se cabildeó directamente entre un grupo de presión, -las empresas tabacaleras- y la Secretaría de Salud, sin tomar en cuenta ni a la Secretaría de Gobernación, ni a la Subsecretaría de Enlace Legislativo, por lo que fue percibida por estas dependencias como un “madruguete”, un albazo.

“Cuando nosotros nos enteramos, le dije al Secretario de Gobernación, oye secretario, está esto, ¿qué pasó? entonces alzaba el teléfono hablaba con el presidente y ya no sé qué pasaba después. Pero es una realidad, así se dieron las cosas. Sobre el convenio del tabaco y la SSA, nosotros en gobernación no tuvimos nada que ver, no

⁸⁰ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁸¹ Peters, Guy. La política de la burocracia. *op. cit.* pp. 83, 84.

estábamos ni enterados Fueron de esos casos en que se brincaban a la Secretaría de Gobernación y de repente nos amanecimos con que ya se había firmado el convenio.”⁸²

Cuando Frenk anunció la firma del Convenio, explicó que la negociación para lograrlo había sido encabezada por dos importantes funcionarios de la SSA, el comisionado del Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC), el Dr. Guido Belsasso y el responsable de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el Lic. Ernesto Enríquez Rubio.⁸³

Dijo que el proceso de negociación con las empresas tabacaleras había sido gratificante porque encontró en ellas una postura receptiva, a pesar de que se habían tocado aspectos muy delicados, como fueron los intereses económicos de estas empresas. Dijo que gracias a este Convenio, México se había colocado al nivel de las naciones más avanzadas en materia de normatividad antitabáquica, priorizando siempre la salud de la población.

Sin embargo, nosotros encontramos otra versión por parte de varios entrevistados, quienes coincidieron en señalar que la posición de las tabacaleras distó mucho de ser solidaria, al contrario, mostraron una fuerte oposición y se negaron a acatar las restricciones a la publicidad y al consumo del tabaco, que pretendían imponérselos.

No sólo los empresarios del tabaco se opusieron, sino también sus aliados naturales, los dueños de las empresas radiodifusoras y televisoras que obtenían jugosos dividendos de la publicidad al tabaco, equivalentes a un millón de dólares anuales, a los que no estaban dispuestos a renunciar. Televisa se alió con los empresarios del alcohol y del tabaco para hacer un frente común ante el gobierno y las conversaciones entre estas empresas y los funcionarios de la SSA distaron mucho de ser tersas, antagónicamente a lo dicho por Frenk, fueron negociaciones muy ásperas.

“Teníamos en contra a las empresas televisoras porque les íbamos a quitar la publicidad de las tabacaleras que son de sus principales clientes en publicidad y eso implicaba que perderían mil millones de pesos. Azcárraga Jean (*presidente de Televisa*) decía: Y a mí quien me va a compensar mi millón de dólares, porque yo no voy a perder. Las televisoras estaban verdaderamente enojadas e hicieron alianza con las tabacaleras. Claro que son intereses legítimos, porque no son ilegítimos y las televisoras tienen *lobbyistas* muy poderosos.”⁸⁴

⁸² Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

⁸³ Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud del 24 de junio de 2004. *op. cit.*

⁸⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

Según unos entrevistados, el encono de las televisoras llegó a tal grado que con el fin de impedir la desaparición de la publicidad de los productos del tabaco desataron una campaña mediática de linchamiento contra el secretario Frenk, cuando en una pequeña clínica en Chiapas murieron veintitantos bebés, supuestamente por una enfermedad nosocomial causada por una bacteria⁸⁵.

“Fue un ataque despiadado al Secretario de Salud, lo magnificaron de una manera perversa, para que bajara la guardia. Ese es el cabildeo ¿eh?, el cabildeo en todas las formas. El secretario resistió, el Presidente Fox hay que reconocer decidió aguantar. Todos los días en televisión, era evidente que había un interés claro. La tranquiza que a Julio (*Frenk*) le dieron las televisoras, por ese caso de Chiapas, fue de una magnitud que no tiene precedentes, sólo lo de ahora, lo de la guardería de Hermosillo, Sonora, de ese tamaño, fue una cosa terrible.”⁸⁶

Este evento, descrito como una forma más de cabildeo, nosotros lo consideramos como “cabildeo trasgresor”, porque con el fin de lograr sus objetivos los grupos de presión emplean estrategias aviesas, amparados en su poder económico, para someter a quienes detentan el poder público.

Ante la presión y con el fin de detener el ataque a Frenk, los funcionarios de la Secretaría de Salud se vieron obligados a mediar con los empresarios para que depusieran su actitud beligerante, para lo cual llevaron a cabo una serie de complejas reuniones, donde participaban por parte del gobierno y de la SSA: el Presidente Fox el secretario Julio Frenk, algunas veces Guido Belsasso, director de CONADIC y otras Ernesto Enríquez, comisionado de COFEPRIS, como representantes de los empresarios asistían Carlos Slim, Emilio Azcárraga Jean y Francisco Espinosa, principal cabildero de Philip Morris y cabilderos de otras empresas.

“en aquel tiempo el socio mayoritario de Philip Morris era Carlos Slim, que tiene el 60% del mercado y los ingleses que acababan de comprar Cigatam seguían mucho lo que dijera Slim, quien era también en aquel tiempo uno de los socios importantes de Televisa. Azcárraga fue a hacer su propio cabildeo directamente, aunque también participaron como cabilderos, Quintero y Tejado Dondé que es uno de los cabilderos más fuertes, director jurídico, cabildero y representante del grupo Televisa. Slim apareció al final, con el Presidente y con Julio Frenk, dando sus argumentos y entendiendo que se tenía que encontrar una solución.”⁸⁷

⁸⁵ “Fueron a hacer un estudio epidemiológico y resulta que no había tal bacteria, sino que la mayoría de las madres de los bebés que nacieron ahí, llegaron prácticamente desahuciadas, la mayoría de ellas eran del programa IMSS oportunidades, varias de ellas nunca asistieron al médico, entonces cuando llegaron en un parto muy complejo, pues lo mismo se mueren en el centro médico que ahí.” Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud. el 6 de noviembre de 2009.

⁸⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

⁸⁷ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

Carlos Slim, el empresario más poderoso de México y quien ha sido señalado como el hombre más rico del mundo, socio en ese momento de Philip Morris, tuvo un gran peso en la negociación y firma del convenio.

“El poder político de Slim influyó indudablemente en las negociaciones del Convenio, porque era mexicano, dueño de una de las empresas más grandes de México; Telmex, pesaba mucho, mucho, en la opinión del Presidente Fox y de su esposa. Tengo que reconocer que el ingeniero fue lo suficientemente inteligente para entender que era una lucha que iba a perder hoy, mañana o pasado, entonces se allanó lentamente. Entendió que era un negocio complejo el del tabaco y que mejor se salía y vendió.”⁸⁸

Efectivamente en noviembre de 2007, Carlos Slim vendió a sus socios extranjeros casi todas las acciones que poseía de Cigatam.

[“Philip Morris sacó 1,100 millones de dólares de su cartera para comprarle a Carlos Slim 30% de Cigatam y así quedarse con 80% de la filial mexicana. ¿Slim se va de este negocio de interesantes ganancias? No, algo mejor: encontró el momento preciso para venderle dicho porcentaje a la multinacional a precio de “sé que lo necesitas”.](#) Philip Morris comenzó este año un rally de compras en los principales mercados emergentes, que es donde se encuentran aún crecimientos en ventas de dos dígitos y como una manera de protegerse ante los cada vez más restringidos (y anti fumadores) países desarrollados. Philip Morris arrancó en 2005 comprando en 2,000 millones de dólares a Sampoerna, el principal operador de Indonesia que es el principal proveedor de India. En enero de este año pagó 340 millones de dólares para aumentar a 90% su participación en la empresa turca Lakson Tobacco.”⁸⁹

Finalmente el retiro de la publicidad del tabaco, formalizado en el Convenio se pactó en un programa gradual a tres años. Podríamos decir que el gobierno no salió triunfante de este acuerdo, porque las televisoras lograron obtener a cambio una cierta cantidad de dinero público, ya que para compensar a Televisa la Secretaría de Salud comenzó a promocionar sus programas no en tiempos oficiales, sino en tiempos normales, o sea pagando. No se le dieron a Azcárraga Jean los mil millones de pesos que pedía, pero esa publicidad le costó unos 80 o 90 millones a la SSA. El retiro del alcohol del 96% de las farmacias, solicitado por la industria de vinos y licores, también formó parte de esta negociación. El gobierno cumplió su parte y este tipo de alcohol fue retirado de la venta al público.

Lejos de reconocer lo tortuoso de los acuerdos tras bambalinas, que nos fue develado a través de las entrevistas, el secretario Frenk afirmó no haber cedido ante estas empresas, porque las acciones contra el tabaquismo eran necesarias y estratégicas, ya que estaba en juego la sobrevivencia del Sistema Nacional de Salud, debido al oneroso gasto que le ocasionaban los enfermos tabáquicos.

⁸⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009. Subrayado en versales de la autora.

⁸⁹ Anderson, Bárbara. ¿Por qué Slim le vende 30% de Cigatam a Philip Morris?. CNN Expansión. 4 de noviembre de 2007.

Para sustentar este argumento dio a conocer una cifra importante, que venía siendo procesada desde hacía mucho tiempo por los sanitaristas de distintas dependencias, -debido a la complejidad para calcularla- el costo directo que los padecimientos relacionados con el consumo de tabaco ocasionaban al sistema de salud: 30 mil millones de pesos anuales.⁹⁰ Las proyecciones para atender la demanda de servicios de salud de los padecimientos crónicos asociados al tabaquismo eran calamitosas porque avizoraban que en el futuro no habría recursos suficientes para atender esa demanda, por lo que según Frenk era necesario actuar con visión de salud pública, de prevención de riesgos.

Establecimiento del Convenio Frenk

Durante la celebración del Día Mundial sin tabaco, el 31 de mayo de 2004, el presidente Fox, acompañado por el representante en México de la OPS, Joaquín Molina Leza, el senador Ernesto Gil Elorduy, vicepresidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y los Secretarios de Educación y de Salud, Reyes Taméz y Julio Frenk Mora, respectivamente, dio a conocer dos noticias contradictorias.⁹¹ Que México había sido el primer país de América en ratificar el Convenio Marco para el Control del Tabaco⁹² promovido por la OMS y que el gobierno federal había firmado un nuevo convenio de colaboración con las empresas tabacaleras,⁹³ “El convenio Frenk”. Como dato curioso mencionaremos que en esa fecha el Convenio aún no había sido suscrito, se firmaría hasta el 18 de junio, o sea 18 días después.

⁹⁰ Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud, 24 de junio de 2004. *op. cit.*

⁹¹ Periódico La Jornada. 1º. de junio de 2004.

⁹² “El 4 de mayo de 2004, el Presidente de la República, licenciado Vicente Fox Quesada, expidió para su publicación y observancia el Decreto presentado el 14 de abril de 2004 por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, promovido por las Comisiones de Salud y Seguridad Social, de Relaciones Exteriores y Organismos Internacionales. El Decreto, con Artículo Único, que aprueba el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, adoptado en Ginebra, Suiza, el 21 de mayo de 2003. El Decreto aludido fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 2004. El 28 de mayo de 2004, una comisión integrada por el Subsecretario de Salud y cuatro Senadores hizo entrega del instrumento de ratificación del CMCT en la Sección de Tratados de la ONU. Así, nuestro país se coloca en la vanguardia entre los países del continente americano para el control del tabaco, en beneficio de la salud colectiva global. México se convierte así en signatario del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco (CMCT), este es el primer instrumento jurídico concebido para reducir la mortalidad y morbilidad atribuibles al tabaquismo. Sus disposiciones establecen normas internacionales para el control del tabaco: publicidad, promoción, patrocinio, adopción de medidas fiscales, precio, empaquetado y etiquetado, el tráfico ilícito y protección frente al humo de tabaco en el ambiente.” López Antuñano Francisco J., Firma y ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco, de la Organización Mundial de la Salud. Revista Salud Pública México. Vol. 46 No.3. Mayo/Junio 2004.

⁹³ “El 31 de enero de 2004 se firmó un convenio, ante la presencia del presidente Vicente Fox, en el que se anunció que por cada cajetilla (vendida) de cigarros se destinaría un peso para resarcir parcialmente el impacto financiero que al sistema público de salud produce el consumo de cigarros. Con este dinero se estableció un fondo para ayudar a los niños que estén recibiendo tratamiento contra el cáncer en México” Comunicado de Prensa No. 250. Mayo 15 de 2005. Reducir el tabaquismo, prioridad para el sector salud. p. 1 Secretaría de Salud.

El presidente destacó únicamente las ventajas del Convenio, por ejemplo, que aumentaría el tamaño de las leyendas precautorias en las cajetillas de cigarrillos, de 25% a 50%, que a partir del primero de agosto de 2004 y hasta el final de su administración las empresas tabacaleras aportarían al gobierno un peso por cada cajetilla de cigarrillos vendida, -aproximadamente 4 mil millones de pesos-, fondos que se destinarían al financiamiento del Fondo de protección contra gastos catastróficos en salud. Afirmación imprecisa, porque las aportaciones que recibiría la SSA por cada cajetilla se fijaron inicialmente en 25 centavos, que se incrementarían paulatinamente a 50 y luego a 70 centavos, hasta llegar a un peso.

Fox aseveró que durante su gobierno se había impulsado una política "fiscal saludable, al elevar los impuestos para desalentar el consumo (*de tabaco*) sin generar incentivos al contrabando".⁹⁴ Durante el acto, Frenk dijo que los adolescentes se encontraban indefensos ante el peligro del tabaco, ya que "46 % de los estudiantes convive con fumadores, por lo que están expuestos en forma involuntaria al humo del cigarro. La mitad de los estudiantes ha probado el cigarro alguna vez en su vida; uno de cada cinco fuma actualmente, sin que existan diferencias entre hombres y mujeres, y la gran mayoría piensa que es fácil dejar de fumar, pero el tiempo ya les irá enseñando la dura realidad."⁹⁵

Nada se dijo acerca de una de las cláusulas del Convenio que ataba de manos al gobierno federal y al Congreso de la Unión para aumentar los impuestos al tabaco e impedía a los gobiernos estatales y municipales establecer nuevos gravámenes al tabaco, ya que en caso de que el Congreso o alguna legislatura local incrementaran los impuestos al tabaco, el Convenio de las tabacaleras con la SSA se daría por concluido inmediatamente y, por lo tanto, las donaciones suspendidas. Extrañamente el Secretario Frenk refrendó que continuaría el aumento gradual de impuestos negociado en el paquete fiscal de 2001, con lo cual en 2005 el gravamen al tabaco oscuro y claro llegaría a 120 %,

Poco tiempo después, por la vía de los hechos Julio Frenk Frenk se desmentiría, cuando para garantizar la permanencia del Convenio con las tabacaleras, se

⁹⁴ Periódico La Jornada. 1º. De junio de 2004.

⁹⁵ Encuesta realizada a 19 mil 500 estudiantes, de entre 13 y 15 años, pertenecientes a 225 escuelas secundarias, localizadas en diez estados. Periódico La Jornada. 1º. de junio de 2004

opondría decididamente al incremento a los impuestos al tabaco, llegando incluso a cabildear ante el Congreso para evitar el aumento de las cargas fiscales a estos productos en los siguientes dos años que duraría su gestión, con tal de que su Secretaría continuara recibiendo el dinero de las tabacaleras.

El Convenio Frenk, entre la Secretaría de Salud y las empresas tabacaleras Philip Morris y la British American Tobacco oficialmente fue llamado: **“Convenio para ampliar la regulación y normatividad relativas al tabaco”, y el “Convenio para establecer restricciones adicionales a la regulación y legislación vigente para la publicidad, comercialización y leyenda de advertencia de productos de tabaco” y que establece el mecanismo, características, temporalidad y destino de la aportación temporal que cubrirán al fondo de protección contra gastos catastróficos los productores y comercializadores.”**⁹⁶

Aunque parecieran dos convenios, en realidad es uno sólo, que contiene un agregado donde se estipulan las normas para la entrega de dinero a la SSA. Surgen una serie de interrogantes sobre este acuerdo legal ¿Por qué el nombre y la definición del Convenio se refieren sólo al hecho de adicionar restricciones a la regulación y a la legislación de los productos de tabaco? ¿Por qué los mecanismos establecidos para la aportación financiera de las empresas tabacaleras se encuentran fuera del título entrecomillado? Cuando es en el mismo Convenio y no en un *adéndum*, donde se establecen el mecanismo, características, temporalidad y destino de la aportación que los productores y comercializadores proporcionarían al Fondo de protección contra gastos catastróficos de la Secretaria de Salud.

Quizá la explicación es que el título entrecomillado sería el nombre con que se daría a conocer públicamente el Convenio, y porque el gobierno y las empresas tabacaleras preferían manejar discretamente la cuestión de los mecanismos y montos de las aportaciones, para que no fueran públicas, observables y, por lo tanto, supervisadas o cuestionadas por parte de los actores políticos o de la opinión pública

⁹⁶ Comunicado de prensa de la Secretaria de Salud, 24 de junio de 2004. *op. cit.*

Una disputa particular: los pictogramas

Nos ocuparemos ahora de un tema particular del convenio, referido a las ilustraciones de las cajetillas de cigarros, porque consideramos que es un ejemplo de cómo las negociaciones entre los funcionarios de la SSA y las tabacaleras, tenían sus propios códigos y una dinámica particular de funcionamiento, fuera de las reglas institucionales.

Los “pictogramas” son ilustraciones que se agregan a las cajetillas con imágenes de los daños que causa el consumo del cigarro a distintos órganos del cuerpo humano, y han sido evaluadas como una herramienta positiva para desalentar el consumo de tabaco.⁹⁷ En países como Canadá, Brasil y España, esta medida se implementó desde hace tiempo; en contraparte, en México, en el Convenio Frenk se limitó expresamente la inclusión de pictogramas en las cajetillas de cigarros.

Este arreglo fue pactado personalmente entre Carlos Slim Helú y algunos funcionarios de la Secretaría de Salud. Slim aceptó que saliera toda la publicidad de los medios, a cambio de que los pictogramas se impusieran hasta 2008. Argumentó que eran muchos golpes, que la industria del tabaco necesitaba gradualidad para instrumentar estas medidas. Los negociadores de la SSA le respondieron que sí; la razón esgrimida fue que por años estas empresas habían tenido todo y no podían quitárselo “de golpe”, sino que era necesario darles un plazo razonable.

“Pidió dos años y aceptamos, va en 2008. Porque para quitarle algo que ha tenido durante cien años, dos años no nos pareció excesivo. ¿Que se va seguir muriendo gente por fumar?, sí, pero se va a seguir muriendo aunque los pictogramas se pongan hoy. Y tampoco hay una prueba de causa eficiente, que sí sale el pictograma la gente deja de fumar. Los fumadores ya hasta coleccionan las cajetillas con pictogramas o las voltean del otro lado y a los seis meses dejan de tener impacto.”⁹⁸

Cabe hacer una precisión a este último testimonio, si la negociación del Convenio fue en 2004 y se convino insertar los pictogramas hasta 2008, el plazo de gracia no fue de dos años, sino de cuatro. Esto parece carecer de importancia ante un hecho irrefutable: hasta hoy, 2010, la autoridad sanitaria no ha logrado colocar los pictogramas en las cajetillas de cigarros.

⁹⁷ Thrasher James Francis, Chaloupka Frank, Hammond David, Fong Geoffrey, Borland Ron, Hastings Gerard et al. Evaluación de las políticas contra el tabaquismo en países latinoamericanos en la era del Convenio Marco para el Control del Tabaco. Salud Pública de México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000700019&lng=pt. Consultado el 8 de febrero de 2010.

⁹⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

Miguel Ángel Toscano, diputado federal por el Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura, 2003-2006, quien se distinguió por sus posiciones a favor del control del tabaquismo, y actual Comisionado de la COFEPRIS, estuvo en desacuerdo con este arreglo, e intentó revertir la decisión, entrevistándose con algunos funcionarios de la SSA, pero no lo logró, “Me vino a ver Toscano por el tema de los pictogramas y le dije, sí en 2008, no antes”⁹⁹ y así el acuerdo pactado con la industria tabacalera se impuso, avalado por el Convenio, la voluntad y fuerza de un funcionario público.

Uno de los representantes de la SSA ante las tabacaleras dijo que en la cuestión de los pictogramas habían priorizado mantener el equilibrio de la gobernabilidad, “Lo de los pictogramas lo teníamos muy claro, vamos gradualmente pero con firmeza, se acabó, y lo logramos en un consenso razonable de equilibrios de apuestas. Dentro del proceso de negociación gobernar es arbitrar entre intereses.”¹⁰⁰

El Fideicomiso de Gastos Catastróficos y las donaciones de las empresas tabacaleras

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público habitualmente cuida con celo los recursos de la hacienda pública a través del puntual cumplimiento de los ordenamientos respectivos. Llama la atención que en este caso avaló la operación del Convenio Frenk y ratificó la creación del Fideicomiso de Gastos Catastróficos de la SSA, instituido expresamente para recibir y manejar estos recursos, que no tuvieron que entrar a las llamadas “cajas negras” del gobierno federal, para luego ser distribuidos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El ejercicio de estos recursos no fue supervisado por la Cámara de Diputados, porque la SSA los recibió directamente y a través del Fideicomiso los manejó discrecionalmente. “La SHCP estuvo de acuerdo con este esquema, porque esta dependencia funge como fideicomitente única de la administración pública federal y después formó parte del comité técnico del fideicomiso de gastos catastróficos de la Secretaría de Salud.”¹⁰¹

⁹⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹⁰⁰ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹⁰¹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

El Convenio Frenk es cuestionable porque las dependencias o instituciones gubernamentales no están facultadas para negociar acuerdos económicos que impliquen la entrega de dinero con los grupos de interés que por ley están obligados a supervisar. Sin embargo, la motivación de la SSA puede entenderse fácilmente porque las aportaciones de las tabacaleras le significaron la obtención de recursos de manera inmediata, bajo una lógica de aplicación distinta a la de la asignación presupuestal regular. Ya que si esos recursos hubieran ingresado a la federación como impuesto, hubieran formado parte de la bolsa global y al no etiquetarse específicamente para salud, la SSA solo recibiría una parte de ellos, el resto se distribuiría entre los demás sectores, como sucede con el total de los ingresos.

La SSA hubiera tenido que seguir la ruta regular de los trámites y gestiones para negociar esos recursos ante el congreso y con Hacienda. Al ser destinataria directa de este dinero, se ahorró todas esas diligencias.

“inicialmente se había planteado que los fondos no solamente vinieran de las tabacaleras, sino que se pensaba obtenerlos también de la industria del alcohol. La idea era evitar la vuelta que dan regularmente los impuestos a Hacienda, creando un mecanismo que permitiera aplicar directamente los recursos en salud para aquellos casos cuyo costo de atención era muy alto y para los que no había un financiamiento realmente fuerte. Por eso se creó el fideicomiso de gastos catastróficos a donde fueron a parar los recursos donados por las tabacaleras.”¹⁰²

La SHCP emitió el acuerdo para crear el fondo que recibiría las donaciones de las tabacaleras, el Fideicomiso de Gastos Catastróficos, que pretendía obtener 4,000 millones de pesos, de 2004 a 2006.

Los funcionarios de la SSA siempre sostuvieron la tesis de que al dinero que entregarían las tabacaleras a la Secretaría de Salud se le creó un régimen especial que le permitió quedar exento, porque era un donativo, no un impuesto. La llamada “donación” de las empresas se tradujo en el aumento inmediato al precio de los cigarrillos, o sea, fue derivada al bolsillo de los consumidores.

“Yo apporto un fondito por cigarrillo que me fumo, porque sé que dentro de 30 años me voy a enfermar. Las tabacaleras lo derivaron a los fumadores, porque exactamente los fumadores estaban pagando por su atención médica, en lugar de socializarla, los que fumaban hoy y estaban enfermos ya no iban a pagarla, pero dentro de 20 años ya estaba cubierto.”¹⁰³

¹⁰² Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹⁰³ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

Hay quienes señalan que el pacto con las tabacaleras obligó incluso a invertir el orden de los tiempos institucionales, porque en el Convenio se establece que el dinero donado se enviaría al Fideicomiso para gastos catastróficos, pero éste no existía, fue constituido después de la firma del Convenio con las tabacaleras.

“Hay un dato interesante, el fideicomiso forma parte del Seguro Popular, pero aún no había sido creado, aunque en el convenio ya se había establecido que ahí iba a ir el dinero. Analizándolo con ortodoxia, cuando prevés el destino de un recurso, primero creas un instrumento para asignarlo y no al revés como en este caso. El nombre del fideicomiso se tuvo que poner en función de lo establecido en el convenio. Tuvimos una gran premura para constituirlo porque las tabacaleras ya tenían el dinero y no había donde meterlo, o sea se forzó la creación de este instrumento. Curiosamente el primer lugar en donde aparece el nombre del fideicomiso no constituido, es en ese convenio, lo que significa que el cabildeo arregló hasta el nombre del instrumento que recibiría los recursos. No es ilegal, pero es una señal de lo amarrado que estaba. El convenio se firmó el 18 de junio y el fideicomiso se consolidó hasta noviembre. Igual el dato no sirve de mucho, pero da una idea de cómo fue pactado.”¹⁰⁴

Los críticos del Convenio aseguran que la secrecía con que se manejaron las negociaciones previas a este acuerdo, así como la cláusula que les permitió “blindarse” contra el alza a los impuestos, por los restantes dos años del sexenio de Fox y de Julio Frenk al frente de la SSA, hacen sospechar que los actores participantes recibieron algún tipo de dádivas por parte de las empresas tabacaleras, a cambio de impulsar su firma.¹⁰⁵ En contraparte ciertos funcionarios de la SSA se quejaron de haber sido injustamente acusados de haberse “vendido a las tabacaleras”.

Después del Convenio, la ecuación programática de la SSA respondió a otra lógica, porque entre más cajetillas de cigarrros se vendieran, o sea entre más tabaco consumieran los usuarios, mayor sería la cifra de dinero que se entregaría a la SSA.

Adicionalmente el convenio fue considerado violatorio del Convenio Marco de Combate al Tabaco, auspiciado por la OMS, al cual se había adherido el gobierno mexicano.

En casos como éste podemos observar que ciertos funcionarios de las capas altas e intermedias de la administración pública federal utilizan sus relaciones y recursos personales, su *expertís* previa en el funcionamiento institucional, así como algunas de las facultades que la ley les otorga, para elaborar políticas públicas en las áreas de su competencia de manera completamente discrecional.

¹⁰⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹⁰⁵ Diputado Miguel Ángel Toscano, entrevista con Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

Como hemos visto, son ellos quienes proponen y en algunos casos determinan la línea de acción que deberá seguir la dependencia de la cual son responsables, dejando de lado los programas sectoriales que deberían responder a los planes nacionales de gobierno.

Peters llama a este tipo de políticas: “informales”;¹⁰⁶ las cataloga así porque no siempre son escritas y porque su aprobación no siguió el mismo curso que las elaboradas y promulgadas por el Congreso y el ejecutivo, aunque en ocasiones pueden tener resultados más evidentes que las reglas formalmente promulgadas, como es el caso de las políticas fiscales y de salud del tabaco, que como resultado del Convenio Frenk se volvieron concomitantes.

Las aportaciones económicas que haría la industria tabacalera a la SSA fueron pactadas de la siguiente forma: de los 29 meses que duraría el Convenio, por un periodo de 17 pagarían 2.5 centavos por cigarrillo vendido, equivalente a 50 centavos por cajetilla, los siguientes 9 meses entregarían 3.5 centavos por cigarrillo vendido, equivalente a 70 centavos por cajetilla y únicamente durante los últimos 3 meses, darían 5.0 centavos por cigarrillo, que significaría 1 peso por cajetilla.

Esta calendarización y los montos de la contribución desmentían lo dicho por el gobierno al anunciar el Convenio, de que las tabacaleras aportarían un peso por cada cajetilla vendida, esto sucedió sólo durante los últimos tres meses del Convenio. (Ver cuadro No.15)

PERIODOS Y PORCENTAJES DE LAS APORTACIONES ECONÓMICAS DE LAS EMPRESAS TABACALERAS A LA SSA. ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO FRENK

El Convenio duró 29 meses, de Agosto de 2004 a Diciembre de 2006			
PERIODO EN MESES	FECHAS	% DE APORTACION	Equivalencia en \$
17 meses	Agosto 2004-Diciembre 2005	2.5 cts. por cigarro vendido	50 cts. por c/cajetilla de 20 cigarros
9 meses	Enero-Septiembre 2006	3.5 cts. por cigarro vendido	70 cts. por c/cajetilla de 20 cigarros.
3 meses	Octubre-Diciembre 2006	5.0 cts. por cigarro vendido	1.00 por c/cajetilla de 20 cigarros

Cuadro No.15. Elaboración propia, con datos obtenidos del Convenio SSA-Empresas tabacaleras

El carácter presupuestal particular de estos recursos permitió que pudieran ser manejados a través del fideicomiso y tener un esquema de aplicación distinto al de

¹⁰⁶ Peters, Guy. La política de la burocracia. *op. cit.* pp. 83, 84.

los recursos fiscales, ya que la vigencia de su ejecución podía sobrepasar el ejercicio anual, por lo que se administraron de forma diferente y a través de un comité. A pesar de que al ser parte de los haberes de la federación se convertían automáticamente en recursos públicos. Funcionarios involucrados en su operación afirmaron que a pesar de todo lo anterior, estos recursos se manejaron con estricto apego a la ley.

“el manejo del dinero del fideicomiso se hizo respetando la normatividad, es decir, quien utilizaba recursos del fideicomiso lo tenía que hacer bajo un esquema de aplicación de norma pública, para efecto de adquisiciones, obra pública, etc., o sea, el dinero del fideicomiso se manejó siguiendo las mismas normas aplicadas a los recursos de la propia secretaria y a los del presupuesto federal.”¹⁰⁷

Contra las voces que acusan de indebido el origen y manejo de estos recursos, un funcionario entrevistado dijo que quizá podría cuestionarse la forma, más no la legalidad del Convenio. Aunque reconoció que desde una óptica ortodoxa, si estos recursos hubieran sido considerados como impuestos, hubieran tenido que entrar a las arcas de la nación, estar previstos en la ley de ingresos y entrar al esquema del manejo de los recursos públicos.

“No tengo elementos para decir si legalmente estuvo bien o mal constituido el fideicomiso derivado del Convenio con las tabacaleras. Sé que los recursos, y esa parte es la que me consta, fueron vigilados, escrupulosamente revisados. El fideicomiso ha sido auditado y salvo situaciones que tienen que ver con el arranque, que suceden en cualquier organismo que va iniciando, donde apenas se están conformando las normas, adecuándolas una vez que vas viendo cómo funciona en la práctica, el manejo de esos recursos ha sido muy claro y muy transparente.”¹⁰⁸

El planteamiento inicial del Fideicomiso, -llamado también “Fondo tabaco” por los funcionarios de la SSA-, era que esos recursos se emplearían para crear un fondo de enfermedades catastróficas, como los cánceres que ocasiona el consumo de tabaco, Fondo destinado a fortalecer el sistema de salud que se encontraba desfinanciado por la obligatoriedad de atender estas enfermedades.

El fideicomiso, se creó como un instrumento previsto en ley que permitiría distribuir los fondos de las aportaciones estatales y de aportaciones federales, para hacer frente a aquellas enfermedades que causaran gastos catastróficos, de conformidad con un esquema previsto y autorizado por el Consejo de Salubridad General y en función de las disponibilidades del propio fideicomiso. El “Fondo tabaco” se

¹⁰⁷ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹⁰⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre

emplearía, también para financiar anuncios espectaculares, de radio, cine, televisión contra el consumo de tabaco y para campañas de prevención contra el tabaquismo.

El dinero de las tabacaleras, ¿esencial para el financiamiento del Seguro Popular, o factor estratégico para los programas e infraestructura de la SSA?

Los recursos de este Fondo se utilizarían también para equipar y modernizar la infraestructura de los Institutos Nacionales de Salud, responsables de atender los cánceres asociados al consumo de tabaco, reconocidos como “enfermedades catastróficas”. Estos Institutos son los de Pediatría, Cancerología, Cardiología, Neurología y el de Enfermedades Respiratorias, entre otros. También se incluirían centros de atención hospitalaria en los estados, como hospitales federales, descentralizados y los centros nacionales de diagnóstico y referencia, por ejemplo, el Laboratorio Nacional de Salud Pública el que después se transformaría en la Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y en el Instituto Nacional de Referencia Epidemiológica (INDRE).

Los críticos al fideicomiso señalaron que el fondo creado con los recursos de las tabacaleras era en realidad la caja chica del presidente Fox y de Julio Frenk. Acusaban a la Secretaría de Salud, tanto de utilizar libremente esos recursos, como de destinar gran parte de ellos para financiar el Seguro Popular, proyecto prioritario de Julio Frenk.

Pero los funcionarios de la Secretaría de Salud entrevistados descalifican estas aseveraciones. Si bien reconocen cierta discrecionalidad en el manejo de estos recursos, aducen que en todos los casos se hizo para cubrir gastos urgentes, no contemplados originalmente en el fideicomiso, pero siempre en el marco de las atribuciones de la SSA, y con el fin enfrentar urgentes problemas de salud, para los cuales no había presupuesto asignado. Algunos de estos gastos no previstos fueron por ejemplo: la compra emergente de vacuna contra la neumonía en 2004 que fue una de las primeras asignaciones, realizada poco tiempo después de constituido el fideicomiso.

Otro caso fue cuando Martha Sahagún, esposa del Presidente Fox, se vio muy afectada porque en una gira se acercó a ella un grupo de mamás que tenían niños con cáncer linfoblástico y le pidieron que les proporcionara atención médica, porque el tratamiento de este tipo de cáncer es caro. Cada niño requería entre 500,000 y un

millón de pesos para medicamentos, sin considerar los trasplantes. Le dijeron que había 2500 niños con cáncer linfoblástico y que 80% de ellos podía salvarse. Se necesitaban 1500 millones de pesos y no había dinero. “Entonces el presidente Fox, que en eso era muy simplista, dijo: -¡Pues del Fondo de tabaco! Julio Frenk le dijo que sí, y para cáncer linfoblástico le tumbaron 2,000 millones de pesos al fideicomiso. No se ejerció todo este dinero, porque sólo había 80 pediatras oncólogos en el país, ni siquiera había especialistas para hacerlo.”¹⁰⁹

Otra necesidad de salud que se cubrió fue la de 60,000 personas mayores que no veían por padecer cataratas y con una operación de 4,000 pesos, que incluía el lente intraocular se les resolvía el problema. Se calcularon: 4,000 por cada cirugía y ahí se fueron otros millones de pesos, también del fondo tabaco.

Este tipo de acciones ocasionaron inconformidad entre ciertos funcionarios de la SSA, porque consideraban que al disponer del dinero del Fideicomiso para atender esas necesidades emergentes, se faltaba a la idea original de contar con recursos para resolver el problema específico del tabaquismo.

“le dije al secretario de Hacienda: -A mí me tocó negociar el convenio del tabaco y ahorita ya llevamos entre cáncer linfoblástico, cáncer de mama y cataratas casi 2000 millones de pesos. Con toda razón la industria tabacalera nos va a decir, me timaron y a los fumadores los timamos. Secretario, por favor ni un peso más, y me dijo tienes razón. Cáncer linfoblástico entraba porque era enfermedad catastrófica, pero lo demás no. A partir de entonces se comenzó a destinar dinero a los Institutos Nacionales de Salud.”¹¹⁰

Para despejar cualquier duda hicimos una pregunta concreta acerca de si el manejo de los recursos del Fideicomiso de gastos catastróficos, recipiendario de los fondos de las tabacaleras, era usado discrecionalmente, más que para responder a las necesidades e imperativos institucionales.

“- ¿Era la caja chica de la Secretaría de Salud?
No, no, no, estaba destinada a un propósito, el Presidente metió la mano para cosas muy sensibles eh? y muy legítimas y además no fáciles de decirle a los papás de los niños: Saben que aquí hay dinero, pero no hay para esto, se lograron rescatar 2000 y pico millones de pesos para los institutos nacionales de salud.”¹¹¹

Varios entrevistados avalan la afirmación de que los fondos del tabaco contribuyeron a fortalecer la infraestructura de los Institutos Nacionales de Salud.

¹⁰⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹¹⁰ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹¹¹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

“Los receptores primarios de los recursos del convenio fueron los institutos nacionales de salud. Hubo por parte de la coordinación de los institutos, una presión muy fuerte, legítima, para apresurar la entrega de los recursos, porque finalmente los beneficiarios de los recursos iban a ser los propios institutos. La coordinación presentó la mayor parte de los proyectos para poder tener el dinero, para recibir financiamiento de los recursos de las tabacaleras.”¹¹²

El dinero de la industria del tabaco destinado a equipar a los Institutos Nacionales de Salud fue asignado cuidadosamente, dijeron los funcionarios de la SSA, verificando que en todos los casos las inversiones estuvieran plenamente justificadas. Por ejemplo el Instituto Nacional de Cancerología tuvo un muy fuerte desarrollo a partir de eso, necesitaba un banco de sangre y se le hizo uno extraordinario, al de Enfermedades Respiratorias se le hizo una nave de urgencias, al de Nutrición se le dio dinero y se le hicieron quirófanos al de Neurología.

No obstante también afirmaron que por distintas causas, los fondos del tabaco no se han utilizado totalmente para lo que estaba previsto y permanecen aún en las arcas de la federación, con las consecuencias negativas que esto tiene para la salud de la población, perjudicada por este tipo de omisiones.

“Hasta hoy permanece el dinero reservado. Se apartaron 600 millones para cancerología, que todavía están intocados, para un hospital que no se ha hecho en los últimos seis años y eso es un crimen, porque ahí está el dinero. Se mueren mil mujeres por falta de atención, por falta de decisión política del secretario. No se ha podido construir el hospital, por el terreno, les faltó para apretar al sindicato. Se destinaron 70 millones de pesos por el laboratorio de alta seguridad en Cofepris, nosotros hicimos la primera parte y la segunda no la hicieron, por eso cuando se vino el problema de la influenza no tuvieron laboratorio de tercer nivel, otro crimen.”¹¹³

Respecto a que el dinero del Convenio era sustancial para poner en marcha el programa del Seguro Popular, los críticos del Convenio Frenk, aseguran que la SHCP tenía que haberse opuesto tanto al Convenio, como al Fideicomiso que recibió los fondos de las tabacaleras, porque este impuesto directo de la SSA es contrario a una política pública fiscal, y que la aprobación de hacienda sólo puede explicarse en función de que el Seguro Popular era un proyecto prioritario del gobierno de Fox y del propio Julio Frenk, porque requerían recursos frescos para su instrumentación.

Señalan que el convenio está estrechamente vinculado al proyecto personal del secretario Frenk, porque aun sabiendo lo criticado que iba a ser al aliarse con las

¹¹² Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹¹³ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

tabacaleras, le apostó a la firma de ese convenio. La explicación, precisan, es que el Secretario de Salud necesitaba del dinero de las tabacaleras para echar a andar su proyecto “estrella”: el Seguro Popular el cual en la práctica contravino la legislación, ya que para justificarlo se hizo todo un trabajo jurídico, llegando incluso a establecer normas secundarias y hasta de tercer nivel, cuando las disposiciones y lineamientos no pueden ir más allá de lo que la ley señala.

“El Convenio con las tabacaleras se relaciona con un hecho importante, en enero de 2004, Frenk había iniciado el Seguro Popular, que era el juguete de Fox, porque a través de este esquema quería alcanzar la cobertura universal en salud. Era la varita mágica de Frenk y se la vendió muy bien al Presidente. Para decir que era viable le planteó que tenía una fuente de financiamiento independiente de los impuestos, o sea que no sería gasto público, porque provendría de aportaciones privadas de las tabacaleras. Para el financiamiento institucionalizado y también para efectos políticos, esto tenía una gran relevancia para la presidencia. Sólo así explicas que se haya firmado el convenio, negociado y vendido como generador de recursos para la atención a la salud, o sea que al gobierno no le iba a costar. Hay que ver la importancia del Seguro Popular, si no se le da esa relevancia no se puede entender, porque conceptualmente el Convenio es débil en términos de política pública. El Seguro Popular se respaldó en un entramado jurídico, avalado por una autoridad jurídica y apoyado por los gobernadores, ya que se les iba a dar dinero del Seguro Popular.”¹¹⁴

En contraparte varios entrevistados refutaron categóricamente que los recursos de este Fondo hubieran servido para financiar el Seguro Popular, porque, afirmaron, no eran significativos para este programa. Dijeron que la parte conceptual y el piloteo del programa del Seguro Popular se había llevado a cabo antes de que iniciara el proceso de negociación con las tabacaleras. Que este programa tenía cuatro fuentes de financiamiento y las aportaciones de las tabacaleras significaban sólo una pequeña parte.¹¹⁵

¹¹⁴ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

¹¹⁵ “En noviembre de 2004 se constituye el fideicomiso del sistema de protección social en salud, que es el receptor de los recursos de las tabacaleras, no pasan a otro lado, esos recursos se integran de manera directa a este fideicomiso que es administrado por BANOBRAS. El fideicomiso tiene origen en la ley y forma parte del esquema de financiamiento del Seguro Popular, el cual tiene cuatro vertientes de financiamiento:

- La cuota social
- Aportación solidaria federal
- Aportación solidaria estatal
- El beneficiario

Aparte se prevé la creación de un fondo para gastos catastróficos, para aquellos pacientes que ameritaran atención especializada y que no se tuvieran los recursos suficientes para atenderlos. La atención se les otorgaría en unidades de tercer y cuarto nivel de atención en salud, los de alta especialidad y los de alta especialidad de investigación: Institutos nacionales, que son de tercer nivel de atención y ahora ya se está hablando hasta de cuarto nivel, por el tipo desarrollo tecnológico que tienen. Hay algunos otros institutos por ejemplo en Nuevo León, Jalisco, que otorgan atención especializada, equiparables a los Institutos Nacionales de tercer nivel que hay en el DF. Esta red de hospitales se vio fortalecida con la creación de nuevas instituciones de tercer nivel en el país. Por ejemplo el hospital del Bajío, los hospitales tanto el infantil como el de especialidades en Chiapas, el hospital de Oaxaca, otro en Tamaulipas. Están en proyecto Querétaro, y uno más en el estado de México. Son varios hospitales que estarían fortaleciendo la red de atención de tercer nivel, hacia donde se orientaron los recursos donados por las tabacaleras”. Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

El dinero de las tabacaleras no era para el Seguro Popular, éste iba a caminar con o sin el acuerdo de las tabacaleras, eso no tuvo peso realmente, además el Seguro Popular era sólo un subinciso del Fideicomiso del tabaco. Porque el Seguro Popular se encargaba del pago de los gastos catastróficos, de pagar cuando una persona con cáncer iba a consulta, o recibía un tratamiento. Hoy por ejemplo para Sida, la compra de retrovirales se hace a través del fideicomiso, que es un instrumento de pago del Seguro Popular, a través de un fondo que se llama de gastos catastróficos. El otro fondo en el fideicomiso de previsión presupuestal está orientado al fortalecimiento de la infraestructura de los estados.”¹¹⁶

Los funcionarios de la SSA explicaron que el proyecto del Seguro Popular lo traía Julio Frenk Mora desde que llegó a esta secretaría y que sin ninguna duda “iba a echarse andar” por lo que el dinero de las tabacaleras no fue un elemento que lo detonara o detuviera. Dijeron que el Seguro Popular era un replanteamiento del esquema de financiamiento de la prestación de servicios a la población no asegurada, pensado para subsanar las grandes brechas del país en materia de financiamiento a la prestación de los servicios de salud.

Mencionaron que en el país había casos extremos, por ejemplo Nuevo León y Puebla, donde el financiamiento *per cápita* para salud era equidistante y uno de los objetivos del Seguro Popular era corregir esa desigualdad e ir regulando la aplicación de los recursos financieros a la prestación de servicios de salud. Porque la descentralización en salud propició 32 modelos de aplicación de recursos y modelos diferentes de atención. Sin pretender revertir la descentralización, utilizando el componente financiero se buscaba avanzar en ese sentido.

“Es una visión muy reduccionista decir que el Seguro Popular dependía de los fondos de las tabacaleras. Julio Frenk y su equipo traían la idea del Seguro Popular desde mucho tiempo antes. Julio no es un improvisado en materia de análisis de financiamiento de servicios salud, desde que llegó a la fundación mexicana para la salud (FUNSALUD), armó el grupo de economía en salud que empezó a producir textos y a crear modelos de financiamiento, o sea las ideas primarias de lo que después se convertiría en el Seguro Popular, que es un modelo que no llegó perfectamente definido y delineado, ni se agotó en el sexenio de Fox, sigue en desarrollo. Es un modelo cuyo financiamiento primario se basó en un principio en adecuaciones al presupuesto de la propia secretaría para poder sacar presupuesto. Después con la negociación con la cámara empezó a tener vida propia.”¹¹⁷

Algunos actores califican como un gran acierto de la gestión de Frenk este nuevo esquema de financiamiento, debido a que permitió que los recursos de la SSA se incrementaran sustancialmente, con lo que se logró fortalecer a esta secretaría en materia financiera, ya que durante un largo periodo había tenido un crecimiento muy

¹¹⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹¹⁷ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

limitado. Además dicen, durante el mandato de Frenk se fortalecieron los mecanismos institucionales de orden para la aplicación, vigilancia, seguimiento y transparencia de los recursos de la SSA.

“Por más que se juzgue, uno de los grandes logros de la administración de Frenk al frente de la SSA, es el brinco, el incremento que se da en recursos a la salud. En 2002 arrancamos con 19,000 millones de pesos para salud, en 2008 la cifra fue superior a los 70 mil millones de pesos. Las modificaciones al artículo 77 y la adición del 77 bis a la ley General de salud, referido al Seguro Popular, dieron la posibilidad de generar financiamiento específico para los estados, porque el recurso no se quedó en la federación, sino que fue a los estados, éste es para mi gusto el gran logro. El Seguro Popular es diametralmente diferente a lo que se había hecho en la SSA en materia de financiamiento y prestación de servicios, o sea se rompió el esquema con el que se había venido operando. Actualmente aún hay mecanismos del Seguro Popular que se siguen afinando y es comprensible, el IMSS ha debido pasar muchos años para ser la institución sólida que hoy es.”¹¹⁸

Por otra parte, existen discordancias acerca del total de los recursos recibidos por la SSA por parte de la industria del tabaco. Inicialmente se había estimado que las donaciones ascenderían a 4000 millones de pesos, acumulados de junio de 2004 a diciembre de 2006, sin embargo, a decir de un entrevistado, “se quedaron sólo en 3,400, porque empezó a caer el consumo de tabaco, se cayó en un 15%”.¹¹⁹

El nuevo Secretario de Salud, José Ángel Córdova, afirmó que el monto total de los recursos fue de solamente 2,511 millones de pesos, mientras que uno de nuestros entrevistados refuta estas afirmaciones: “Discrepo del punto de vista del secretario Córdova, ahí están los números, y creo que está mal.”¹²⁰ Una publicación del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) señala que al finalizar 2006, “quedó pendiente la entrega del total de recursos prometidos por dicha industria.”¹²¹

En otro orden de ideas, el Convenio Frenk pasó casi desapercibido para la opinión pública. Fue hasta un año y medio después de su firma, en diciembre de 2005, cuando los diputados pretendían elevar los impuestos al tabaco en la Miscelánea Fiscal de 2006, que el Convenio fue puesto en el centro del debate nacional al ser duramente criticado por algunos legisladores, quienes le reclamaron a Frenk este arreglo al margen de la supervisión legislativa.

¹¹⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹¹⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹²⁰ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹²¹ Hernández, Ávila Mauricio, Rodríguez, Ajenjo Carlos, García, Handal Karen Marina, Ibáñez, Hernández Norma, Martínez, Ruiz María José. Perspectivas para el control del tabaquismo en México: reflexiones sobre las políticas actuales y acciones futuras. Revista salud pública de México Vol. 49 suplemento 2, 2007. p. 5.

Según los diputados si el aumento al impuesto al tabaco se hubiera hecho a través de los mecanismos institucionales, o sea autorizado y supervisado por el Congreso, se hubieran logrado dos objetivos; “En primera instancia elevar la tasa gravable del impuesto e irlo aumentando paulatinamente como ha venido sucediendo en algunos países y, en segundo lugar, regularizar el impuesto particular que obtiene Frenk para su secretaría.”¹²²

El Secretario Frenk se opuso públicamente al intento de los legisladores de aumentar los impuestos al tabaco, argumentando que si estos se incrementaban, el Convenio dejaría de surtir efecto y por tanto se dejarían de construir dos torres para cancerología.

De inmediato asistió al Congreso a tratar de ganar voluntades entre los diputados, para que votaran contra el alza al impuesto, con este hecho el Secretario se convirtió no sólo en aliado sino en cabildero de las empresas tabacaleras, porque ambos defendían la misma causa ante los legisladores.

Su motivación pudo haber sido distinta, pero el objetivo era el mismo: impedir el alza a los impuestos. Las tabacaleras también se pronunciaron a favor de no pagar más impuestos y continuar dando a la SSA la “donación” convenida, mientras que la Secretaría de Salud pretendía seguir recibiendo esos recursos.

“Los argumentos de Julio Frenk en la cámara de diputados sobre los impuestos al tabaco están basados en una perspectiva estrictamente financiera, no de salud, por eso su política en relación con el tabaco truena, porque genera un contrasentido. Con el fin de obtener más financiamiento, no se desestimuló el consumo.”¹²³

Si bien el Congreso trató de incrementar los impuestos al tabaco, contraviniendo el espíritu del Convenio, al final no lo consiguió y en cuanto la propuesta de aumento al impuesto fue desechada por el Congreso, Frenk expresó su beneplácito ante ésta medida: “Si se hubieran elevado los impuestos a las tabacaleras –pasar de 110 a 130%–, habría significado la cancelación del Convenio que la Secretaría de Salud tiene con la industria tabacalera en el sentido de aportar al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.”¹²⁴

¹²² Diputado Pablo Gómez Álvarez, en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados del 27 de octubre de 2005.

¹²³ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

¹²⁴ Periódico El Universal, 28 de octubre de 2005.

Según los funcionarios de la SSA en el periodo de Julio Frenk, ellos tomaron la decisión de que el Convenio con las tabacaleras finalizara en 2006, el último día del gobierno de Vicente Fox y de la gestión de Frenk al frente de la SSA, para que la nueva administración tomara las decisiones que considerara pertinentes.

Sin embargo dijeron, el nuevo secretario José Ángel Córdova Villalobos no entendió lo conveniente que resultaba para la Secretaría de Salud continuar con el Convenio, porque al tomar posesión decidió revocarlo. Consideraron como un grave error esta decisión fue porque la SSA perdió algo que es imposible de lograr de la Secretaría de Hacienda: un aprovechamiento. Ya que el único secretario que había logrado tener un aprovechamiento único y exclusivo para la SSA fue Julio Frenk.

“En 2006, si bien sigue el PAN en el poder, llega un Secretario de Salud totalmente ajeno a esto, aunque fue presidente de la Comisión de salud de la Cámara de diputados, era muy marginal y utiliza (*el Convenio*) para atacar a la administración anterior. Acusándonos de habernos vendido con los tabacaleros. Cuando ya habíamos hablado con las tabacaleras para que se aumentara la donación, a tres pesos y luego a cuatro pesos. Los aumentos de impuestos al tabaco decididos por el Congreso después de 2006 se van a la masa general, a la Secretaría de Hacienda. Si hubiera continuado con el Convenio el secretario tendría unos 16 millones de pesos adicionales, directamente para la SSA. ¿En qué terminó el *vodevil*? En un balazo en la pierna del Secretario de Salud, porque ya no ve un sólo solo peso de eso en el sistema de salud. No, no, no, un error catastrófico, error catastrófico.”¹²⁵

La política de ingresos directos para la Secretaría de Salud, pactada en el convenio Frenk, fue determinada en tiempo y forma desde el principio -fin del sexenio de Vicente Fox- su carácter estrictamente temporal se ajusta a lo dicho por Eugenio Lahera acerca de que “Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras...existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (*fade-out*).”¹²⁶

Los opositores al Convenio¹²⁷ señalan que privilegió los intereses de los grupos con mayor poder económico, en este caso de las empresas tabacaleras, por encima de los intereses de la nación y concretamente del derecho a la salud, y comprometió la independencia del Congreso vulnerando sus atribuciones en materia de política fiscal.

¹²⁵ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹²⁶ Lahera, P. Eugenio. Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales No. 95. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile, agosto 2004. p. 11.

¹²⁷ Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.entornomedico.net/adicciones/index.php?contenido=2&id=5&PHPSESSID=17b5132fc9bbca716e2104895b63ab9d>. Consultado el 15 de junio de 2006

Ciertos actores entrevistados afirman que el Convenio con las tabacaleras le costó a Julio Frenk la Secretaría General de la Organización Mundial de la Salud, a la cual se postuló dos veces; una, al principio de su gestión al frente de la SSA, cuando perdió frente el candidato de Corea y otra al morir éste, tan sólo un año y medio después. Cuando se postuló por segunda ocasión Frenk ya había firmado el Convenio, y volvió a perder. Como ya dijimos hay quienes atribuyen la segunda derrota a este hecho, porque existe una política específica plasmada en el Convenio Marco de Combate al tabaco, que prohíbe expresamente este tipo de acuerdos, porque según la OMS favorecen a las empresas tabacaleras y vulneran las políticas públicas de combate al tabaquismo.

“Efectivamente el Convenio con las tabacaleras le cuesta la OMS a Julio Frenk; la presión de sus colaboradores cercanos para que se firmara ese Convenio derivó en un resultado muy poco pensado. Consideraron sólo los beneficios de corto plazo, obtener financiamiento de manera inmediata, sin considerar los costos en materia de política de salud para efectos del tabaquismo, ni en términos de trayectoria personal para Frenk. Les faltó una visión más a futuro. Para Julio Frenk los alcances de corto plazo fueron la cortina que ensombreció su visión de largo plazo; prefirió tener dinero fresco para invertir, recibió directamente como donación el dinero de las tabacaleras en vez de meterlas a una bolsa de redistribución de los recursos, porque le iba a tocar sólo una fraccioncita y no hubiera podido operarlo en la forma que necesitaba.”¹²⁸

Sin embargo, otros entrevistados disienten y expresaron que el Convenio no tuvo nada que ver con que Frenk perdiera de nuevo la OMS, porque las designaciones de los titulares de los organismos internacionales obedecen a pactos sociopolíticos y porque era “muy superior a la candidata de China que ganó”.

Consideramos que el secretario Julio Frenk dejó de lado su visión a largo plazo y su compromiso como salubrista, para priorizar su encargo de funcionario público que pretendía alcanzar metas inmediatas para implementar su esquema de financiamiento en salud.

El Convenio de la OMS y la abogacía en salud para el control de tabaco.

El Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS tiene entre sus principales objetivos establecer normas internacionales al tabaco para reducir la mortalidad y morbilidad atribuidas al tabaquismo, hacer frente al poder de las empresas tabacaleras, -consideradas por la OMS, “como el vector que causa la enfermedad del tabaquismo”-, detener los Convenios de “buena voluntad” firmados entre los gobiernos de distintos países y las empresas tabacaleras, (como el

¹²⁸ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, durante el periodo 2001-2007, el 25 de septiembre de 2009.

Convenio Frenk), limitar las actividades de las empresas tabacaleras en materia de publicidad, promoción, patrocinio, precio, empaquetado y etiquetado, promover políticas fiscales que desalienten el consumo, así como establecer medidas de protección contra el humo ambiental del tabaco en beneficio de los no fumadores. Este Convenio ha sido aprobado por los 192 países miembros de esta organización.¹²⁹

Como referimos México fue el primer país en América en adherirse al Convenio, el presidente Fox lo firmó el 4 de mayo de 2004 y posteriormente el Senado de la República lo ratificó, con lo cual de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, adquirió carácter de ley suprema en el país.¹³⁰

Según el Instituto Nacional de Salud Pública, el Convenio firmado con las tabacaleras infringió normas esenciales del Convenio Marco de la OMS referentes al establecimiento de firmes políticas tributarias y a la prohibición de recibir donaciones de estas empresas a través de acuerdos que las benefician, aunque los aportes se hubieran usado para un fondo sanitario del gobierno.

Un exlegislador entrevistado afirmó que si bien a través del Convenio con las tabacaleras Frenk logró obtener un impuesto directo para su Secretaría, infringió tanto el Convenio Marco de la OMS, como la autonomía de las decisiones del Congreso. “Procedió de manera totalmente ilegal, hizo acuerdos por debajo del agua y estas empresas le dieron dinero, siempre y cuando no les subieran los impuestos.”¹³¹

Además en la decisión de establecer el acuerdo con las tabacaleras, no se tomó en cuenta a la ciudadanía, quizá debido a que en México los grupos de la sociedad civil que se ocupan del tema de tabaco son de organización reciente y su trabajo no ha servido de contrapeso a las acciones de las tabacaleras o de las autoridades sanitarias.

¹²⁹ Arámbula, Reyes, Alma. Medidas legislativas a favor de los no fumadores y contra el consumo de tabaco y el tabaquismo. Europa y América. Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de diputados. LX Legislatura, México, 2008.

¹³⁰ Hernández, Ávila Mauricio, *et al*, Perspectivas para el control del tabaquismo en México: reflexiones sobre las políticas actuales y acciones futuras. *op. cit.*

¹³¹ Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo de 2009.

A diferencia como ya puntualizamos, de otros países donde los ciudadanos se han organizado para realizar fuertes acciones de abogacía (*advocacy*) para la salud, en contra del tabaquismo y de las acciones encubiertas de publicidad y venta de las empresas tabacaleras.

En EUA se ha logrado avanzar en el tema de las restricciones al consumo de tabaco en lugares públicos, gracias a la participación activa de la ciudadanía a través de grupos de activistas encabezados por médicos y representantes sociales, quienes llevaron a cabo una serie de estrategias como parte de lo que en ese país se denomina: *Advocacy for the health against tobacco consumption*, lo que significa realizar acciones a favor de la salud y contra el consumo de tabaco, encaminadas a colocar el tema del tabaquismo en el centro del debate de los medios de comunicación, así como a ejercer presión sobre los decisores de políticas públicas para que adoptaran una postura más proclive a proteger la salud de los no fumadores.

Una de las ciudades pioneras en estas experiencias fue San Francisco, California. Los habitantes de esta metrópoli, encabezados por un adalid de la lucha antitabaco en el mundo, el médico Stanton Glantz, lograron que el tabaco fuera prohibido en bares y restaurantes en una época en que ésta era una medida inimaginada.¹³² Glantz y su equipo basaron su estrategia en el humo ambiental del tabaco o humo de segunda mano, -identificado como el “Talón de Aquiles” de la industria-, y reclamaron espacios libres de tabaco para los no fumadores.

El país pionero mundial de la lucha contra el tabaquismo es Canadá, al haber aprobado en 1997 la Ley sobre Tabaco que reguló la manufactura y restringió la venta, etiquetado y promoción de los productos del tabaco. Fue también innovador en materia de alertas sobre las consecuencias del consumo de tabaco, al implantar desde 2001 la obligatoriedad de incluir en el etiquetado de las cajetillas fotografías a color de los daños que el tabaco causa en el organismo, las que ocupan el 50 % de su espacio total.

¹³² Smoke-free Workplaces, Restaurants & Bars: CA Labor Code 6404.05. Adoptada en 1994. Se incluyeron los bares en 1998. Esta ley estatal prohíbe fumar en lugares de trabajo, restaurantes y bares encerrados. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://stfrc.globalink.org/tobcontrollawsSF-SP.pdf> Consultado el 8 de abril de 2009.

Canadá fue también una de las primeras naciones en prohibir la publicidad del tabaco en eventos deportivos y culturales, la televisión y los diarios. En materia de impuestos en los ámbitos -federal y de las provincias-, desde 1994 Canadá eleva de forma constante la carga tributaria sobre el tabaco. Actualmente una cajetilla de 25 cigarrillos le cuesta al fumador 8.07 dólares en Quebec, de los cuales 5.08 dólares 270% son impuestos diversos. En algunas provincias como Colombia Británica el precio de la cajetilla es de 10.10 dólares y los impuestos representan el 338% del precio del fabricante al comerciante.¹³³

En Europa, en marzo de 2004, Irlanda se convirtió en el primer país del mundo en aplicar a escala nacional una prohibición total de consumo de tabaco en casi todos los lugares de trabajo, incluyendo bares y restaurantes.

En México el proceso de la abogacía para la salud en relación con el tabaco tiene una particularidad, que se gestó en el seno de algunas dependencias públicas. Investigadores del sector salud, con apoyo institucional, se convirtieron en la punta de lanza del esfuerzo de colocar el tema del control de tabaco en la agenda pública e impulsar la aprobación de leyes más estrictas para su publicidad venta y consumo.

Según Jesús Felipe González,¹³⁴ el antecedente más antiguo de los esfuerzos institucionales por controlar el tabaco se registró hace por lo menos 20 años, con el Comité Interinstitucional para el Combate del Tabaquismo, grupo conformado por representantes de algunas instituciones, sobre todo de salud, encargado de organizar las actividades del Día Mundial sin Fumar, coordinadas por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) y el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC).

A finales de 1997 el entonces Secretario de Salud Dr. Juan Ramón de la Fuente, propició la formación de un grupo integrado por actores sociales destacados en distintos ámbitos, e investigadores de algunos institutos nacionales de salud, como el de Cardiología, el de Enfermedades Respiratorias, y el de Salud Pública, entre otros, para que llevaran a cabo actividades de abogacía para el control del tabaco.

¹³³ Arámbula Reyes, Alma. Medidas legislativas a favor de los no fumadores y contra el consumo de tabaco y el tabaquismo. Europa y América. *op. cit.*

¹³⁴ González, Roldán, Jesús Felipe. Abogacía para el control del tabaco en México: retos y recomendaciones. Revista Salud Pública de México Vol.50 suplemento 3, 2008.

Así nació el Grupo Catalizador para el Combate del Tabaquismo, al cual se incorporaron algunos miembros del Comité Interinstitucional.

Este grupo compuesto por profesionales provenientes de distintas áreas se reunía los lunes para discutir e impulsar políticas públicas para la prevención y control del tabaquismo en el país. En abril de 2003 decidieron constituirse en sociedad civil formando la Alianza Contra el Tabaco (ACTA A.C.), con el objetivo de impulsar el establecimiento de políticas públicas encaminadas a controlar la oferta y la demanda del tabaco en México, así como informar, orientar y capacitar a la población en general, y al personal de salud, funcionarios y legisladores, acerca de la necesidad de instrumentar políticas sanitarias que contrarrestaran las repercusiones negativas del tabaquismo para la salud y la economía del país.

Una de las principales actividades de la ACTA, es el **Reporte de la sociedad Civil**, que elabora desde mayo de 2006, de manera coordinada con la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) y el apoyo de la Asociación Canadiense de Salud Pública (CPHA). Este Reporte de periodicidad anual, da cuenta de los logros normativos y operativos que en relación con el cumplimiento del Convenio Marco de la OMS, tiene México. Y busca dotar de información actualizada a comunicadores, decisores políticos, legisladores, investigadores y a la población interesada en el tema del tabaquismo. Si bien algunas ONG de Canadá y Francia elaboran publicaciones similares, el reporte mexicano es el único con datos mundiales, lo que le ha valido el reconocimiento de la Framework Convention Alliance (FCA), como ejemplo a seguir por otros países.

Otra organización importante es la Red México sin Tabaco, que se define como un movimiento de las organizaciones de la sociedad civil, que busca eliminar la epidemia de tabaquismo. Esta red incluye individuos y organizaciones no gubernamentales nacionales y estatales, así como organismos públicos expertos en el tema. La Revista de las Adicciones realiza actividades de abogacía para la salud, se ocupa de drogas, alcohol y tabaco.

La ACTA, la Red México sin Tabaco y unos cuantos investigadores, fueron las únicas voces que se pronunciaron en contra del Convenio Frenk, ya que a pesar de que existía una gran inconformidad en algunos grupos de funcionarios e investigadores del sector salud que habían trabajado de manera consistente para

establecer políticas públicas restrictivas al tabaco, el desacuerdo permaneció soterrado ante la posición hegemónica del Secretario Frenk y de sus colaboradores cercanos, quienes defendían a ultranza la firma del Convenio con la industria tabacalera, mientras que los inconformes pensaban que éste había impedido el avance regulatorio y fiscal en materia de control del tabaco.

Curiosamente, fue el Convenio Frenk el que logró unir a los grupos de la sociedad civil, porque evidenció las maniobras de la industria tabacalera y su capacidad “de comprar las voluntades de los funcionarios públicos”, para neutralizar iniciativas legislativas que pudieran afectarles. Las organizaciones de la sociedad civil mexicana, representadas por la Red México sin Tabaco, así como otras organizaciones internacionales, representadas por la Alianza para el Convenio Marco (Framework Convention Alliance) y por la Fundación Interamericana del Corazón, manifestaron a las autoridades mexicanas su preocupación por el acuerdo con la industria tabacalera, ya que, dijeron, interfería con la instrumentación de los principios y estrategias del Convenio Marco de la OMS, y solicitaron su anulación inmediata.¹³⁵

En el ámbito internacional el Convenio también fue criticado y le valió a México que durante la Conferencia de las Partes del Convenio Marco del Control de Tabaco (CMCT), llevado a cabo en Ginebra en enero de 2006, le fuera entregado un premio simbólico negativo, denominado “El cenicero sucio”, por parte de la sociedad civil, por permitir que la industria tabacalera manipulara las políticas para el control del tabaco.¹³⁶

¹³⁵ Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.entornomedico.net/adicciones/index.php?contenido=2&id=6&PHPSESSID=936120e6d1fa0fef8f9d75500c1649aa>. Consultado el 8 de febrero de 2008.

¹³⁶ “En Ginebra la delegación de México expuso sus avances, pero omitió lo más controversial: el acuerdo con las tabacaleras que limita las restricciones efectivas a una industria que se estima mata 60.000 mexicanos por año. Por poner los intereses de la industria por encima de la salud del pueblo mexicano la sociedad civil, representando a más de 200 organizaciones de 80 países de todo el mundo, otorgó su “anti-premio” Cenicero Sucio a México. Esta distinción negativa se otorga a los países que han desarrollado acciones que se consideran contrarias al control del tabaco. Los delegados por México, el comisionado de Fomento Sanitario de la Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), Alfonso Caso González, y el secretario técnico de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), Dr. Cristóbal Ruiz Gaytán, dijeron que “en esta nueva relación de obligaciones y en adición al incremento del Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS), se establecieron los acuerdos que en materia económica representan ingresos extraordinarios.” Estos ingresos extraordinarios van a un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. La pregunta es: ¿por qué los funcionarios omitieron mencionar ante representantes de más de 160 países, y las más altas autoridades de la OMS, que los acuerdos citados fueron realizados con Philip Morris México y British American Tobacco, cuando dos semanas antes se habían mostrado orgullosos de los mismos y los consideraban un modelo a seguir? Quizás sea un indicio de la capacitación de las autoridades de México sobre este error cometido, y que aún puede ser enmendado. Lo que México “olvidó” mencionar es que este acuerdo con la industria tabacalera logra limitar las medidas más importantes para el control del tabaco. A cambio de esto el gobierno de México recibe

La Red México sin Tabaco y la Alianza Contra el Tabaco, (ACTA) afirmaron que la salud de la población mexicana había perdido, como resultado del Convenio Frenk, porque había sido un acuerdo “traicionero” con la industria tabacalera. En contraparte pusieron como ejemplo a Uruguay que a partir del 1º de Marzo de 2006 se había convertido en el primer país 100% libre de humo de tabaco en Latinoamérica; a Brasil y Tailandia que habían incluido etiquetas rotatorias de advertencia sanitaria con fotografías (pictogramas), en las cajetillas de cigarros desde 2003 y 2004, respectivamente; así como a Sudáfrica, que en la última década implementó una fuerte política fiscal aumentando los impuestos al tabaco.

Señalaron que el acuerdo mexicano con las tabacaleras había tenido un efecto negativo adicional, documentado en otras partes del mundo: corromper a líderes gubernamentales, quienes adquirirían el compromiso tácito de evitar medidas efectivas para el control del tabaco y que además con el Convenio la industria había logrado pagar menos tributaciones fiscales.

“La SSA al aceptar la “contribución” de la industria tabacalera, otorgó a las multinacionales tabacaleras una disminución de impuestos que le cuesta al pueblo de México 1 billón de pesos. Las compañías tabacaleras incrementaron el precio de los cigarros aún más de la cantidad “donada” al gobierno, por lo que obtuvieron mayores ganancias del acuerdo.”¹³⁷

Cuestionaron al secretario Frenk quien en defensa del Acuerdo esgrimió supuestos avances en materia de aumento a los impuestos, sobredimensionando sus logros en este aspecto, respecto al incremento de 426% en los impuestos al tabaco durante su administración.

“Esto es una verdad a medias, ya que sólo se refiere a los cigarros sin filtro, los cuales constituyen un pequeño porcentaje (20%) de las ventas totales. Miente cuando afirma que se impusieron aumentos fiscales sin precedente, ya que en 1981, año en que el impuesto fue establecido, fue de 139.3% mayor que el actual, que es de 110%. Los impuestos fueron mucho más altos en 1986-1987, 180%. Las contribuciones especificadas en el Convenio cesarán si nuevos impuestos se imponen a los cigarros, restringiendo el aumento a los impuestos, que están entre los más baratos del mundo. Los beneficios provistos por la industria tabacalera son muy atractivos, ya sea para la construcción de un sector nuevo en el Instituto Nacional de Cancerología, para la adquisición de nuevo equipamiento, o fondos para tratar niños enfermos. Pero la muerte prematura de los fumadores se vuelve invisible. Hay una alternativa.

una donación (deducible de impuestos) resultado del incremento al precio de la cajetilla, que utiliza para un programa de salud de este gobierno, llamado Seguro Popular.” Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.entornomedico.net/adicciones/index.php?contenido=2&id=6&PHPSESSID=936120e6d1fa0fef8f9d75500c1649aa>. Consultado el 8 de febrero de 2008.

¹³⁷ Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.entornomedico.net/adicciones/index.php?contenido=2&id=6&PHPSESSID=936120e6d1fa0fef8f9d75500c1649aa>. Consultado el 8 de febrero de 2008.

Incrementar el ingreso gubernamental por la vía de una mayor carga impositiva a los productos del tabaco.”¹³⁸

Según los grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación, la televisión, la radio, pero sobre todo la prensa escrita, fueron fundamentales para orientar y sensibilizar a la sociedad en el tema del Convenio, pero sobre todo para denunciar las “incongruencias o hechos poco claros respecto de la relación de la IT (*industria tabacalera*) con autoridades como la Comisión Nacional para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).”¹³⁹

Las contradicciones del Convenio Frenk

El Convenio Frenk contravino la estrategia antitabaco del Programa Nacional Salud, encaminada a disminuir la prevalencia de consumo de tabaco, porque al atar la donación de dinero a la SSA a las ventas de la industria tabacalera, la ecuación era inequívoca: a mayor consumo de tabaco, más dinero para las arcas de la Secretaría de Salud.

Este acuerdo resulta contradictorio con lo dicho por el Presidente Fox en el sentido de que en México moría una persona cada 10 minutos por complicaciones directamente vinculadas con el cigarro, lo que al año representaba más de 53 mil decesos, dijo Fox que a través del Convenio Frenk se trataría de disminuir la prevalencia de consumo de tabaco entre la población adolescente.¹⁴⁰

Mientras que la posición de Frenk fue paradójica, porque al inicio de su gestión se manifestó a favor, tanto de regular el consumo de tabaco, como de aumentar permanentemente los impuestos al tabaco.¹⁴¹

El Convenio Frenk facilitó a la industria tabacalera cumplir con éxito una de sus principales estrategias: neutralizar al gobierno en su intento de aumentar las cargas fiscales a sus productos. A pesar de que siempre derivan los impuestos a los consumidores, siempre tratan de evitarlos porque les significan una erogación

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ González, Roldán, Jesús Felipe. Abogacía para el control del tabaco en México: retos y recomendaciones. *op. cit.*

¹⁴⁰ Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud, 24 de junio de 2004. *op. cit.*

¹⁴¹ “El Secretario de Salud expresó con fuerza y erudición su decisión para implantar una política fiscal saludable como intervención necesaria para solucionar un problema severo de salud pública: la epidemia de tabaquismo. La nueva propuesta que envió al Poder Legislativo,...el Dr. Julio Frenk Mora, es novedosa porque aumenta el impuesto...Se propone alcanzar una tasa final de 160% en este sexenio como una meta de salud pública de la Secretaría de Salud.” Hernández Ávila Mauricio. Políticas Fiscales saludables. Conferencia dictada en el Día Mundial sin tabaco. 31 de mayo de 2001. *op. cit.* pp. 5,11,12.

importante.¹⁴² Gracias a este Convenio las empresas tabacaleras garantizaron una alianza estratégica con el gobierno federal, comprometiéndolo a colaborar conjuntamente con ellas para impedir el incremento a los impuestos.

El compromiso del gobierno de Vicente Fox de no aumentar los impuestos al tabaco pactado en el Convenio, comprometió al Congreso en un aspecto muy delicado: el cumplimiento de las atribuciones hacendarias que la Constitución le asigna, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, que contiene el Impuesto Especial de Productos y Servicios (IEPS), el cual norma los gravámenes al tabaco.

La información acerca del Convenio Frenk fue manejada siempre con reserva por parte del gobierno, un ejemplo de ello es que en el primer informe sobre el combate al tabaquismo de 2005¹⁴³ se mencionan los tres primeros Convenios para el control del tabaquismo establecidos por la Secretaría de Salud en 2002, uno de ellos con la industria tabacalera y los otros dos con las asociaciones farmacéuticas, así como el Convenio Frenk establecido con las tabacaleras en 2004. Pero mientras los tres primeros convenios se reproducen casi en su totalidad,¹⁴⁴ el Convenio Frenk únicamente se menciona, pero no se transcribe ninguna de sus cláusulas.

Nuestra hipótesis es que era un Convenio polémico y comprometedor sobre todo para el gobierno y de haberse hecho público hubiera provocado serios cuestionamientos tanto al gobierno federal, como a la Secretaría de Salud.

Los elementos cuestionables de las cláusulas de este Convenio fueron: la deducibilidad de impuestos de las donaciones de las tabacaleras entregadas a la SSA, que fue una vía habilidosa para evadir al fisco, porque estuvieron exentas del pago de impuestos, IEPS e IVA y además, las empresas las dedujeron del pago del impuesto sobre la renta (ISR). El compromiso del gobierno de proteger el mercado interno a través de frenar el contrabando e impedir a otras empresas incursionar en el mercado mexicano y garantizar que no se aumentarían los impuestos al tabaco en

¹⁴² "no podemos permitir que su salud se haga humo". Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.pmintl.com/corp-resp/global.html> consultado el 3 de julio de 2004.

¹⁴³ Elaborado y publicado por el Instituto Nacional de Salud Pública.

¹⁴⁴ Aunque con algunas partes faltantes, de las diez cláusulas que conformaban este acuerdo, la 4ª, la 5ª, 9ª, y 10ª, no aparecen. La 4ª, cláusula se refiere a los esfuerzos conjuntos que realizarán estas empresas y la SSA, para evitar el consumo en menores. En la cláusula 5ª se establece que las solicitudes presentadas a la SSA para obtener permisos publicitarios, por parte de la industria, deberán ser resueltos y notificados a ésta, en un plazo no mayor de 5 días, en caso de que no se cumpla con este plazo "el permiso se dará por otorgado", quizá esta sea la razón por la que este apartado no aparece. La 9ª cláusula se refiere a la interpretación del Convenio, el cual se resolverá de común acuerdo entre las partes y en caso de algún desacuerdo, las partes se reservan los derechos otorgados por la ley. Por último la 10ª cláusula establece la vigencia indefinida del Convenio.

lo que restaba del sexenio, lo cual se tradujo en un candado, que limitó al gobierno federal, al Congreso de la Unión y a los congresos locales para que no gravaran al tabaco con nuevos impuestos.

Otro argumento contra el Convenio fue que mientras el costo de las enfermedades atribuidas al consumo en México era de aproximadamente 29 mil millones de pesos, -el gobierno pagaba 24 mil millones, o sea, casi 80% era sufragado con recursos públicos- los 4 mil millones de pesos que obtendría la Secretaría de Salud, como producto del Convenio Frenk, significaban apenas 15% del costo de estos padecimientos.¹⁴⁵

Concluimos que el trato directo y el nivel de influencia que tenían algunos Secretarios de estado con el presidente de la República les permitió lograr acuerdos particulares que en algunos casos contravinieron las políticas determinadas por otras áreas. El grado de autonomía en la toma de decisiones por parte de algunos funcionarios de la SSA se relacionó directamente con la posibilidad que tenían estos servidores públicos de presentarle sus proyectos al presidente, construyendo de esta manera espacios propios con el ejecutivo para discutir y decidir políticas públicas.

Según un entrevistado, en los regímenes priístas este tipo de funcionamiento se encontraba acotado, ya que contaban con canales institucionales que facilitaban la toma de decisiones y evitaban la duplicidad de funciones y proyectos, posibilitando según su punto de vista una mayor efectividad de las acciones de gobierno

“Se tenían esquemas de discusión, fundamentalmente con Salinas, a través de los gabinetes, que eran los preámbulos de discusión sectorial antes de llevar el planteamiento con el Presidente. Con Zedillo los gabinetes funcionaban, las discusiones se tornaban en acuerdos de equipo. En la época de Fox eso no sucedió, los gabinetes no funcionaban, era una negociación directa con el Presidente. Tenías un nivel de interlocución con un político (*Fox*), que no tenía *expertís* en discutir políticas públicas racionales.”¹⁴⁶

El proceso de cabildeo del Convenio nos permitió entrever que los empresarios tabacaleros y cabilderos tenían canales de acceso privilegiado para tratar personalmente los asuntos de su interés con los altos funcionarios de la SSA, tomadores de decisiones con poder, así como con un amplio margen de maniobra

¹⁴⁵ Del Val, Blanco Enrique. Impuestos al tabaco. Periódico El Universal. 2 de junio de 2005.

¹⁴⁶ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

dentro de la estructura político-administrativa del gobierno, así como con funcionarios de las capas inferiores de la burocracia.

Estos funcionarios, dice Peters,¹⁴⁷ se constituyen en actores determinantes de las políticas públicas, y sus decisiones en algunos casos tienen más peso incluso que las de sus jefes, porque aunque la burocracia no constituye una fuerza política unificada, cada oficina individual adquiere una fuerza formidable cuando el titular de la dependencia implicada tiene su propia ideología acerca de las metas que considera apropiadas y de los medios adecuados para alcanzarlas. Estos actores pueden, mediante la capacidad de controlar la información, las propuestas de políticas y la concepción de su viabilidad, no sólo influir sobre las políticas, sino inclusive determinarlas de manera subjetiva y unilateral.

El Convenio correspondería a los casos identificados por Peters, en los cuales los funcionarios públicos deciden de manera autónoma las políticas públicas, amparándose en la separación artificial entre la administración y la política. Así logran que sus actos queden fuera del ámbito político y de la mirada pública, para evitar dar cuenta de sus acciones y pagar el costo político que podría cobrarles la ciudadanía a la hora de una elección.

Aguilar señala que los funcionarios públicos en su carácter de administradores toman decisiones cotidianamente, casi siempre “tras bambalinas, no bajo los reflectores de la gran escena pública”.¹⁴⁸ Sin embargo –continúa diciendo Aguilar– los funcionarios deben evitar tomar decisiones equivocadas, porque cuando se elige un gobierno los ciudadanos presuponen que éste contará con una administración pública capaz y eficiente, que llevará a cabo exitosamente los objetivos y programas del gobierno por el cual votó.

Este acuerdo legal llevado a cabo al margen de la Subsecretaría de Enlace Legislativo nos permitió observar que durante el sexenio foxista el funcionamiento de las dependencias de la administración pública federal estuvo basado más en las decisiones personales de los funcionarios, las cuales determinaban la relación con las demás dependencias públicas y hasta los objetivos gubernamentales.

¹⁴⁷ Peters, Guy. La política de la burocracia. *op. cit.* p. 115.

¹⁴⁸ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. *op. cit.* p. 16.

El cabildeo directo constituido en una práctica de interacción privilegiada por parte de los representantes de las empresas tabacaleras con los funcionarios de la SSA, fue una estrategia efectiva para lograr la firma del Convenio Frenk, a través del cual las empresas lograron establecer relaciones de tipo clientelar, según la interpretación de Peters¹⁴⁹, con los funcionarios públicos, capaces de tomar decisiones de política pública en el poder ejecutivo, e influir en los órganos legislativos. La relación clientelar entre la SSA comandada por Julio Frenk y las tabacaleras cristalizó a partir de la entrega de las donaciones.

Este Convenio refleja, como afirman los neoinstitucionalistas, que los funcionarios públicos, ya sea que ocupen cargos de elección popular o administrativos, persiguen en algunos casos metas que no necesariamente responden a demandas sociales. Para Meny y Thoening este tipo de políticas públicas son un reflejo, un “análogo” de las instituciones, más que un conjunto de decisiones eficientes, efectivas o racionales.¹⁵⁰

Para Aguilar, debe reivindicarse la naturaleza pública de las políticas gubernamentales, así como analizar la racionalidad de las políticas públicas, con el fin de evitar decisiones erráticas de los gobiernos, que en algunos casos son prisioneros de poderosos grupos de interés, “los cuales puntualmente esterilizan todo diseño de política pública que afecte sus intereses y privilegios, en detrimento del conjunto ciudadano.”¹⁵¹

El establecimiento de una política pública a través de la firma de este Convenio nos permite confrontar las variables de “autonomía” y “capacidad” de Theda Skocpol.¹⁵² El grado de autonomía estatal referida al tipo de relación existente entre el Estado y la sociedad podemos verla en la gran autonomía que ejerció el poder ejecutivo (la SSA, con la anuencia de la SHCP), con la participación por complacencia u omisión del Congreso, (Cámaras de Diputados y Senadores). Esta colaboración dicotómica no abrió un cauce a la participación social en las actividades y orientación del Estado en relación con las políticas públicas relativas al tabaco durante el sexenio de Vicente Fox.

¹⁴⁹ Peters, Guy. El Nuevo institucionalismo. *op. cit.* p. 323.

¹⁵⁰ Meny, Yves, Thoening Jean-Claude. *op. cit.* pp. 76, 77.

¹⁵¹ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. *op. cit.* p. 37.

¹⁵² Skocpol, Theda, 1985, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *op. cit.* p. 8.

Menor autonomía por parte del Estado hubiera implicado abrir espacios a una mayor participación de la sociedad. Como señala la ecuación de esta autora, la autonomía ejercida es siempre inversa al grado de legitimidad del Estado; una mayor autonomía, implica implícitamente un menor grado de democratización. En el momento histórico que vive México, en el cual el proceso de consolidación democrática se encuentra en curso la autonomía gubernamental sólo será acotada cuando el funcionamiento institucional contemple estrategias más eficientes que propicien la participación ciudadana y obliguen a las autoridades a ejercer sus funciones basadas en la rendición de cuentas y en una mayor transparencia.

Respecto al concepto de capacidad del Estado, de Skocpol,¹⁵³ que se refiere a la habilidad que éste tiene para alcanzar objetivos propios, vemos que en este caso el Estado mexicano tuvo una gran capacidad para responder a objetivos autodefinidos, esto es, que no fueron determinados por la sociedad. La capacidad empleada no se basó en el uso de la fuerza y la violencia, sino en el poder de negociación, de persuasión y habilidades que tuvieron los funcionarios del gobierno y los legisladores para llegar a acuerdos y compromisos con la industria del tabaco. Siguiendo a Skocpol fue ésta una capacidad manejada en el ámbito interno, frente a la población.”

Las variables de autonomía y de capacidad nos permitieron analizar la prioridad que el Estado mexicano asignó a las políticas públicas fiscales y de salud en materia de tabaco, la manera como éstas se gestionaron, así como los márgenes de discusión, decisión y acción que tuvieron los actores del Estado y los actores sociales que participaron el proceso de determinación de dichas políticas.

La sociedad estuvo ausente en este proceso y la falta de participación ciudadana cuestionó la legitimidad de estas decisiones. Si el Estado mexicano hubiera incluido en las discusiones previas al Convenio a los representantes de los grupos sociales antitabaco, hubiera contado con una autonomía regulada socialmente y con ello hubiese ganado una mayor legitimidad ante sus gobernados.

¹⁵³ Pineda Pablos, Nicolás. El concepto de política pública: Alcances y limitaciones. *op. cit.* pp. 22, 24.

Sería ingenuo pensar que las empresas tabacaleras, siempre pendientes de neutralizar políticas públicas adversas, firmaran un acuerdo que vulnerase sus intereses, por lo que consideramos que sí prefirieron donar ese dinero a la SSA era porque eso les convenía mucho más que aumentar los impuestos a los cigarrillos.

Como analizamos en la parte teórica de este trabajo en el Capítulo I, para Meny y Thoenig, en materia de políticas públicas “actuar es tomar decisiones.”¹⁵⁴ La decisión ocupa un lugar significativo en la jerarquía de los actos públicos.

El momento de la decisión representa la culminación del trabajo político y administrativo, de ahí el valor privilegiado que tiene. El Convenio SSA-tabacaleras nos permite entrever que si la decisión actúa como reveladora del sistema político, porque quien logra que su propuesta se erija en la opción ganadora, es quien ejerce el verdadero poder, las empresas tabacaleras fueron sin duda las ganadoras de ésta disputa y por lo tanto las poseedoras del poder real.

Coincidimos con el planteamiento de Majone y Peters acerca de que si bien los funcionarios públicos tienen un gran peso en su papel de decisor, por ejemplo el secretario Frenk, las políticas públicas no son producto de una decisión única, sino que son elaboradas a través de un largo y complejo proceso que involucra a varios actores, por ejemplo el presidente Vicente Fox y Francisco Gil, Secretario de Hacienda. Además de resultado de una serie de estrategias y compromisos puestos en juego por los actores participantes, por ejemplo, por parte de los titulares de la COFEPRIS y del CONADIC.

Destacaron las coaliciones y alianzas entre los decisores de políticas y los actores sociales, quienes buscando objetivos comunes instituyeron mecanismos de relación política, uno de ellos fue el cabildeo llevado a cabo tanto entre las empresas tabacaleras y los funcionarios de la administración foxista como entre estas empresas y los legisladores.

A lo largo de todo el proceso observamos cómo se fueron gestando los acercamientos y arreglos entre los funcionarios de la SSA, para llegar a la firma de los sucesivos Convenios con la industria tabacalera. Vemos como señala Giandomenico Majone que hay una secuencia temporal de hechos diversos, ya que

¹⁵⁴ Meny, Ives, Thoenig Jean-Claude. *op. cit.* p. 129.

una política pública no emerge de una decisión única, sino que es producto de una secuencia de decisiones interdependientes tomadas por diversos actores durante cierto tiempo.

Aguilar también se pronuncia en contra del lugar común de creer que la política deriva de la decisión suprema de las autoridades “legítimamente electas, o designadas para conducir a la comunidad política”.

Para este autor esta “gran decisión” está estrechamente delimitada por las decisiones previas y posteriores de otros actores del gobierno, políticos y sociales, que a través de sus interacciones preparan, configuran, acotan o amplían esta decisión y al llevarse a la práctica será limitada por factores tales como las decisiones de otros actores de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y las acciones de los grupos o individuos beneficiados o afectados por la política decidida.

Por todas estas razones coincidimos con Aguilar en que las políticas se configuran como: “un universo y nexo causal de decisiones sucesivas e interdependientes, anteriores y posteriores (*es necesario*), entender la política como un proceso decisorio complejo más que como un acto de decisión único.”¹⁵⁵

Para Repetto las alianzas son una articulación política entre actores sociales y estatales que comparten histórica o coyunturalmente, valores e intereses y para que dichas alianzas sean benéficas y se traduzcan en una política pública deberán mantenerse durante cierto tiempo y crear mecanismos e incentivos que faciliten la cooperación entre sus miembros. Como sucedió en las negociaciones y acuerdos entre los funcionarios de la administración foxista, concretamente de la SSA con la industria del tabaco.

Pudimos observar que la alianza que estos actores establecieron surtió efecto porque respondió a pautas determinadas y que los intereses de esta industria se internalizaron con fuerza y peso específico dentro del Estado, porque previamente,

¹⁵⁵ Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. *op. cit.* p. 14.

en palabras de Repetto, se habían institucionalizado las "rutas de acceso".¹⁵⁶ Esto se logró porque previamente se habían creado las reglas de operación y mecanismos formales e informales, que posibilitaron que los actores interactuaran en el marco de las instituciones y encontramos que una de estas rutas de acceso, en la recién estrenada democracia mexicana, es el cabildeo.

La relación establecida entre la SSA y las empresas tabacaleras responde a lo que Peters define como "relaciones de clientela", establecidas entre un grupo de presión y un sector o grupo de la burocracia, porque las tabacaleras, en tanto grupo de presión, se convirtieron en el representante natural de un cierto sector ligado a la materia de trabajo y área de competencia de la SSA.

Como ya señalamos, la parte positiva de los convenios firmados con las tabacaleras fue el establecimiento, entre otras medidas, de campañas dirigidas a menores de edad, regulaciones y restricciones a la publicidad de sus productos. Sin embargo, a pesar de estos avances, subyace la impresión de que los convenios son en realidad una artimaña empleada por la industria tabacalera con la complicidad u omisión del gobierno mexicano, el cual, quizá interesado en los fondos que recibiría, pareció complaciente con estas empresas.

El Convenio Frenk, producto de una negociación directa del Secretario de Salud con las empresas tabacaleras, en términos de la teoría de las políticas públicas, fue hecho "para establecer un proceso de acción por parte de la autoridad pública" y significa la ejecución de la política del sector bajo su responsabilidad, en donde "el decisor político oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima"¹⁵⁷

Para lograr la firma de este Convenio se realizó un "cabildeo dominante" por parte de un sector empresarial, dirigido a una dependencia del ejecutivo, a través del cual logró que prevaleciera la defensa de sus intereses por encima de objetivos y mandatos institucionales del gobierno, e incluso en detrimento de la salud de la población. Mientras que para garantizar la permanencia del Convenio y por ende la

¹⁵⁶ Repetto, Fabián. Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. *op. cit.* pp. 66, 68.

¹⁵⁷ Reyes, Chagoy, Doraldina. Las políticas públicas y la problemática de los desastres en México (1985-2000). Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. p. 61,62 y Meny, Yves, Thoenig Jean-Claude. Las políticas públicas. Editorial Ariel Ciencia Política. Barcelona, España, 1992. p. 105.

entrega de los fondos, la Secretaría de Salud llevó a cabo un cabildeo “entre poderes” en el Congreso, con el fin de frenar el alza a los impuestos al tabaco. Como resultado de estos dos tipos de cabildeo se impuso al Congreso y al Ejecutivo un “cabildeo dominante” que priorizó los intereses de la industria tabacalera.

Para lograr que se firmara el Convenio Frenk el principal argumento que las empresas tabacaleras pusieron en la mesa de negociación fue el poder político y económico que detentan, ya que como señala Majone,¹⁵⁸ en la arena de las políticas juegan un papel importante los recursos no monetarios, por ejemplo, la influencia política.

La forma como se manejaron los fondos aportados por las empresas tabacaleras a la SSA, más allá de cualquier interpretación, deja en claro que esta secretaría, tenía necesidades que le fue posible cubrir gracias al dinero donado por estas empresas. ¿Pero, esto justifica la firma del Convenio? Consideramos que resultaría más apropiado que se le asignaran los recursos necesarios para salvaguardar un bien social esencial, que es la salud de la población, y evitar estas salidas colaterales que cuestionan el funcionamiento de las instituciones y que ponen en riesgo las decisiones soberanas de los poderes de la República.

La cercanía de las dependencias públicas con estas empresas, en cuya relación media la entrega de dinero, cuestiona *per se* este tipo de relaciones, porque la transparencia de las dependencias y de los funcionarios involucrados queda cuestionada, y vulnerado el papel rector del Estado.

El Convenio Frenk fue producto del cabildeo de los grupos de presión y jugó un papel esencial en la toma de decisiones de las políticas públicas, porque se constituyó en una práctica de interacción privilegiada por parte de los representantes de las empresas tabacaleras, a través de la cual influyeron en los actores que participaron de las decisiones públicas, tanto de los órganos legislativos, como del poder ejecutivo.

¹⁵⁸ Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. *op. cit.* pp. 141, 142, 143, 144.

Miscelánea Fiscal de 2006.

El último caso que analizaremos es el proceso de discusión y negociación de la propuesta de aumento al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) al tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2006, discutida en octubre de 2005. En él podremos ver como se pusieron en juego el “cabildeo entre poderes” que dirigido a los miembros del Congreso, llevaron a cabo los funcionarios de la SSA, y el “cabildeo transgresor” operado por las empresas tabacaleras y dirigido a también a los legisladores.

Los integrantes de la XII Legislatura participaron en nuestros dos casos de estudio: la negociación del aumento al impuesto al tabaco en las Misceláneas Fiscales de de 2004, primera de este capítulo y la de 2006, correspondiente a este apartado.

Fueron también quienes, como recordaremos, aprobaron el primer presupuesto a contracorriente del PAN y del presidente Fox, enfrentaron el veto presidencial al presupuesto y mantuvieron una posición de enfrentamiento con el gobierno durante los tres años que duró esta legislatura.

Cuando la Miscelánea que nos ocupa en esta parte del trabajo, se discutió -octubre de 2005- el sexenio foxista estaba a punto de finalizar y a los legisladores, al igual que a Vicente Fox, les quedaba solamente un año de gestión.

El Convenio Frenk tenía poco más de un año de haberse firmado, -18 de junio de 2004-, y se constituirá en un elemento de suma importancia durante la discusión del aumento del impuesto al tabaco en la Miscelánea Fiscal de 2006. Debido a la interdependencia anómala que estableció entre las decisiones del ejecutivo y el Congreso, resultante de la cláusula que condicionaba la permanencia del Convenio Frenk a que no se aumentaran los impuestos al tabaco. Lo que significó una intromisión por parte del poder ejecutivo en las facultades exclusivas del Congreso.

Cuando se preparaba la propuesta de esta Miscelánea Fiscal, en septiembre de 2005, Gustavo A. Madero, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, adelantó que tendrían una reunión con el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, Rubén Aguirre y que los legisladores sopesaban la

"tentación" de revisar los "impuestos del pecado", alcohol, tabaco y bebidas refrescantes, entre otros. Matizó su afirmación diciendo que las modificaciones podrían generar contrabando y mercado negro."¹⁵⁹

Un legislador entrevistado puntualizó que alrededor de los llamados "impuestos del pecado", la percepción de diputados y senadores es disímil, debido a las responsabilidades diferenciadas de los congresistas.

"Los diputados tienen una visión distinta que los senadores, porque deben hacer lo posible para que les alcance el gasto. Buscar las bolsas, las subestimaciones, la existencia de mayores recursos, de mayores ingresos, para que alcancen a cubrirse los programas prioritarios."¹⁶⁰

Aprobación del dictamen de aumento de 20% al IEPS al tabaco

El dictamen que proponía aumentar al impuesto al tabaco de 110% a 130% fue aprobado por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el 20 de octubre de 2005, con una votación dividida: 11 votos a favor por parte de legisladores del PAN, PRD y PVEM y nueve en contra de ocho diputados priístas y un panista. En ese mismo dictamen se decidió convertir en Ley el Convenio firmado entre la SSA y las tabacaleras, con el fin de legalizar la donación que dichas empresas realizaban a esta secretaría.¹⁶¹

Los legisladores que votaron a favor del aumento al tabaco arguyeron que con este incremento se acrecentaría la recaudación a 20 mil millones de pesos, -ingresaban al fisco por este impuesto 17 mil millones de pesos- porque era necesario compensar al sector salud, que gastaba entre 29 y 32 mil millones de pesos anuales en atender las enfermedades asociadas al consumo del tabaco.

El aumento al impuesto abonaría a subsanar el déficit presupuestario de más de 16 mil millones de pesos, provocado por las enfermedades tabáquicas asumidas por el sector salud con dinero público. A los recursos adicionales que se obtendrían del aumento al impuesto se sumarían los dos mil quinientos millones, que por las

¹⁵⁹ Periódico El Financiero, 21 de septiembre de 2004.

¹⁶⁰ Entrevista realizada a un legislador de la LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

¹⁶¹ Votaron a favor del dictamen los panistas: Gustavo Enrique Madero, presidente de la Comisión de Hacienda, Miguel Ángel Toscano, José Guadalupe Osuna, Francisco Valdez de Anda, Marko Cortés y Felipe Puelles; por el PRD, Diana Bernal Ladrón de Guevara, Alfonso Ramírez Cuellar y Javier Salinas; por el PVEM, Cuauhtémoc Ochoa y por el Partido del Trabajo, Óscar González Yáñez. Periódico El Universal, 26 de octubre de 2005.

donaciones de las tabacaleras obtenía directamente la SSA, sólo que ahora legalizados y supervisada su operación por el Congreso.

Los diputados de la Comisión de Hacienda decidieron convertir en ley el Convenio Frenk, con el fin de transparentar los fondos del fideicomiso para gastos catastróficos manejado por la SSA, porque desconocían los montos manejados y el destino que se daba a los recursos. Dijeron que no pretendían afectar a la Secretaría de Salud, porque estaban conscientes de las necesidades presupuestales de esta dependencia, pero que esos recursos se destinarían al sector salud de manera regular, o sea por la vía fiscal, “incluso decidimos que los recursos que se obtuvieran con el impuesto al tabaco se destinaran igualmente a salud”¹⁶²

Se estimó un aumento al impuesto de 80 centavos por cajetilla de 20 cigarros y se introdujo a partir de ese ejercicio fiscal una modificación importante, compartir 20% de los recursos obtenidos por la recaudación de cigarros, con los estados, porque hasta esa fecha la Federación se quedaba con 100% de los impuestos del tabaco.¹⁶³

La sorpresa del Congreso ante el Convenio

A pesar de que el Convenio se firmó en junio de 2004, la mayoría de los funcionarios y legisladores entrevistados dijeron no saber de su existencia hasta octubre de 2005, cuando discutían el aumento al IEPS al tabaco. Expresaron que el sentimiento del congreso al enterarse, había sido de sorpresa.

“ese convenio estaba totalmente oculto, cuando se conoce, no solamente se discute lo que había hecho Frenk, sino que el grupo parlamentario del PRD denuncia su existencia. Nosotros supimos del Convenio hasta que discutimos la Ley de Ingresos de 2006. En vez de ejercer de manera transparente lo que debían pagar las empresas del tabaco por concepto de impuestos, el ejecutivo y particularmente el Secretario de Salud, en aras supuestamente de que se usaría para prevenir enfermedades catastróficas como el cáncer, y para evitar que se desviara, que los diputados lo mandaran a otros programas, eligen un mecanismo totalmente ilegal.”¹⁶⁴

Otros entrevistados refutaron tal aseveración, asegurando que no había ninguna razón para que legisladores y funcionarios se sorprendieran, porque el Convenio fue dado a conocer en un acto público y difundido por los medios de comunicación. “El

¹⁶² Diputado José Luis Flores, entrevistado por Jesusa Cervantes. El poder del humo. Revista Proceso No. 1513. 30 de octubre de 2005.

¹⁶³ Periódico El Economista 26 de octubre de 2005.

¹⁶⁴ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

Convenio fue firmado con COFEPRIS y CONADIC, se hizo público, no fue a escondidas, salió un acuerdo de la Secretaría de Hacienda al respecto.”¹⁶⁵

Quizá lo que da pie a la polémica, respecto a si el Convenio se había realizado subrepticamente y mantenido en secreto por el ejecutivo, fue que cuando se anunció que había sido suscrito no se explicitaron lo que podríamos llamar las “letras chiquitas” del acuerdo.

Los funcionarios de la SSA y el presidente Fox fueron muy cuidadosos en destacar sólo lo referente al dinero que entregarían las tabacaleras a la SSA, sin mencionar el tema de los impuestos, quizá por ello en su momento los legisladores no le prestaron la atención debida.

Los legisladores manifestaron su enérgico rechazo al Convenio Frenk y decidieron convertirlo en ley, porque “la industria tabacalera privilegió los acuerdos en lo oscuro”. Particularmente los diputados de oposición fueron contrarios a este tipo de convenios por considerarlos perjudiciales al transgredir las facultades del Congreso en materia de recaudación y asignación de ingresos y porque la catalogaron como una artimaña empresarial para infringir la ley.

“No solamente quebraban la ley, sino que además restringían la distribución de recursos para áreas que considerábamos prioritarias. El Secretario de Salud Frenk prefirió en lugar de convertir la “donación” de las tabacaleras en obligaciones fiscales, hacer un acuerdo tras bambalinas, y entonces el Congreso no tenía cómo supervisarlos para ver si estaban cumpliendo o no.”¹⁶⁶

Disgustados por lo que consideraron un acuerdo ilícito, los diputados llamaron a Julio Frenk a presentarse en la Cámara, para que explicara el porqué del Convenio con las tabacaleras. “Se le llamó a comparecer ante la Comisión de Salud, y en la Comisión de Hacienda también se discutió, debatió y rechazó ese Convenio por encima del pago de las obligaciones fiscales de las empresas tabacaleras.”¹⁶⁷

Para los diputados el Convenio era sin duda benéfico para las multinacionales del tabaco, principalmente porque no pagarían impuestos por las cantidades donadas. En cambio con la imposición fija del impuesto, la federación hubiera podido obtener

¹⁶⁵ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹⁶⁶ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

¹⁶⁷ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

más recursos. “Con el impuesto que proponíamos aumentar hubiéramos obtenido 3 mil millones, aproximadamente, pero ya sin que se les perdonara la misma cantidad en impuestos, que entraba por donaciones.”¹⁶⁸

Posición de los actores en torno al dictamen aprobado.

En cuanto el dictamen de aumento al IEPS al tabaco fue aprobado por la Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados los diputados del PRI lo rechazaron firmemente con los argumentos de siempre: que propiciaría el aumento del contrabando y perjudicaría a los productores tabacaleros, sobre todo de Nayarit.¹⁶⁹

Las empresas tabacaleras también reprobaron abierta y públicamente la propuesta de aumentar en 20% el impuesto al tabaco, porque, dijeron, impactaría negativamente la producción de tabaco, lo que ocasionaría la disminución de la superficie cultivada y por ende terminaría con la fuente de trabajo de hasta 2 mil productores tabacaleros, mientras que las importaciones aumentarían en la misma proporción.¹⁷⁰

Basados en estadísticas de la Secretaría de Agricultura los empresarios tabacaleros señalaron que en 2004 la producción de tabaco había sido de 21 mil 700 Ton., sembradas en 11 mil 500 Has, indicadores que caerían en un 30% de aprobarse el aumento al impuesto. Manifestaron que en los últimos 10 años la producción de tabaco había disminuido en 63.4% y mientras que en 1994 había 11 mil 234 productores, para esa fecha sólo quedaban 7 mil 800.

También fijaron su postura acerca del aumento del IEPS al tabaco los productores de tabaco de Nayarit y Veracruz, afiliados a la Asociación Rural de Interés Colectivo Tabacalero (ARIC), solicitaron a los diputados rechazar el aumento por el impacto negativo que tendría, disminuyendo el empleo en ese sector. La ARIC propuso que el impuesto se mantuviera como estaba, y que una parte del monto recaudado se destinara a mejorar la producción del tabaco en el país, en apoyo a campesinos y

¹⁶⁸ Diputado Alfonso Ramírez Cuellar entrevistado por Jesusa Cervantes. El poder del humo. Revista Proceso No. 1513. 30 de octubre de 2005.

¹⁶⁹ Los diputados José Luis Flores y Francisco Suárez Dávila señalaron que todos los priístas habían votado contra el incremento al impuesto al tabaco, porque afectaría a los estados productores de tabaco. Periódico El Economista 26 de octubre de 2005.

¹⁷⁰ Periódico El Universal 26 octubre 2005.

productores nayaritas.¹⁷¹ "Si se aprueba el aumento al impuesto sólo quedaríamos 4 mil productores; quién va a querer seguir sembrando cuando ya no es rentable. Producir cada kilo nos cuesta 15 pesos y lo vendemos en 18 pesos, ya no es negocio. Antes nos veían como los grandes tabacaleros, ahora nada"¹⁷²

Un actor significativo, el Secretario de Salud, Julio Frenk Mora, salió a los medios de comunicación a pronunciarse contra el aumento al impuesto, porque dijo, significaría la cancelación del Convenio firmado con las empresas tabacaleras, gracias al cual su Secretaría obtenía recursos que se destinaban a programas contra el cáncer. Paradójicamente a lo que hubiera podido esperarse en su papel de salvaguarda de la salud de la población, concedor además de que el incremento a los impuestos al tabaco era una estrategia recomendada por la OMS para desalentar su consumo.

El “cabildeo entre poderes”

El secretario Frenk no sólo se manifestó ante los medios, sino que inclusive fue a las Cámaras a cabildear abiertamente con los legisladores para impedir que se aprobara el incremento al impuesto, realizando lo que llamamos “cabildeo entre poderes”, donde un actor del ejecutivo buscó influir en la decisión de los órganos legislativos, para lograr un objetivo particular.

“Frenk iba la cámara a negociar que no se subiera impuesto, a cabildear para que el alza al impuesto no se aprobara. Su lógica era: si no se aprueba el aumento en el Congreso, yo por abajo del agua le quito el dinero a las empresas”.¹⁷³

Echando mano de su nivel de interlocución y su prestigio como hombre de ciencia respetado, Frenk trató por todos los medios a su alcance de convencer a los legisladores para que no regularizaran, vía impuestos, los ingresos obtenidos del Convenio, porque –dijo- esos recursos eran vitales para su Secretaría.

Hubo además de Frenk otros actores de la administración pública federal que participaron activamente en este “cabildeo entre poderes” para frenar el alza del impuesto al tabaco. Funcionarios de la secretaría a su cargo, en colaboración con los de la Secretaría de Hacienda llevaron a cabo un fuerte cabildeo conjunto, para

¹⁷¹ El diputado priísta Luis Antonio Ramírez, afirmó que era "una barbaridad que quieran aumentar el impuesto, es un sector productivo que ya padece; aumentar el impuesto los afectará todavía más". Periódico El Universal, 26 octubre 2005.

¹⁷² Héctor González, productor nayarita. Periódico El Universal 26 octubre 2005.

¹⁷³ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

“meter en cintura”, según uno de ellos a los diputados y dar marcha atrás al dictamen de la Comisión de Hacienda.

Funcionarios públicos que tenían un peso real en la toma de decisiones de las políticas públicas, a través del cabildeo entre poderes, ejercieron un principio de autoridad con los legisladores, como si éstas fueran sus subordinados y no miembros de un poder soberano. Sin pudor, funcionarios de la administración pública federal admitieron su intromisión en la voluntad del Congreso para supeditarla a la supremacía de las decisiones de algunos actores del ejecutivo, como lo demuestra el siguiente relato:

“En 2006 un grupo de diputados del PAN y varios del PRI, dicen ¡qué barbaridad!, el dinero de las tabacaleras lo vamos a meter a un impuesto.

Y para la SSA iba a ser una caída en el ingreso total, de 2,000 y pico millones de pesos que íbamos a dejar de recibir. El impuesto se iba a hacer participable y ya no iba a tener ese dinero la SSA, que finalmente era la afectada. En EUA con lo que le ganaron a las tabacaleras, el que ganó fue el sistema de salud. Yo le decía a Julio: -De que nos sirve recaudar 10,000 millones de pesos, si se van a ir en carreteras. Pero a la hora que estén los enfermos, las carreteras no nos sirven. Era para el sistema de salud, por eso se diseñó así.

Entonces yo intervine y cabildee. ¡Sí cabildee con los diputados, mano a mano con Hacienda! Hablamos directamente y paré a todos los cabilderos de todos lados, también del PAN. Porque una cláusula del convenio decía que si se elevaban los impuestos se revisarían las aportaciones de las tabacaleras y eso no lo íbamos a permitir, y logramos parar el aumento.¹⁷⁴

Los acercamientos de los funcionarios del ejecutivo con los legisladores para cabildear contra el alza al impuesto no fueron encubiertos; los diputados Eduardo Espinoza, del PRD, y Miguel Ángel Toscano, del PAN, denunciaron que la elevación del impuesto se había venido abajo debido a las presiones de los Secretarios de Salud, Julio Frenk, y de Hacienda, Francisco Gil Díaz.¹⁷⁵

El cabildeo entre poderes a través del cual los funcionarios lograron “parar” a los legisladores en su intención de aumentar el impuesto tenía como objetivo preservar el Convenio en los términos en los que se había firmado, evitando su legalización, para que la SSA continuara recibiendo el dinero de las tabacaleras por encima de los marcos institucionales. Respetarlos hubiera significado que esos recursos ingresaran vía impuestos a la federación, a través de la Miscelánea Fiscal aprobada por el Congreso y posteriormente distribuidos por los diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁷⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

¹⁷⁵ Cervantes, Jesusa. El poder del humo. *op. cit.*

El grado de autonomía que durante la presidencia de Vicente Fox tuvieron los funcionarios dependía del nivel de interlocución que tenían con el presidente, para discutir las políticas públicas. Esta autonomía se relacionaba directamente con la falta de capacidad, de discusión y análisis en los más altos niveles de gobierno. La falta de normas claras y la volatilidad de los canales institucionales existentes hicieron posible la interdependencia de las políticas fiscales y de salud sobre el tabaquismo.

“Cuando un tipo como Frenk, convencido de lo que plantea, lo expone a los otros actores políticos, tiene manga ancha para hacer lo que quiera, porque en ese momento el país, que no tiene, ni los esquemas, ni los procedimientos para revisar, discutir, establecer políticas públicas como en otras administraciones, o sea durante el foxismo, era fácil que eso. ¿Cuáles eran las instancias de discusión a nivel de presidencia para organizar las políticas públicas? No había.”¹⁷⁶

En este caso retomamos a Evans y su rescate de la importancia del Estado como agente esencial en la decisión de las políticas públicas, a través de nuestra investigación empírica constatamos que este es un agente especial, que como parte del entramado político, en ocasiones juega con intereses propios.

El PAN cambia de opinión, ¿o el cabildeo de Frenk y sus aliados surte efecto?

Antes de que el dictamen de la Comisión de Hacienda fuera presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados para su primera lectura, los diputados del PAN tuvieron una reunión plenaria y tras dos rondas de votaciones decidieron cambiar la decisión inicial de apoyar el aumento de 20% al impuesto al tabaco y tampoco avalar la iniciativa de convertir en ley el Convenio Frenk. El resultado de la primera votación fue un empate, pero en la segunda ronda “algunos diputados que inicialmente apoyaron, voltearon bandera y votaron en contra”.¹⁷⁷

Gustavo Enrique Madero, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara, que anteriormente había votado a favor del aumento al impuesto al tabaco, cambió de opinión y declaró que era preferible mantener los impuestos que perderlos por incrementar el precio de la cajetilla: “lo que no está descompuesto, no lo muevas. No puedes hacer toda una serie de maniobras para recaudar lo que ya se tiene”.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

¹⁷⁷ Diputado panista Miguel Angel Toscano. Periódico El Universal, 26 de octubre de 2005.

¹⁷⁸ Diputado panista Gustavo Enrique Madero. Periódico El Universal, 26 de octubre de 2005

Aunque la plenaria panista fue a puerta cerrada, algunos diputados filtraron lo sucedido en ella. Atribuyeron el desistimiento de la bancada panista a dos factores: las coacciones del secretario Julio Frenk, de sus colaboradores de la SSA y de los funcionarios de la SHCP sobre los diputados, y la existencia del Convenio con las tabacaleras. “Frenk estableció una gran presión hacia los diputados porque consideró que era muy importante garantizar el dinero para el próximo año, y los compañeros del PAN sopesaron que el convenio era más importante que el impuesto al tabaco.”¹⁷⁹

Los legisladores panistas consideraron un riesgo que se suspendiera el Convenio, porque las tabacaleras dejarían de dar los dos mil millones de pesos que faltaban por entregar a la SSA, y si bien pretendían etiquetar el dinero del impuesto para la SSA, no tenían asegurada una mayoría parlamentaria que les permitiera lograr ese arreglo, y tenían temor de que las fracciones del PRD y del PRI “pudieran llevar al final agua a su molino.”¹⁸⁰

El legislador panista Miguel Ángel Toscano, impulsor del aumento a dicho gravamen y quien jugará un papel clave en este estudio de caso, aunque con innegables claroscuros.

Vigorouso luchador a favor de políticas públicas para el control de tabaco, el diputado Toscano tuvo el valor de confrontarse con la mayoría de sus compañeros legisladores, incluso con los de su fracción partidaria al denunciar supuestos actos de soborno por parte de las tabacaleras. Aunque al final, parece que como resultado de la presión de su propio partido, desistió de realizar la denuncia legal que había anunciado en contra de las tabacaleras por sus presuntos actos de cohecho.

Crónica de una derrota anunciada. El rechazo al impuesto.

La decisión asumida por los legisladores del PAN hacía prever que el dictamen del alza al IEPS al tabaco sería rechazado por el pleno de la Cámara de Diputados. Los 148 votos de los panistas, sumados a los 224 de los priístas, quienes desde el inicio habían manifestado su oposición al aumento, conformaban una mayoría de 372 votos, frente a los 128 de los legisladores del PRD, del PVEM, del Partido del

¹⁷⁹ Cervantes, Jesusa. El poder del humo. *op. cit.*

¹⁸⁰ Cervantes, Jesusa. *Ibidem*

Trabajo y de Convergencia, que habían anunciado que votarían a favor del incremento.

Emilio Zebadúa, legislador del PRD, pronosticó que el dictamen podría tener una sorpresa, debido a lo dividido de la votación y a que algunos diputados del PAN, del PRI y del PRD habían reconsiderado su posición inicial. Señaló la conveniencia de revisar de alza al impuesto y tomar en cuenta las secuelas negativas que podría tener tanto para la industria tabacalera, como para los productores de tabaco de Nayarit, Veracruz, Jalisco y Chiapas.

"Debe considerarse el impacto y problemas que trae aparejado ese impuesto. Yo en particular voté en contra de este gravamen y me parece que está bien que sopesemos con toda seriedad este impuesto, que aparentemente trataría de generar recursos fáciles sin sopesar las implicaciones."¹⁸¹

Emilio Chuayffet coordinador de la bancada del PRI dijo que los diputados de su partido no apoyarían el aumento al impuesto, porque afectaría a los campesinos y propiciaría el aumento del contrabando.¹⁸²

Tal como se esperaba, en la sesión del 27 de octubre las bancadas del PAN y del PRI en alianza desecharon la propuesta de aumentar de 110% a 130% el IEPS al tabaco, en la Miscelánea Fiscal de 2006, con lo que los ingresos de la federación sufrirían una disminución de ingresos por más de dos mil millones de pesos.¹⁸³ Los panistas mantuvieron el cambio de opinión y decidieron votar contra el dictamen que habían aprobado anteriormente en la Comisión de Hacienda.¹⁸⁴ Los argumentos de panistas y priístas fueron los mismos acerca de que el alza al impuesto perjudicaría a los productores nacionales y alentaría el contrabando. Al parecer los distintos tipos de cabildeo habían sido efectivos, "al PRI ya lo habían cabildeado las tabacaleras y al PAN lo cabildeó la Secretaría de Salud".¹⁸⁵

¹⁸¹ Periódico El Financiero 26 de octubre de 2005

¹⁸² Periódico Excélsior, 26 de octubre de 2005.

¹⁸³ Periódico Excélsior, 26 de octubre de 2005.

¹⁸⁴ Periódico El Universal, 28 de octubre de 2005.

¹⁸⁵ Torres, Jorge. Cigarreras, una historia que no termina. Revista Fortuna. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/enero/htm/negocios/cigarreras.htm>. Consultado el 9 de enero de 2010.

Las prácticas del cabildeo: “Lo mismo de siempre”

Permanentemente los cabilderos de las empresas tabacaleras buscan presentar a senadores y diputados los informes que sobre el sector elaboran. Encontramos una opinión generalizada entre los legisladores, en el sentido de que hay una especie de hartazgo porque ya conocen los temas a tratar, y saben que las cifras que la industria del tabaco presenta son “alarmistas” y “falseadas”, por lo que se resisten a conceder las citas solicitadas por los cabilderos. “A veces te piden una reunión oficial, ¿no? y se las das, pero ya te cae gordo que te estén pidiendo reuniones porque ya sabes lo que te dirán las tabacaleras. Bueno a lo mejor se encuentran un novato por ahí.”¹⁸⁶

Para los legisladores, los representantes de estas empresas acuden a la Cámara de Diputados a presentar “datos sesgados”, a argumentar que la aplicación de más impuestos los podría llevar a la quiebra, porque debido a los altos gravámenes el consumo de tabaco había descendido notablemente con el consiguiente desempleo de los campesinos. Coincidieron en señalar varios actores que todo lo anterior es absolutamente falso. “Sus argumentos son totalmente similares siempre, te explican el mismo rollo, ya está muy gastado. La misma cantaleta, ya hasta aburren, quizá la primera vez si me apantallaron y me puse preocupado, porque a lo mejor se caía la venta del tabaco y la piratería ¡puras chingaderas! De todos modos la gente sigue consumiendo lo mismo, valga 20, valga 30 o 40 pesos.”¹⁸⁷

Durante la discusión de esta miscelánea fiscal, tanto los cabilderos de Philip Morris como de British American Tobacco siguieron empleando las mismas tácticas en el Congreso. Permanecieron en la Cámara de Diputados de manera constante, permanente, sesión tras sesión, “platicando, comiendo, desayunando, invitando a cenas.”¹⁸⁸

Entre los principales negociadores de la industria del tabaco destacaron Francisco Espinosa de los Reyes, por parte de Philip Morris, y María Vargas, de British American Tobacco, identificados por los legisladores como quienes desde años antes se habían encargado de cabildear con los legisladores, buscando amortiguar

¹⁸⁶ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

¹⁸⁷ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

¹⁸⁸ Torres, Jorge. Cigarreras, una historia que no termina. *op. cit.*

los embates de las iniciativas que pretendían imponer restricciones al consumo de tabaco y mayores gravámenes a este producto.

Como parte de las “relaciones institucionales de la empresa”, los cabilderos buscaban establecer contacto con los legisladores. Francisco Espinosa de los Reyes, quien en ese momento se desempeñaba como director de Asuntos Corporativos de Philip Morris México fue uno de los más activos cabilderos de la industria tabacalera, y se movía en varias esferas del poder público, desde la Asamblea Legislativa del DF, hasta el Congreso de la Unión, además de las oficinas de los altos funcionarios de la administración federal, particularmente de aquellos con capacidad de decisión en las políticas comerciales, hacendarias y de salud.

“En la Asamblea Legislativa presenté una iniciativa que pretendía modificar el cobro de impuestos en la ciudad, entonces se presentó Francisco Espinosa de los Reyes; llegó, me dio una tarjeta y me dijo: ‘Yo trabajo con Philip Morris México, me parece que tienes una percepción equivocada de la industria, nosotros somos una industria responsable y me gustaría que la conocieras, te dejo mi tarjeta y ojala me dieras una oportunidad de reunirme contigo’”.¹⁸⁹

Aseguran los legisladores que gracias a sus relaciones con miembros del Congreso mexicano, Francisco Espinosa de los Reyes incluso estuvo presente en por lo menos dos reuniones de la Cumbre Internacional Contra el Tabaquismo, organizada cada año por la Organización Mundial de Salud en Ginebra. En estas reuniones, por supuesto, no se identificaba como empleado de esta multinacional tabacalera.¹⁹⁰

El “cabildeo transgresor” de las tabacaleras.

Antes de que el impuesto fuera discutido y rechazado en el pleno de la cámara, el diputado panista Miguel Ángel Toscano había acusado a las empresas tabacaleras de haber ofrecido “incentivos” a los legisladores para cambiar el sentido del voto y echar abajo la propuesta de aumento al IEPS. Dijo que estas empresas habían pagado viajes a los diputados y “alguna suerte de consentimientos singulares.”¹⁹¹ Inicialmente su denuncia no fue tomada en cuenta, pero cuando el aumento al tabaco fue rechazado sus palabras parecieron adquirir relevancia y todos los ojos voltearon a mirarlo. “Yo denuncié desde el 27 de octubre del año pasado, denuncia

¹⁸⁹ Torres, Jorge. *Ibidem*

¹⁹⁰ Torres, Jorge. *Ibidem*

¹⁹¹ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

que nadie retoma hasta que el 28 o 29 de septiembre se cae el impuesto en el pleno y es ahí donde alguien me pregunta si eso tiene que ver con los sobornos.”¹⁹²

Toscano respondió que sin duda eran eventos relacionados y narró el “modus operandi” de las tabacaleras. Contratar jóvenes guapas, que invitan a los diputados a comer o a cenar, con el fin de establecer el contacto, un vínculo de amistad y en esas conversaciones probar si el diputado aceptaría o no un viaje, con el pretexto de que era parte de las relaciones institucionales de la empresa. Dijo que fueron los mismos legisladores, que sabían de su interés en el tema lo enteraron de las ofertas de estas empresas, “oye, me están invitando a Hungría, te lo digo para que te enteres”.¹⁹³

“Los cabilderos operaron aquí al descubierto, era muy fácil verlos; pero una cosa es un cabildero que te presenta un documento serio y otra es operar en lo oscuro, invitarte un viaje, invitarte a comer, a cenar, intimar contigo, así operan; no es ilegal, no es una actividad irregular, lo hacen a la luz pública, llegan, se presentan y la idea es que tú les abras un espacio para establecer una relación. Uno de los más activos cabilderos de la industria tabacalera es Francisco Espinosa de los Reyes, director de Asuntos Corporativos de Philip Morris México. Tanto Philip Morris como British American Tobacco, estuvieron de manera constante, permanente, sesión tras sesión, platicando, comiendo, desayunando, invitando a cenas, invitando a viajes a los diputados. Me entero que estaban ofreciendo viajes a Hungría porque les hablaron a varios diputados del PAN para invitarlos.”¹⁹⁴

Según Toscano, ocho legisladores federales seis diputados del PRI, dos del PAN y un ex funcionario panista¹⁹⁵ habían aceptado las dádivas de las tabacaleras y viajado incluso con sus familias. Agregó que la lista no era exhaustiva porque seguramente había muchos más diputados involucrados. Afirmó que algunos de sus compañeros habían cometido la indiscreción de decir que las empresas tabacaleras se les habían acercado para ofrecerles viajes y dinero. Este legislador acuñó un término que se hizo famoso cuando aseguró que los diputados habían sido “maiceados” por las tabacaleras.

En cuanto el diputado Toscano dio a conocer los nombres de los legisladores, que a cambio de rechazar el impuesto al tabaco presuntamente habían sido sobornados, el

¹⁹² Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

¹⁹³ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

¹⁹⁴ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

¹⁹⁵ “Por parte de los diputados tenemos: del PAN, Felipe Pérez Espina; Francisco Javier Valdez de Anda; por parte del PRI, Luis Antonio Ramírez Pineda; Irma Guadalupe Moreno Ovalles; Raúl Mejía González; Hilaria Domínguez Arvizu; Jorge Uscanga Escobar; el ex senador Marco Antonio Fernández Rodríguez (quien falleció el 16 de septiembre de 2003); y del PAN un ex funcionario y subsecretario de gobernación, Humberto Aguilar Coronado.” Loret de Mola, Carlos. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05

escándalo ocupó un espacio importante tanto en los medios impresos, como en la radio y la televisión, y la mayoría de los noticieros se centró en entrevistar a los implicados, tanto al acusador, como a los denunciados.

Aunque en la lista dada a conocer por Toscano no se encontraba ningún miembro del PRD, éste partido puso en duda las motivaciones de algunos de sus diputados que votaron contra el aumento al impuesto, a contrapelo de lo decidido previamente por la bancada perredista.

“En la sesión de la Comisión de Hacienda se estaba discutiendo si se aumentaba o no el impuesto, le pregunte personalmente a Emilio Zebadúa legislador del PRD por Chiapas, ¿cómo votaría? y me dijo “como vote el partido”; y su partido votaría con nosotros en el aumento de impuesto. Cinco minutos antes de la votación se sale del pleno; y lo más grave de todo es que en el pleno vuelve a ratificar su posición en contra del incremento, eso se me hace sumamente sospechoso. Yo le preguntaría al diputado Emilio Zebadúa, como a otros tres perredistas Dolores Padierna Luna, Guadalupe Morales Rubio y el diputado Jorge Martínez Ramos, que votaron en contra del aumento del impuesto cuando su partido votó a favor del impuesto. En el caso de Jorge Martínez del PRD, por ejemplo, me dijo “a mí me invitaron a un viaje pero no acepté”; cuando veo la votación en el pleno me parece sumamente sospechosa su actitud”¹⁹⁶

Sin que podamos afirmar que los legisladores del PRD, partido identificado con la izquierda, fueron sobornados, la acusación de Toscano podría corroborar que el cabildeo transgresor realizado por las tabacaleras no hace distinciones respecto a la filiación partidaria de los legisladores. La pertenencia a tal o cual partido no es un factor que determine que sean o no objeto de este tipo de cabildeo.

“Los organismos empresariales realizan esfuerzos notables por despartidarizar sus acciones y por buscar a los diputados más allá de los partidos a los que pertenecen. Es significativo que las organizaciones cúpula del sector privado, al expresarse de los diputados del PRD, que por razones ideológicas pueden ser los más alejados de sus intereses, o al menos en su imaginario político, les reconozcan muchas cualidades y deseen mantener también una buena relación con ellos.”¹⁹⁷

La acusación concreta contra las empresas tabacaleras fue que invitaron a varios diputados a realizar viajes con todos los gastos pagados, para asistir a las carreras automovilísticas de Fórmula 1 en diferentes países. "La parte delicada del asunto es que las empresas British American Tobacco y Philip Morris corrompieron las conciencias"¹⁹⁸ de los legisladores con el propósito de derrotar el proyecto que elevaba la carga impositiva al tabaco.

“Hay tres viajes, uno es a Hungría, Budapest, otro es a Barcelona, España, y otro es a Sao Paulo, Brasil. En las tres ocasiones los invitan por separado, no mezclan grupos parlamentarios de distintos partidos. Pueden revisar en la página de Internet de British American Tobacco, de Honda Fórmula 1, claramente que en las tres fechas posibles no

¹⁹⁶ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

¹⁹⁷ Alba Vega, Carlos. Los empresarios y la democracia en México. *op. cit.* pp. 122-149. pp.141, 142.

¹⁹⁸ Toscano, Miguel Ángel. Periódico El Financiero 26 de octubre de 2005.

hay periodo ordinario de sesiones. Eso significa que es muy probable que hayan ido sin estar en periodo ordinario de sesiones.”¹⁹⁹

Nuestros entrevistados coincidieron en señalar que las tabacaleras enviaban a mujeres jóvenes y bonitas a invitar a los legisladores, algunos inclusive afirmaron que los viajes incluían su compañía, recuperamos algunas de estas versiones: “Por parte de American Tobacco, María Vargas era la niña que se dedicaba a hacer las invitaciones; Karen Caballero era la chica que por parte de la empresa los invitaba y acompañaba en los viajes.”²⁰⁰ “Las invitaciones las hacían chicas muy guapas, empleadas de las tabacaleras y los viajes incluían la compañía de estas muchachas.”²⁰¹ “Las tabacaleras no sé si tengan cabilderos independientes, pero creo que no, los cabilderos son empleados de nómina. Además son bien guapas las muchachas que te mandan ¡¡¡Jajaja!!!. Yo creo que ya las cambiaron, porque se hizo un desmadre ahí, cuando se supo lo de las muchachas.”²⁰²

Consideramos que las peculiaridades de las prácticas de cabildeo empleadas por las tabacaleras y las ofertas que hacían los a los legisladores eran parte del “cabildeo transgresor” que llevan a cabo algunos grupos de presión para influenciar a los tomadores de decisiones y lograr que se pronuncien a favor de políticas públicas propicias a sus intereses.

Desconocemos si este tipo de prácticas del “cabildeo transgresor” son empleadas también por otras empresas o corporativos industriales, o si corresponden a un estilo particular de “cabildeo transgresor”, exclusivo de las empresas tabacaleras.

Con el fin de abogar por su causa: el alza al impuesto, Toscano asistió a entrevistarse con algunos funcionarios federales. Lo cual nos hablaría de un “cabildeo entre poderes” inverso al que hemos observado hasta ahora, porque un representante del poder legislativo acudió con algunos actores del ejecutivo para tratar de lograr acuerdos a través del cabildeo.

“Toscano me fue a ver, y me dijo licenciado quiero aumentar el impuesto. Y **yo le dije no puedes. No va a pasar le dije, porque no te voy a dejar.** (Subrayado de la autora)

Le quitas recursos a la SSA y rompes con el concepto. Este no es un impuesto, es una aportación de unos señores que necesariamente van a terminar mal y están creando un

¹⁹⁹ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Denisse Maerker. Noticiero Atando Cabos. Radio Fórmula. 29/11/05.

²⁰⁰ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

²⁰¹ Entrevista realizada a un asesor de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, de la LIX y LX Legislaturas el 20 de agosto de 2008.

²⁰² Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

fondo de reserva para atenderlos. Estás desprotegiendo al sistema de salud. Si ese dinero se va a impuestos, va a ser para los 32 estados y cuando el sistema de salud requiera dinero no se lo van a dar. Y le dije que no. Entonces armó todo un show, pero lo paré en seco.”²⁰³

Vale la pena preguntarse ¿por qué un legislador recurriría a los funcionarios públicos? Quizá porque conocía el alcance de su poder y consideraba que su opinión se impondría a la del congreso. Lo rescatable de esta narración es que coincide con lo que finalmente sucedió, o sea, el aumento al tabaco no fue aprobado, lo que quiere decir que las decisiones y capacidad de cabildeo de los funcionarios tuvieron más peso que la voluntad de los legisladores.

La postura de Toscano en relación con la denuncia de soborno que hizo en contra de las tabacaleras fue ambivalente, porque al principio aseguró que presentaría una denuncia legal y después se desdijo, alegando que su acusación era únicamente de tipo moral, y aunque contaba con pruebas suficientes no le correspondía presentarlas, porque la suya era una denuncia política. Adujo el fuero de los legisladores como un impedimento para la denuncia y posterior acción de la justicia.

204

La imputación de Toscano develó las acciones irregulares de las tabacaleras, las que a través de un intenso cabildeo establecían una cercanía con los legisladores. Toscano pidió a los legisladores involucrados que dijeran si habían aceptado o no los viajes, “yo no tengo los boletos de avión, los que fueron a los viajes son ellos.”²⁰⁵ Petición hasta cierto punto ingenua, porque difícilmente, en caso de que los legisladores hubieran aceptado las prebendas de las tabacaleras, admitieran

²⁰³ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

²⁰⁴ “Los legisladores tenemos fuero, es un mal necesario...eso hace que se convierta en un problema delicado...Estamos analizando...la denuncia jurídica que haré en su momento y que presentaré y todas las pruebas adicionales....el juez requerirá a los legisladores para que les diga “preséntanos tu pasaporte” No hay delito, hay una sanción administrativa, según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas cualquier servidor público, como lo marca el 108 Constitucional y en particular el 45... ningún funcionario público -ahí estamos los legisladores- puede recibir más de 10 salarios mínimos anuales del DF, o cualquier prebenda en efectivo o en especie....Un viaje que va todo pagado, con un presupuesto del avión y la estancia en un país en el extranjero; cuesta mucho más que 10 salarios mínimos...Me iré a una denuncia mucho más amplia en su momento...creo que la autoridad sea la de la Función Pública o sea un juez tendrá que determinar lo qué procede con cada uno de los legisladores....ésta denuncia abona a la transparencia en el país..tenemos que abonar por una ley de cabildeo y abona a que el cigarro mata. Ya las tabacaleras aumentaron dos pesos. Entonces, no se vale que aprovechen la coyuntura -nosotros quisimos aumentar el impuesto...se me hacen sospechosas las actitudes de diversos legisladores de muchos partidos- que los legisladores prueben y...nos digan si aceptaron o no esos viajes, si los invitaron o no a desayunar o a comer;... espero que los funcionarios públicos y los diputados que estoy señalando..prueben o me desdigan.” Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

²⁰⁵ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Denisse Maerker. Radio fórmula. Noticiero: Atando cabos. 29/11/05.

autoincriminarse. En respuesta los diputados implicados refutaron las acusaciones de su correligionario.

“Horrorizados por la posibilidad de que sus nombres aparezcan públicamente relacionados en corruptelas ("cabildeo", le llaman) con las dos trasnacionales tabacaleras que operan en el país, diversos legisladores utilizaron la tribuna de San Lázaro para "limpiar" su nombre y dejar "muy en claro" que a ellos "nadie" les ordena.”²⁰⁶

Los legisladores subieron a la tribuna a mostrar sus pasaportes para comprobar que no tenían registrado ninguno de los viajes mencionados. Sin embargo varios entrevistados coincidieron en que esa era una argucia que no probaba nada, “los legisladores tenemos dos pasaportes, uno oficial y uno común y corriente”,²⁰⁷ por lo que para deslindarse de las acusaciones deberían haber enseñado los dos pasaportes “el oficial y el de ciudadano común, que le pidan a Relaciones Exteriores el pasaporte que entregamos.”²⁰⁸

“Hilaria Domínguez, Jorge Uscanga, y también Jorge Martínez, integrantes de las diputaciones del PRI y del PRD, mostraron en tribuna su pasaporte como prueba de que no habían viajado con cargo a las tabacaleras y de hecho no han salido de México. Y por tal motivo, están pidiendo que las acusaciones que se están lanzando se rectifiquen por parte del diputado panista.”²⁰⁹

Otra de las señaladas por Toscano, la diputada del PRD, María Guadalupe Morales Rubio, negó tajantemente haber viajado pagada por las tabacaleras y dijo que presentaría sus pasaportes para comprobar su dicho, porque había votado en contra del aumento al impuesto al tabaco, junto con otros 269 diputados, por convicción personal, no obstante aseguró estar segura de que algunos legisladores, sí habían hecho los viajes ofrecidos por las tabacaleras.

“Chequen mis salidas y las salidas que tengo, han sido de manera oficial y he sido designada por la Cámara en comisiones especiales para salir. Yo no intervine en ningún cabildeo, en ninguna sesión de estas comisiones, simple y sencillamente mi postura es, porque no se resuelve el asunto de los fumadores de fondo. En todo caso habría que imponerle también impuestos a las televisoras, porque hay gente que ve mucho la televisión.... No tenemos duda de que hubiera diputados que fueron, porque lo han mencionado y han dicho algunos nombres, pero quienes no, tenemos la obligación de demostrar que no hemos salido y menos prestarnos a ningún tipo de ‘cuchupos’.”²¹⁰

Toscano fue atacado duramente por sus compañeros diputados, los insultos que le profirieron fueron por demás ofensivos: “cobarde, poco hombre, absurdo e hipócrita”,

²⁰⁶ Periódico La Jornada, 29 de octubre de 2005.

²⁰⁷ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

²⁰⁸ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

²⁰⁹ L. Kourchenko / Guillermina García. Pedro López, reportero. Panorama Informativo. 29/11/05.

²¹⁰ Morales Rubio, María Guadalupe. Diputada del P.R.D. entrevistada por Paola Rojas. Canal 4. 29/11/05.

los cuales, además de reflejar el bajo nivel del debate parlamentario, parecieron más una estrategia de defensa; calificar para descalificar al oponente.

“Le han pedido una y otra vez al diputado Toscano que suba a tribuna a dar su testimonio, a decir, a dejar en claro quiénes son las personas que viajaron. Toscano se ha mantenido abajo, en su lugar, simplemente sonriendo a los ataques que le han propinado, por tal motivo, él dice que no va a subir.”²¹¹

La decisión del panista Toscano de no sostener sus acusaciones en la tribuna de la Cámara de diputados quizá se explique porque fue dejado completamente solo por su partido, éste no sólo no lo respaldó, sino que puso distancia de sus acusaciones.

El jefe de la diputación federal del PAN, José González, dijo que las denuncias de Toscano correspondían a “una posición personalísima” y que “ningún diputado del blanquiazul había incurrido en prácticas de soborno”.²¹² Por su parte los diputados de la fracción panista dijeron que no darían ninguna disculpa pública, solicitada por los legisladores del PRI y del PRD, mencionados por Toscano como cómplices del soborno, porque “como bancada nosotros no hemos hecho ningún señalamiento sobre persona alguna”.²¹³

La directiva del PAN también se deslindó de las acusaciones; José Espina, secretario general de ese partido, advirtió: “es un asunto que Miguel Ángel (Toscano) planteó de manera personal; él sabe que no cuenta con el respaldo ni de su grupo parlamentario ni del partido para ese punto. Por lo que deberá asumir las consecuencias de sus dichos y de sus actos”,²¹⁴ expresó que incluso analizaban la posibilidad de aplicarle una sanción.

Un panista que pidió sancionar a Toscano fue Humberto Aguilar Coronado, ex subsecretario de enlace legislativo de la secretaria de gobernación y el único funcionario acusado de haber aceptado un viaje. En una entrevista radiofónica conducida con gran habilidad por Denisse Maerker,²¹⁵ Aguilar Coronado fue

²¹¹ L. Kourchenko / Guillermina García. Pedro López. Panorama Informativo. 29/11/05.

²¹² Periódico Milenio 27 de octubre de 2005.

²¹³ Herrera Jorge y Torres Alejandro. El Universal 01 de diciembre de 2005.

²¹⁴ Herrera Beltrán, Claudia. La Jornada. 1 de diciembre de 2005.

²¹⁵ Conductora: Denisse Maerker,

Entrevistado: Humberto Aguilar Coronado, (HAC)

Conductora: ¿Humberto, Fuiste a un viaje a Hungría, Barcelona o Sao Pablo invitado por la British American Tobacco?

(HAC) -Me parece que es una declaración, yo no le daría todos los calificativos que le han hecho al diputado Toscano, pero a mí me parece que es una declaración irresponsable por parte de él. No sé por qué me está involucrando en este tema, yo salí de la Secretaría de Gobernación. Esta negociación presupuestal se dio entre octubre y noviembre...

Conductora: ¿Pero tú fuiste al viaje?

cuestionado acerca de si había viajado a Europa pagado por las tabacaleras. Respondió primero con evasivas, diciendo que había ido de vacaciones a España, pero ante la insistencia de la periodista, no tuvo más remedio que reconocer que sí había asistido al evento de la Formula 1 en Barcelona, invitado por la empresa British American Tobacco.

Aunque negó que esta empresa hubiera financiado su viaje y quizá efectivamente no viajó a costa de las tabacaleras, es cuestionable la legitimidad de aceptar este tipo de dádivas, “sólo la entrada a la Fórmula 1” que ocasionan un cierto recelo acerca de lo que debiera ser una conducta republicana respetuosa de la institucionalidad.

Sobre todo porque este funcionario había sido un actor clave en el proceso de toma de decisiones, en su carácter de titular de la subsecretaría de enlace legislativo, dependencia convertida en ventanilla de trámite de las dependencias públicas y de las empresas para presentar sus asuntos ante el Congreso. Aceptar la invitación de las empresas a un evento, precisamente ese que había sido señalado como objeto del soborno, siembra la sombra de la duda y la sospecha.

(HAC) - Yo fui a un viaje pagado por mí mismo, fui de vacaciones a España, fui a Santiago de Compostela, fui a Oviedo, Fui a Santander, fui a Madrid y fui a Barcelona.

Conductora: ¿A la competencia de Fórmula Uno?

(HAC) - Entre otros eventos a los que yo asistí, fui al teatro, fui a los toros...

Conductora: No me atrevo ni a pedirte que me des explicaciones de tu viaje, la única cosa que tiene interés público, lo demás es del ámbito privado, lo que sí tiene importancia, es si tú estuviste en esa competencia en Barcelona de Fórmula Uno, invitado por la empresa British American Tobacco?

(HAC) - Yo sí estuve en Barcelona, yo sí estuve en el evento, pero no fue pagado por British American Tobacco...

Conductora: ¿Invitado por ellos?

(HAC) - Pero no pagado por ellos.

Conductora: Pero sí te invitaron, digamos.

(HAC) - Como me han invitado al Gran Premio de México y como he ido al teatro. Pero me parece muy irresponsable inferir que pudiera haber sido sujeto de algún soborno.

Conductora: Es que son dos cosas distintas, si escuchaste hace unos momentos mientras hablaba con Miguel Ángel Toscano, que hay dos cosas distintas: una de ellas es el hecho de que hayan aceptado la invitación de esta empresa y la otra es que a raíz de eso haya una posición política respecto al tema de los impuestos y el tabaco. Creo que lo segundo es muy difícil de probar; sin embargo, sí es importante, porque creo que sí es de materia pública, saber si efectivamente esta empresa, y no solamente por ustedes sino por saber cómo funcionan las empresas que tratan de influir e incidir en la decisiones en nuestro país, cuáles son los instrumentos que utilizan. Tú me dices: “Yo pagué mi viaje, yo pagué todo, pero me invitaron ellos al Gran Premio de Barcelona.”

(HAC) - Estando en Barcelona, por supuesto que asistí. Pero el viaje no fue pagado por British American Tobacco. Yo asistí en un viaje de 15 días en vacaciones y fue coincidente la fecha de realización de ese evento. Me parece irresponsable tratar de involucrar en este asunto... Si me faltaba un mes para salir de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, sabiendo que no iba a tener ninguna participación en una negociación como ésta, tratar de inferir que con una invitación de esta naturaleza yo pudiera tener responsabilidad alguna. Creo que eso es perverso, me parece que lo tiene que aclarar este señor. Me parecen irresponsables sus declaraciones y tratar de involucrar a la gente en este sentido.” Maerker, Denisse. Noticiero Atando Cabos. Radio Fórmula. 29/11/05.

Pensamos que este sería un claro ejemplo del “cabildo transgresor” de estas empresas, que logran relacionarse de manera cercana con los funcionarios de las más altas capas de la administración pública federal, a través de otorgar “favores o regalos” a estos funcionarios con gran capacidad de arbitraje, en asuntos que pudieran interesarles.

En relación con los legisladores priístas señalados como partícipes del cohecho de las tabacaleras, el coordinador de la bancada priísta, Emilio Chuayffet, negó que los diputados de su partido hubieran sido presionados por las empresas.²¹⁶ Anunció que denunciaría penalmente a Miguel Ángel Toscano por el delito de difamación.²¹⁷ Lo cual fue sólo un amago, que pareció más encaminado a impactar en la opinión pública que seguía con atención el escándalo, que a realmente meterse en un litigio que hubiera significado magnificar aún más este caso y quizá comprometer a sus diputados, en caso de que se probase que habían estado involucrados en los actos de corrupción mencionados.

El diputado Guillermo Velasco, del Partido Verde e integrante de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, dijo que las tabacaleras "cabildaron a lo máximo, a todo lo que da", para impedir que prosperara el aumento impositivo, sin embargo dijo no estar seguro de que hubieran sobornado a los legisladores

"no puedo asegurar eso de que pagaron viajes y sobornos. No me aventuraría a realizar acusaciones directas, pero sí puedo decir que las tabacaleras...han manipulado cifras y ofrecido argumentos falaces para librarse de los nuevos impuestos. Es un grave error no subir los impuestos a los cigarrillos, pues sólo con esos castigos lograremos que las firmas aporten mucho más a la salud y que baje el consumo."²¹⁸

Las imputaciones de soborno de las tabacaleras, difíciles de probar.

La totalidad de los actores entrevistados coincidieron en que aunque el ofrecimiento de sobornos a los legisladores fue un secreto a voces, era muy difícil comprobar las acusaciones de corrupción, por la forma de operar de las firmas tabacaleras, las cuales actúan de forma cauta, secreta y a través de terceros.

“Como saben a quién llegarle, te enteras de cosas indirectas, como los viajes que estaban ofreciendo acompañado de las chicas, pero no llegan y te ofrecen algo, por lo menos mí no. A lo mejor a compañeros integrantes de la Comisión de Hacienda miembros del PRD, pues sí, pero ellos tampoco te iban a decir. Uno sospecha, sabes quién está manejando una posición contraria a la del grupo parlamentario en ese tema

²¹⁶ Periódico El Universal, 26 de octubre de 2005

²¹⁷ L. Kourchenko / Guillermina García. Pedro López, Panorama Informativo. 29/11/05.

²¹⁸ Cevallos, Diego. **CORRUPCIÓN-MÉXICO**. *op. cit.*

específico, pero no porque esté realmente preocupado por la piratería, ni por el contrabando, o por la protección a los productores tabacaleros, sino dices: Este cabrón ya trae boleto, pero tampoco tienes pruebas y le dices, -Óyeme cabrón pues esa no es la posición que estamos manejando. Yo coordinaba la parte de presupuesto y la parte de la Comisión de Hacienda y más o menos había cierta actitud, cierta posición mayoritaria que no les daba chanza de irse por el lado de llegar a un compromiso, o a lo mejor lo hacían y se disculpaban por no cumplirlo, o cosas de ese tipo, pero por lo regular, la absoluta mayoría siempre trabajamos en contra de las tabacaleras”²¹⁹

Algunos de los diputados acusados de soborno aceptaron que habían hecho los viajes pagados por las tabacaleras, “aceptaron tácitamente que viajaron invitados por las tabacaleras.”²²⁰

“Muchos fueron al Gran Premio de Fórmula Uno de Río de Janeiro, muchos fueron al Gran Premio en Europa. Fueron pagados por las tabacaleras. Se dice que para estudiar el impacto del cigarro en los pulmones. Toscano mencionó los nombres, por ejemplo, de Luis Antonio Ramírez Pineda, diputado que es hijo de Heladio Ramírez López, líder de la Confederación Nacional Campesina. A lo mejor fue a investigar un nuevo cultivo del tabaco o algún injerto. Pero nadie dijo: “A mí no me pagaron, yo pagué con mis propios recursos.”²²¹

El que por varios años consecutivos los impuestos al tabaco permanecieran intocados dio lugar a una duda razonada acerca de la conducta de los legisladores. Con o sin maiceo, por sexto año consecutivo el duopolio trasnacional del tabaco había logrado su objetivo en materia fiscal y se encontraba, para su fortuna, muy lejos de enfrentar un nivel impositivo como el máximo de 180% registrado en 1988. “La reciente denuncia sobre actos de corrupción presuntamente cometidos por un grupo de legisladores que fueron “convencidos” por las trasnacionales Phillips Morris Co y British American Tobacco, sólo repite la presentada con igual motivo en octubre de 2004, la que a su vez reprodujo lo sucedido en años anteriores, siempre en momentos en los que el legislativo toma decisiones en materia fiscal.”²²²

Pablo Gómez, Coordinador de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, dijo que la denuncia de Toscano no requería de ninguna prueba, porque las denuncias sólo requieren indicios, si no, todas las personas que denuncian algún posible ilícito tendrían que presentar pruebas, “no habría Ministerio Público y cada persona tendría que asumir las funciones ministeriales de hacer la investigación, presentar las pruebas e ir al juzgado.”²²³

²¹⁹ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

²²⁰ Trejo, Adrián. Noticiero: Hoy x hoy. W Radio. 29/11/05.

²²¹ Trejo, Adrián. Noticiero: Hoy x hoy. W Radio. 29/11/05.

²²² Torres, Jorge. Cigarreras, una historia que no termina. *op. cit.*

²²³ Gómez, Álvarez, Pablo. Coordinador de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados entrevistado por José Cárdenas. Radio Formula. 29-11-05.

Aseveró que si Toscano tenía la convicción de que las compañías tabacaleras habían sobornado o dado donativos ilegales a diputados, su obligación era ir ante el Ministerio Público a hacer la denuncia, porque de no hacerlo incurriría en un ilícito, del cual el fuero no lo protegía. Aunque la denuncia podía ser retomada por el Procurador General de la República para abrir una investigación y averiguar si había habido sobornos, si se había infringido la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos que prohíbe a éstos recibir, en especie o dinero, donativos u obsequios de personas ajenas de su familia, por más de 10 salarios mínimos.

Cuestionó a las bancadas del PAN y del PRI, a la primera porque inicialmente habían aprobado el aumento al IEPS al tabaco en la Comisión de Hacienda y después en el pleno había votado contra el aumento, y al PRI porque también había votado en contra. Dijo tener conocimiento, “al igual que lo puede tener la mitad de la Cámara por lo menos”, de que una de las empresas tabacaleras estuvo invitando a los legisladores a aceptar viajes pagados. Ofertas verbales que también habían recibido los diputados del PRD y que, dijo, habían rechazado.

Este legislador fue el único que trató la parte medular del asunto, acerca de la comisión de un delito por parte de las tabacaleras y los diputados involucrados en un posible caso de soborno, pactado a través de un cabildeo “ilegítimo e ilegal”, así como en tratar de legalizar lo que consideró un “impuesto informal” que las tabacaleras daban a la SSA a través del Convenio Frenk.

“Lo que realmente tiene importancia son los posibles hechos violatorios de la ley que se pudieron haber producido con motivo de un cabildeo que no es legítimo, que tampoco es legal de parte de una empresa tabacalera trasnacional....Los métodos que utilizan para poder tener acercamiento con los legisladores... El problema de fondo es que las tabacaleras llegaron a un acuerdo con el gobierno del Presidente Fox, para subir el precio y entregarle dinero directamente a un fideicomiso, para que a su vez le dé dinero a la SSA...este convenio tiene fecha de caducidad el último día del mes de noviembre de 2006, o sea, está hecho solamente para el gobierno de Vicente Fox. Los consumidores de cigarrillos están pagando el aumento del precio...a la SSA y va a ser administrado por un fideicomiso...Propusimos que se estableciera el impuesto..que en lugar de darse como dádiva y a través de un convenio...se estableciera como un impuesto permanente.”²²⁴

Enfatizó Pablo Gómez que los impuestos no se establecían como una dádiva al gobierno otorgada por algún particular, sino que el Estado debía determinarlos a través del órgano legislativo que constitucionalmente tenía la facultad exclusiva de

²²⁴ Gómez, Álvarez, Pablo. Coordinador de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados entrevistado por José Cárdenas. Radio Formula. 29-11-05.

establecerlos, para que luego el gobierno los cobrara y la Cámara de Diputados determinara el uso que se debía dar al dinero que ingresaba por concepto de impuestos. Que el asunto de fondo era que la donación de las tabacaleras significaba un impuesto de carácter informal inaceptable, como inaceptable era que el Estado se hubiera negado a formalizar este impuesto.

El beneplácito de Julio Frenk

Cuando el alza al impuesto al tabaco fue rechazada en la Cámara de diputados el Secretario de Salud, Julio Frenk Mora, se mostró complacido con la resolución, porque, dijo, la tentativa de gravar con mayores impuestos a la industria tabacalera ponía en peligro la recepción de 2 mil 800 millones de pesos para el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, así como el tratamiento de 3 mil 120 niños con leucemia y de 600 mujeres con cáncer cervicouterino.²²⁵

“Si se hubieran elevado los impuestos a las tabacaleras, habría significado la cancelación del convenio que la Secretaría de Salud tiene con la industria tabacalera en el sentido de aportar al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos un peso por cada cajetilla vendida en el país”, agregó que hasta ese momento la dependencia a su cargo había ejercido alrededor de mil 200 millones de pesos del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos para la atención de niños y mujeres con cáncer, y la proyección era que para el próximo año se añadieran a la lista el resto de los diferentes tipos de cáncer. “Gracias a la decisión no se pierde el Fondo”, aclaró Frenk Mora que la donación de un peso por cada cajetilla es una especie de impuesto dirigido a fortalecer el programa de atención integral de niños y mujeres con cáncer. Si se hubiera aprobado incrementar los impuestos y pasarlos al IEPS, se perdería esa fuente de recursos y se tendría una situación muy seria con estos niños y mujeres que ya están bajo tratamiento. Nosotros dejamos muy en claro que se debe de continuar y terminar con ese convenio que termina en 2006 porque tenemos el compromiso hecho con 3 mil niños”.²²⁶

Frenk Mora consideró que esto era preferible a que las aportaciones de la industria tabacalera fueran directo al “Fondo de pocos, estamos hablando entre cinco y máximo diez legisladores”.²²⁷

Cuando se le preguntó si la Secretaría de Salud había influido para que se diera marcha atrás en el gravamen, Frenk respondió que el rechazo de los diputados al incremento a los impuestos al tabaco había sido una decisión racional y dijo que dudaba seriamente que hubiera habido algún manejo indebido en la actitud de los

²²⁵ Periódico Milenio 26 de octubre de 2005.

²²⁶ Boletín de comunicación social de la cámara de diputados del 25 octubre 2005. Nota N°. 2696. http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/001_2005/10_octubre/26_26/2696_defiende_julio_frenk_rechazo_de_diputados_a_incrementar_impuesto_a_cigarros_y_dice_que_fue_una_decision_racional. consultado el 31 de mayo de 2007.

²²⁷ Periódico Milenio 27 de octubre de 2005.

legisladores. “Yo dudo seriamente que aquí haya habido algún manejo indebido”²²⁸ y señaló que ningún producto había registrado un incremento de impuestos tan alto en los últimos cuatro años como los cigarrillos, al pasar de 20% a 110% y volvió a recalcar la importancia de preservar el convenio firmado con la industria tabacalera.

Opinó que era necesario conformar una comisión especial para investigar los casos de corrupción y sobornos en la Cámara de Diputados, pero no sólo por el gravamen sobre el tabaco, sino también para asuntos como la aprobación de la Ley de la Agroindustria Azucarera y la rectificación de la Ley del Mercado de Valores.²²⁹ Ambos asuntos habían generado dudas acerca de la imparcialidad del voto de los legisladores. Frenk recurrió a las comparaciones negativas sobre asuntos dudosos, como si eso sirviera para despejar la sombra de la corrupción que se cernió sobre las acciones de cabildeo de las empresas tabacaleras.

Según Frenk, la combinación de algunas medidas aplicadas por la Secretaría de Salud como parte de la estrategia integral de lucha contra el tabaquismo había permitido reducir en un 15% la cifra de fumadores entre 2000 y 2004. Enumeró como ejemplos la prohibición de la publicidad de cigarrillos en medios electrónicos, radio y televisión, la alerta de 50% en la parte frontal de las cajetillas y la ampliación de las áreas públicas para los no fumadores. Refirió que durante la administración de Vicente Fox se había triplicado el número de clínicas contra el tabaquismo, al pasar de 110 a más de 300, y aseguró que mantenía conversaciones con la Secretaría de Agricultura para que los campesinos productores de tabaco cambiaran de cultivo.²³⁰

Aclaró que el dinero donado no venía de las tabacaleras, sino de los fumadores, “éste no es un peso que donan las tabacaleras, sino los consumidores, y debe ir directamente al fondo de gastos catastróficos para la salud”.²³¹

Contrariamente, los críticos al Convenio señalaban que éste era un instrumento regresivo en materia de control de tabaco, que contravenía los objetivos institucionales de la SSA.

²²⁸ Periódico Milenio 27 de octubre de 2005.

²²⁹ Periódico Milenio 27 de octubre de 2005.

²³⁰ Boletín de comunicación social de la Cámara de diputados del 25 octubre 2005. nota N°. 2696. http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/001_2005/10_octubre/26_26/2696_defiende_julio_frenk_rechazo_de_diputados_a_incrementar_impuesto_a_cigarros_y_dice_que_fue_una_decision_racional . Consultado el 31 de mayo de 2007.

²³¹ Gómez, Mena Carolina. La Jornada 1 de diciembre de 2005.

“Es de libro de texto. ¿Quieres desestimular algo? incrementa el precio, no lo va a hacer en primera instancia el oferente del bien, lo tienes que hacer a través de un esquema de impuestos, que además te va a dar recursos. Si no incrementas los impuestos no propicias una política fiscal saludable. La firma del convenio detuvo el alza a los impuestos, fue una política que echó al traste el resto de las acciones en materia de salud y representó un contrasentido, porque la política en salud, respecto a tabaquismo se vio lesionada.”²³²

Es claro que más allá de que se continuara o no, entregando dinero a la SSA, al duopolio tabacalero que opera en México le convenía mucho más mantener el Convenio, que transformar la “donación” en un aumento permanente y progresivo al impuesto, como pretendía hacerlo el Congreso.

Las acusaciones a los funcionarios de la SSA involucrados en la firma del Convenio

La sucesión de denuncias asociadas al “cabildeo transgresor” de las tabacaleras trajo consigo el cuestionamiento a los funcionarios gubernamentales involucrados en la firma del Convenio de la SSA con estas empresas “¿Quiénes fueron los que propiciaron el convenio entre el Gobierno Federal y las tabacaleras? ¿Por qué firmaron un convenio que era violatorio flagrantemente del convenio Marco (*de la OMS*) en contra del tabaquismo que suscribió el Senado de la República?”²³³

Los funcionarios señalados como contraparte de las tabacaleras en el caso del Convenio Frenk, y que cabildaron con los legisladores para evitar el alza al impuesto al tabaco, defendieron la transparencia de sus reuniones y acuerdos con estas empresas

“A mí Toscano me dijo: Vamos a pedirle su agenda a..... (*un funcionario de la Secretaría de Salud*) ¡Cómo no, ahí está! ¿Los recibía? Claro que sí, en la oficina, público, con cita, registrados, como recibo al de Bimbo y recibo a todos. Pero como no está nada regulado, todo es permitido y no es permitido a juicio de quién, es totalmente subjetivo. ¿Qué es inmoral e ilegal? Como servidor público tengo que recibir a todo mundo, ahora ya sí me invitan a mí a París, pues ya cada quien.”²³⁴

El diputado Toscano acusó directamente a Ernesto Enríquez Rubio, ex Comisionado Federal contra Riesgos Sanitarios de la SSA, porque había tenido un trato frecuente y cercano con las empresas tabacaleras en las negociaciones que derivaron en la

²³² Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, durante el periodo 2002-2007, el 25 de septiembre 2009

²³³ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM. 29/11/05.

²³⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

firma del Convenio Frenk. Entrevistado al respecto, este actor respondió a estas acusaciones:

“Llegó este muchacho Toscano y me dijo –Oye, pero cómo recibes a las tabacaleras, y yo le dije -Por una razón, porque es una industria legítima, paga impuestos, genera empleos, no tengo razón para no recibirlos, si no son narcotraficantes, el día que diga la ley, son narcotraficantes pues no los recibo, estaría fregado si no los recibiera. Mi obligación es recibir a todos, yo estoy aquí, no por gustos, ni fobias, yo estoy para arbitrar y establecer políticas públicas.”²³⁵

Por su parte, Cristóbal Ruiz Gaytán López, secretario técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) de la Secretaría de Salud (SSA), deslindó a los funcionarios de esa dependencia de las acusaciones que hizo el diputado Toscano y señaló que en la SSA no tenían de qué preocuparse.

"No hay ningún interés oscuro por nuestra parte estamos claros, somos claros y hablamos claro. Se trata de un asunto del Congreso en el que no tenemos nada que decir ni debemos decir nada, ya lo dijo el secretario Frenk, hay cauces institucionales para procesar esos temas, los cuales no son de salud, sino del Congreso. En el país existen mecanismos para procesar esas denuncias en un marco de justicia y estado de derecho. Nuestro problema es la salud de los mexicanos. Los funcionarios de la SSA le podemos dar a la sociedad la más amplia explicación; por nuestra parte no hay ningún interés oscuro; hemos firmado este convenio con miras a mejorar los servicios de salud; querámoslo o no es una empresa legal y, por tanto, la firma de un convenio no rompe ninguna ley".²³⁶

En el pleno Jesús González Schmal diputado por el partido Convergencia, ante las sospechas de que los funcionarios de la SSA hubieran realizado acuerdos poco claros con las empresas tabacaleras, exigió que la investigación llegara hasta el propio Julio Frenk.²³⁷

Factores que influyen en la decisión legislativa.

Es complejo saber cuáles son los factores que en mayor o menor medida influyen en las decisiones de los legisladores, difícilmente puede determinarse el porcentaje de responsabilidad o de efectividad que en la decisión legislativa tienen quienes tratan de influir en ésta.

Los grupos de presión contratan despachos de cabilderos que pueden hacer muy bien su trabajo, realizar gestiones eficientes, ser honestos y sacar adelante los proyectos que tienen encomendados, o bien a aquellos que utilizan otros métodos

²³⁵ Entrevista telefónica realizada al Lic. Ernesto Enríquez Rubio, ex Comisionado Federal contra Riesgos Sanitarios de la SSA, el 21 de octubre de 2009.

²³⁶ Gómez Mena Carolina. La Jornada 1 de diciembre de 2005.

²³⁷ Loret de Mola, Carlos. Noticiero Hoy por hoy. 96.9 FM. 29/11/05

como el cohecho, para ganar el favor de los legisladores. Por su parte, los funcionarios públicos pueden por distintas causas tener un alto nivel de autoridad en los congresistas. Pero debido a que en la decisión legislativa influyen muchos factores, es muy difícil conocer cuál de ellos tiene mayor peso; los despachos de cabilderos, la cohesión y disciplina de la fracción parlamentaria, la influencia de los funcionarios, o la voluntad personal independiente de los legisladores.

En algunas ocasiones, los diputados y senadores deciden tomando en cuenta el impacto que las medidas legislativas tendrán en sus representados, en los electores que les permitieron llegar a ocupar una curul en el Congreso, aunque también hay legisladores que al tomar una decisión legislativa buscan beneficiar a los grupos de presión.

En casos como el que nos ocupa los legisladores toman en cuenta el efecto que el aumento de los impuestos al tabaco pudiera tener en los campesinos nayaritas, así como la manipulación que al respecto pueden llevar a cabo las empresas tabacaleras.

Hay dos intereses ahí; una fuente de trabajo que se puede ver perjudicada y el poder económico que se puede favorecer de manera directa o indirecta. Las dos cosas pueden coexistir, una preocupación genuina de los legisladores por que la disminución en la siembra puede afectar y crear un problema de índole económico y social en esa región, entonces es de su interés defenderlo y de ahí su posición. Aunque “también pueden darse casos donde los legisladores expresan casi textualmente los argumentos de las tabacaleras, donde puedes presumir que existen otro tipo de intereses por parte de los legisladores, hay algunos de ellos que están en las nóminas de estas empresas.”²³⁸

Existe otro tipo de acusaciones hacia los legisladores, que hablan de que se han convertido en mercenarios parlamentarios, poniendo su función legislativa al servicio del mejor postor, capitalizando su nuevo papel de fiel de la balanza. Relataron algunos de nuestros entrevistados que, “empezaron a coyotear algunos diputados, un grupo de diputados del PRI, del PAN y del PRD, más del PRD, vieron que era

²³⁸ Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo 1993-2000, el 18 de marzo de 2009.

una fuente de ingresos interesante. Entonces iban con las empresas y les decían: ¿Le interesa una iniciativa? yo se la presento.”²³⁹

En materia de impuestos al tabaco y cabildeo de las empresas tabacaleras, quizá un indicador de la independencia o complicidad de los legisladores puede ser la coincidencia de sus planteamientos con los argumentos de la industria del tabaco. Estos últimos parecieron encontrar un vehículo directo para llegar a la tribuna del Congreso; la voz de los legisladores.

Acerca de si pudiera establecerse alguna relación causal entre haber aceptado los viajes y el sentido del voto de los legisladores, en relación con el aumento de los impuestos al tabaco, o sea, si al final de cuentas quienes aceptaron los “regalos”, votaron como convenía a las tabacaleras, todo parece indicar que sí existió una relación de causa y efecto, como señaló el mismo Toscano: “En el caso del PAN, los dos legisladores involucrados, que aceptaron un viaje, votaron en todo momento como el grupo parlamentario (*o sea contra el aumento al impuesto*), pero en la Comisión de Hacienda (*esto es, en la votación inicial*), votaron a favor.”²⁴⁰

Algunos medios de comunicación hicieron público que aunque trataron por todos los medios de contactar a los representantes de las dos empresas tabacaleras transnacionales involucradas en la denuncia, nunca lo lograron.²⁴¹ Y a pesar de que Miguel Ángel Toscano acusó directamente a la empresa British American Tobacco de haber sido la que corrompió a los legisladores, extendió su imputación a Philip Morris diciendo que “seguramente está involucrada en muchos otros asuntos parecidos.”

Philip Morris se deslindó en un comunicado de las acusaciones de soborno y rechazó haber extendido invitaciones de viaje a funcionarios públicos y aclaró que tampoco autorizó a terceros para hacerlo, “cualquier individuo que haya discutido un viaje con algún funcionario público mexicano no lo hizo bajo la dirección o el

²³⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

²⁴⁰ Loret de Mola, Carlos. Noticiero TV. Primero Noticias. 7:21. 29/11/05

²⁴¹ Cevallos, Diego. **CORRUPCIÓN-MÉXICO**. *op. cit.*

conocimiento de Philip Morris México.”²⁴² Afirmó que los diputados que hicieron dichas aseveraciones no se habían comunicado con la compañía.²⁴³

En cambio, British American Tobacco, (BAT), sobre quien pesaban las más fuertes acusaciones de corrupción, no emitió declaración alguna, lo cual contribuye a alimentar el clima de desconfianza que se cernió sobre todo el proceso del IEPS al tabaco en la Miscelánea de 2006.

La necesidad de legislar el cabildeo

Más allá del escándalo mediático desatado en torno a este tema, lo que se colocó en el centro del debate fue el nuevo papel que juega el cabildeo dentro de la dinámica política de la recién inaugurada democracia en el país, así como la necesidad de regularlo. Los temas de fondo en la trama de los supuestos actos de soborno en el Congreso fueron el cabildeo y la transparencia.

La discusión no era sólo acerca del aumento al IEPS al tabaco, sino de la interdependencia en las decisiones y facultades de los actores involucrados, quienes debían decidir entre políticas públicas que conformaban diversas dicotomías: salud-recaudación fiscal, agricultura-contrabando, presupuesto de la SSA para enfermedades del tabaco-aportaciones directas de las tabacaleras.

La generalidad de los legisladores y funcionarios entrevistados reconoce que en algunos casos el cabildeo no se reduce a presentar informes o datos a los legisladores, sino que va más allá y logra comprar conciencias otorgando prerrogativas.

Los escándalos sobre el cabildeo, que en algunos casos se usan coyunturalmente para atacar a alguien, debieran dejarse de lado para reconocer el nuevo papel que juega el cabildeo en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas en México, y regularlo a través de una ley específica que establezca, entre otras obligaciones, el registro de los cabilderos institucionales y la creación de un código de ética.

²⁴² Periódico El Financiero 27 de octubre de 2005.

²⁴³ Periódico Milenio 27 de octubre de 2005.

Para que el cabildeo sea un elemento legítimo que abone a la democratización del país deberá constituirse en un vehículo que permita a la ciudadanía y a los grupos de presión acercarse a los legisladores y darles a conocer su opinión sobre temas particulares, pero con reglas claras, en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas a que están obligados quienes detentan los poderes públicos. Sólo así será posible disociarlo de la carga negativa que históricamente en México le ha sido inherente. “En nuestro país ser cabildero es casi ser narcotraficante, cuando permite que vengan las mujeres y aboguen a favor del aborto y viene Serrano Limón y opine en contra, y se les recibe a todos, porque todas las opiniones tienen que ser oídas.”²⁴⁴

La opacidad y el desorden que rodea a la práctica del cabildeo está ligado a que actualmente un gran número de actores políticos se convierten en cabilderos de muy distintas causas, y muchas veces no existe claridad de a qué intereses representan, ni a favor de quién o quiénes ponen en juego su peso como legisladores, sus contactos y sus gestiones.

“El cabildero no es un ratero que llega y ofrece dinero por abajo, en cambio los diputados muchos de ellos se están vendiendo, para ser gestores de asuntos de las empresas y cobran por presentar iniciativas. Es un desmadre total, tenemos 2000 iniciativas, ¡de cada tontería! Aquí las tengo, las veo y operamos. Nombre, una aberración. Ya también los estados aprendieron a cabildear, tienen sus cabilderos que negocian con los diputados los recursos para las obras que les interesan. Entonces es un cabildeadero, todo mundo cabildea, los cabilderos y los secretarios, todos lo hacen y gobernación quiere seguir teniendo el control, pues no, no es así. Un profesional del cabildeo, lo formaron en eso, el cabildero no es el que está tratando de dar ahí 10 pesos, ese no es, ese es un coyote. Aquí en México hay una diferencia entre coyotear y ser cabildero y los cabilderos profesionales cobran, están pagados por empresas, trabajan a través de un contrato.”²⁴⁵

Acerca de lo que debiera hacerse para transparentar las relaciones entre los funcionarios públicos, los legisladores y los representantes de los grupos de presión hay distintas propuestas, desde legislar el cabildeo, hasta hacer públicos los acuerdos y reuniones que los actores políticos sostienen con dichos grupos, que hasta la fecha se mantienen en un espacio de secrecía.

“Sería mejor si supiéramos quién negocia, con quién y qué negocian. Sí cada diputado o senador estuviera obligado por ejemplo, a decir con quien se reunió, para qué temas legislativos, con qué grupos de presión o con qué despachos de cabilderos o con cuáles ONG. Estamos hablando de empresas, organizaciones trasnacionales, nacionales y cámaras empresariales que son los grupos de presión. Se podría informar por ejemplo: - Sí señor, me reuní con tal grupo y me dio su opinión y estuve de acuerdo con esa opinión

²⁴⁴ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

²⁴⁵ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

por sus argumentos. Pero no está legislado, no está prohibido, por lo tanto los particulares lo tienen permitido. Los funcionarios públicos en cambio sólo podemos hacer lo que nos está permitido hacer.”²⁴⁶

Peters dice que en algunos casos las relaciones y negociaciones de los actores en la elaboración de las políticas públicas se manejan subrepticamente, debido a que las dependencias burocráticas han respondido favorablemente, a través de la aprobación de políticas, a los intereses de los grupos de los grupos de presión, luego de negociar con ellos a cambio de favores políticos o de prebendas de otro tipo, que podrían ser ilegales.²⁴⁷

El “cabildeo entre poderes” de los funcionarios del poder ejecutivo, encaminado a impactar en las decisiones soberanas del Congreso, actuó de manera coaligada con el “cabildeo transgresor” que realizaron las empresas tabacaleras con los legisladores. Estos cabildos exhibieron la debilidad del Congreso para imponerse sobre los grandes intereses económicos y evidenciaron la necesidad de reglamentar la relación entre los representantes populares y sus representados.

El que estos actos no estuvieran prohibidos por la ley, propició, en caso de que hubiera sucedido, que los diputados aceptaran este tipo de “regalos”. Es una deficiencia de nuestro sistema legal, que no regula este tipo de cabildos, aunque también hay una falta de ética por parte de las empresas del tabaco, que encuentran en la fragilidad institucional mexicana un nicho propicio para llevar a cabo este tipo de “cabildeo transgresor”, sin dejar de mencionar la falta de probidad de los legisladores implicados, quienes también se valen de esos huecos legislativos, para obtener beneficios personales. Por lo que no debe dejarse al libre albedrío de que quienes detentan los poderes públicos acceder o rehusar a estas canonjías.

“Hay diputados honestos, menos honestos, buenos y malos... Quiero aclarar que no están cometiendo ningún ilícito, la ley no lo prohíbe, cosa gravísima porque es muy lamentable que nuestra Ley está mal hecha y los legisladores no tomamos “cartas en el asunto”... Los nueve legisladores que ahora estoy señalando tendrán que decir si aceptaron o no los viajes; fueron viajes internacionales y hay tres perfectamente documentados a Brasil, Hungría y a España, También, hay que tener en cuenta la ética política por parte de *American British Tobacco*, había dos cabilderas que estaban de tiempo completo, igual de *Philip Morris*. Estaban cabildeando todo el tiempo, invitando a cenas, desayunos y otros cabildos que no están regulados.”²⁴⁸

²⁴⁶ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Gobernación y senador de LXI legislatura. el 14 de septiembre de 2009.

²⁴⁷ Peters, Guy. La política de la burocracia. *op. cit.* p. 84.

²⁴⁸ Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 29/11/05.

La conducta que asumen los funcionarios frente a los grupos de presión y sus cabilderos está definida únicamente por la concepción personal que tienen acerca del funcionamiento de la estructura político-administrativa del Estado.

En lugar de que sean las normas republicanas institucionalizadas las que acoten a través de la ley lo que deben hacer quienes reciben estas “dádivas”, se deja al arbitrio de una elección de índole personal. No son las disposiciones legales las que norman el desempeño de los servidores públicos, sino que es absolutamente discrecional la manera como asumen la ética de su responsabilidad y conducta pública.

“Por ejemplo cuando era ...(*nombre del cargo*)...me mandaban una caja de coñac, tomaba una botella y regresaba las otras, porque tampoco iba a regresar todas, me parecía un acto de arrogancia, entiendo que quieren tener un gesto y tomo una. Me invitaba a cenar el director de Bacardí, fui a cenar una vez con mucho gusto y yo lo invité mi casa. Porque eso no hacía, ni que le diera de más, ni que el sintiera que le tenía que dar. Pero me permitía decirle: -Esto no te lo permito por esto y esto, te ayudo en esto, pero en esto te vas a disciplinar.”²⁴⁹

La participación de los grupos de la sociedad civil en la coyuntura de la discusión de la Miscelánea de 2006, fue nula. Como sucede para otros temas polémicos la sociedad civil no tiene grupos organizados “que presionen para incrementar las obligaciones fiscales de las tabacaleras, quizá esa es uno de los grandes faltantes, que las grandes empresas no tienen una contraparte social que presione también a los legisladores.”²⁵⁰

Una vez más en este caso podemos observar a través del proceso de toma de decisiones en el tema de los impuestos al tabaco cómo la posición ganadora nos permite saber quién “ejerce el verdadero poder”²⁵¹ y nos permite ver quién o quiénes fueron los actores más efectivos, independientemente de los métodos empleados o de la legalidad e ilegalidad de los mismos.

El análisis de este caso concreto nos permite concluir que el ejercicio abierto, transparente y regulado de las actividades de cabildeo es crucial para el desarrollo del sistema político democrático en México.

²⁴⁹ Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

²⁵⁰ Entrevista realizada a un legislador de las LVII y LIX Legislaturas, el 18 de marzo de 2009.

²⁵¹ Meny, Ives, Thoenig Jean-Claude. *op. cit.* p. 129.

Sería saludable para fortalecer la institucionalidad de la República que los procesos de definición de las políticas públicas tuvieran reglas claras para todos los actores participantes, que los huecos legales, que por omisión o comodidad se han dejado sin reglamentar, fueran discutidos y las normas necesarias establecidas, para que dichos procesos reflejaran los nuevos equilibrios democráticos entre los tres poderes de la unión.

En México, en el caso de las políticas fiscales y de salud vinculadas al tabaco, durante el sexenio de Vicente Fox, el proceso de negociación de las políticas no tuvo un marco de funcionamiento enraizado en una estructura institucionalizada, por lo que los márgenes de discrecionalidad de los actores propiciaron, en términos de Theda Skocpol, una gran autonomía en las decisiones del Estado, porque no propiciaron la participación de los ciudadanos y prohijaron, en palabras de Peters, relaciones de clientela, ya que en el momento de decidir las políticas públicas un sólo grupo de presión fue escuchado por los actores públicos.

Las dependencias gubernamentales del poder ejecutivo y legislativo parecieron constituirse en ventanillas de trámite de las empresas tabacaleras, las cuales lograron que sus asuntos fueran considerados de interés prioritario para los representantes de estos dos poderes, reproduciendo con ello una relación de clientela en términos de Peters.

Los funcionarios públicos se erigieron en defensores y cabilderos de los intereses de la industria del tabaco, dato preocupante para la gobernabilidad. La docilidad del Congreso ante las presiones de los funcionarios del ejecutivo, ocasionó que estos lograran imponer sus decisiones por encima de la voluntad soberana del poder legislativo.

En el espacio donde se vinculan las decisiones gubernamentales y las legislativas juegan factores como la unidad y la lealtad partidaria, los arreglos legales o clandestinos entre los actores, las relaciones personales con toda su carga de informalidad y a través ellas se definen alianzas, se realizan componendas, por encima de los objetivos institucionales, violentando la gobernabilidad democrática.

Los proyectos propios y los objetivos personales de los funcionarios y los legisladores están por encima de un proyecto general de gobierno o de los planes institucionales que debieran regir el funcionamiento de la administración pública federal. Por lo que es indispensable que exista transparencia en la toma de decisiones del Congreso, para que sus resoluciones tengan credibilidad ante los ojos de la ciudadanía.

Si bien no se presentaron pruebas fehacientes de que los legisladores recibieron “regalos” en especie o en efectivo por parte de las empresas tabacaleras, y aunque quizá los diputados votaron en contra del aumento al tabaco de acuerdo con su conciencia, se cernió sobre todo el proceso del aumento al IEPES al tabaco para 2006 la sombra de la sospecha, lo cual consideramos repercute negativamente y debilita a las instituciones, desprestigiándolas ante los ciudadanos y alejándolas de la transparencia y de la rendición de cuentas, lo que al final impide el avance del proceso democrático mexicano.

El cabildeo realizado en el Congreso por parte de los funcionarios públicos y de las empresas tabacaleras fue exitoso, porque el cabildeo con los poderes ejecutivo y legislativo funciona de acuerdo con reglas que no existen. Basados en la lógica de “lo que no está prohibido, está permitido”, los legisladores y los funcionarios públicos pueden optar por aceptar las prebendas, no en apego a la ley de responsabilidades de los servidores públicos, sino sólo con base en su conciencia o en su ética personal.

En un proceso de determinación de políticas públicas en el que no hay reglas no importa el tipo de políticas que se discutan, aprueben o rechacen, ni tampoco el grupo de presión que esté en medio, porque todo se manejará al margen de la institucionalidad, permitiendo amplios márgenes de discrecionalidad a los actores involucrados.

Los huecos legislativos en materia de cabildeo no sólo permiten que el “cabildeo transgresor” opere sin ser sancionado, sino que hacen posible que las políticas en cuestión no emanen de una decisión legítima del Estado, sino del manipuleo ilegítimo de los grupos de presión, que se valen de prácticas que violentan el funcionamiento republicano para imponer sus intereses por encima de los derechos

de la mayoría de los ciudadanos, en este caso específico, en materia de salud, pero puede ser en temas ambientales, de vivienda, de bienestar social, entre otros

Esta indefinición permite la subsistencia de prácticas que durante los gobiernos priístas fueron consideradas como “normales”, sobre las que no se legislaba, y que eran acordadas a través de mecanismos corporativos, los cuales a la luz de la transición a la democracia, del fortalecimiento de la división de poderes, de la alternancia en el poder y de la exigencia de transparentar las acciones del Estado, hoy resultan discordantes e ilegítimas en el sistema político mexicano del Siglo XXI.

Apegados a este razonamiento, observamos que en los tres procesos analizados las empresas tabacaleras lograron que su posición prevaleciera sobre las demás opciones. Concluimos, por tanto, que fueron las que poseían el “verdadero poder” y utilizaron el cabildeo como un instrumento eficiente.

Como frase final de éste capítulo retomaremos lo dicho en torno al cabildeo por uno de nuestros entrevistados: “la función de un servidor público, hacedor de políticas públicas es arbitrar y gobernar, es arbitrar el mundo de lo posible, no de lo deseable, es el cuasi contrato de la administración pública: una cosa es lo que está en la ley y otra cosa es cómo opera.”²⁵²

²⁵² Entrevista realizada a un exfuncionario de la Secretaría de Salud, en el periodo 2001-2005, el 6 de noviembre de 2009.

CONCLUSIONES

Apoiados en la perspectiva neoinstitucionalista y más allá de la visión clásica que divide el estudio de las políticas en etapas, en este trabajo indagamos exhaustivamente las interacciones que se tejieron alrededor de las políticas públicas fiscales y de salud relacionadas con el tabaco, con el fin de desentrañar los intereses en juego, las distintas posiciones de los actores participantes, los recursos con que contaban, los tipos de negociación, alianzas, consensos y disensos que desembocaron en un curso de acción, expresado en políticas públicas.

A lo largo de nuestra investigación observamos que los actores participantes se valieron de diversas estrategias para reivindicar sus demandas e incidir en las decisiones de los representantes del poder público y en los resultados finales de las políticas. La reconstrucción de la dinámica de este proceso nos permitió constatar la importancia del papel que juega el cabildeo dentro del proceso de toma de decisiones del estado mexicano. Las interacciones de los actores estuvieron influidas por las características sociopolíticas generales del contexto nacional e internacional durante el periodo estudiado. Los cambios políticos que en un poco más de una década han significado una apertura hacia la democratización de México, y también abrieron la puerta a nuevas formas de interlocución política, de las cuales, la más significativa es el cabildeo.

Para dar cuenta del nuevo papel que juega el cabildeo en el actual sistema político mexicano fue necesario partir de un “antes”, cuando las formas del viejo régimen priísta se imponían en el funcionamiento político del país, para arribar a un “después” cuando los profundos cambios emanados del proceso de transición a la democracia instauraron nuevas formas republicanas. Cambios que por lo demás únicamente significaron el establecimiento de un sistema concordante con la constitución de 1917, o sea volver a sus postulados que establecen un sistema federal, republicano y con división de poderes.

Durante las más de siete décadas de hegemonía priísta, el congreso tuvo un papel casi accesorio que le impidió actuar como un contrapeso real del desmedido poder presidencial, que autoritariamente determinaba a través del sistema de partido y de su estructura corporativa, las políticas públicas de los sucesivos

gobiernos. Los empresarios y otros grupos de presión, trataban los asuntos de su interés directamente con el presidente o con los responsables de las dependencias del poder Ejecutivo, éstos a su vez se reunían con los líderes del Congreso y conjuntamente determinaban en un solo acto las políticas públicas, de tal forma que la división de poderes era uno más de los eufemismos que conformaban la retórica discursiva del PRI.

Las negociaciones y acuerdos que se llevaban a cabo entre los actores durante el priísmo eran poco transparentes, lo cual respondía al estilo de hacer política del régimen, en algunos casos incluso, se validaban acuerdos que por su naturaleza podían ser irregulares, protectores de pequeñas élites o francamente adversos a los intereses nacionales.

El sistema político que emerge de la transición, luego de que el PRI perdió la hegemonía en el congreso y posteriormente la presidencia de la república, obedece a una lógica distinta, porque se comienzan a respetar las normas constitucionales.

Tradicionalmente el poder de las decisiones estuvo concentrado en la clase política representada por los funcionarios de la administración pública federal y los legisladores, quienes pactaban con los grupos económicamente poderosos para definir políticas públicas a través de mecanismos que la corriente neoinstitucionalista identifica como clientelares. La permanencia de la lógica clientelista heredada del régimen priísta ha generado dinámicas sociales novedosas, porque ha hecho posible que se sigan registrando prácticas consideradas legítimas durante el estado corporativo, y al mismo tiempo se establezcan nuevas normas de funcionamiento republicano que acotan la discrecionalidad de los funcionarios. Uno de los hallazgos de esta investigación es que aparejado al funcionamiento de este nuevo sistema, actúa simultáneamente el sistema corporativo, esto es, las nuevas formas de la recién inaugurada democracia coexisten con las del viejo sistema.

En efecto, una de las prácticas autocráticas vigentes durante la hegemonía priísta, que aún persisten, es que los grupos de presión empresariales establecían acuerdos cupulares con el presidente y los funcionarios de alto nivel, los que posteriormente eran impuestos al congreso. Actualmente, este tipo de arreglos continúa operando con reglas tácitas, al margen de la legalidad, lo cual es posible

porque mientras en las democracias consolidadas las instituciones suelen ser fuertes, no se modifican con facilidad y los actores políticos aprenden a adaptarse a ellas y a diseñar sus estrategias siguiendo las reglas establecidas, en el contexto de cambio político en que sucedieron nuestros casos de estudio, los actores que se resisten al cambio, tuvieron una mayor oportunidad de diseñar o rediseñar las instituciones, de crear sus propias reglas en relación a ellas, o bien de transgredir aquellas normas que no eran lo suficientemente claras y que dejaron espacio a conductas colindantes con la ilegalidad.

A lo largo de la investigación encontramos que algunos de los acuerdos intergubernamentales para planear e instrumentar la acción pública, se basaron en decisiones personales y en acuerdos informales de los funcionarios, definidos en función de la capacidad de negociación de estos actores, tanto con sus pares, como con el poder legislativo y con el presidente. Análogo a lo que sucedía en la época hegemónica del PRI, los funcionarios públicos continúan gozando de un alto grado de autonomía que les permite tomar decisiones por encima incluso de las normas jurídicas y actuar de acuerdo a las coyunturas, sin que se les exija que rindan cuentas por ello, y asuman su responsabilidad. Esta forma personal de operación política es cuestionable porque provoca la discrecionalidad de las políticas públicas y la desarticulación de las acciones gubernamentales.

En este trabajo exploramos las actividades de cabildeo realizadas por las empresas tabacaleras multinacionales asentadas en México, Philip Morris y British American Tobacco, las cuales en varios países han sido denunciadas por su injerencia en las decisiones de los gobiernos para lograr políticas favorables. Existen investigaciones acerca de la forma como estas empresas, a través de sus áreas de relaciones públicas y de agencias especializadas en cabildeo, establecen alianzas estratégicas con los decisores de políticas públicas. El cabildeo que estas empresas llevan a cabo en México tiene características similares al que han efectuado en países como Chile, Estados Unidos, o la Unión Europea.

Descubrimos que la mayoría de las estrategias que la industria tabacalera ha empleado en otras naciones con el propósito de contrarrestar las legislaciones restrictivas en torno al tabaco, también las ha puesto en práctica en México: cabildeo directo para establecer contactos con funcionarios y legisladores, cabildeo indirecto para influir en la ciudadanía, para bloquear, detener o modificar iniciativas

legales para el control del tabaco, confrontar a fumadores contra no fumadores, utilizar a cámaras, asociaciones, agrupaciones y/o sindicatos afines o relacionados comercialmente con la industria tabacalera, reclutamiento, entrenamiento y manejo mediático de consultores y líderes de opinión, e "intelectuales" para desviar la atención del daño producido por el humo de tabaco, esgrimir el argumento del respeto a las libertades humanas y la promoción de recursos jurídicos –amparos- contra las leyes aprobadas.

No obstante las similitudes, identificamos ciertas particularidades en la operación del cabildeo en México, como que los cabilderos han logrado infiltrarse habilidosamente hasta el centro mismo del poder político e incluso participan en la elaboración de proyectos de iniciativas de ley que potencialmente pueden convertirse en políticas públicas.

Los cabilderos mexicanos, en su mayoría exlegisladores, conocen perfectamente el funcionamiento institucional, las claves y códigos necesarios para descifrar la forma y el fondo de los mecanismos de operación del sistema político. En ocasiones poseen un mayor conocimiento y experiencia sobre los procedimientos legislativos que los mismos legisladores y saben más acerca de determinados temas o problemas concretos que los diputados y senadores, ya que a diferencia de sus colegas norteamericanos, a los congresistas mexicanos, el candado legal que prohíbe la reelección, les impide adquirir una mayor experiencia legislativa y conocimientos especializados sobre temas complejos que en algunos casos requieren un alto grado de especialización técnica o legal.

En los casos analizados, las multinacionales del tabaco utilizaron los canales de acceso privilegiado que le brindaba su poder económico y político, para influir en las decisiones de los actores políticos. Aprovechando la falta de legislación del cabildeo se situaron en un limbo jurídico muy conveniente que les permitió ofrecer prebendas “y otro tipo de consentimientos singulares” a funcionarios y congresistas, a cambio de contar con su adhesión, transgrediendo la institucionalidad democrática que se vio vulnerada por este tipo de pactos que colocaron los intereses de los grupos de presión por encima del bienestar y derechos de la ciudadanía, en este caso particular, del derecho a la salud.

Las entrevistas realizadas sugieren que los cabilderos de las tabacaleras llevaron a cabo prácticas inscritas en el límite de la ilegalidad y que pudieran haber constituido actos delictivos, porque las canonjías otorgadas a los representantes del poder público, se hicieron con el propósito de lograr un trato preferencial por parte de la autoridad pública para ser favorecidos por las decisiones gubernamentales o legislativas. Este tipo de cabildeo transgresor, si bien no está prohibido y puede no ser ilegal, es sin duda ilegítimo.¹

En este trabajo de investigación observamos que durante la segunda mitad del gobierno de Vicente Fox, y tras un largo proceso, las empresas tabacaleras multinacionales asentadas en México, trataron por todos los medios de influir en la política fiscal, para que los impuestos no les fueran aumentados, trabajando codo a codo con sus aliados tradicionales, los diputados y senadores priistas del estado de Nayarit, se enfrentaron a algunos legisladores, así como a los funcionarios de la secretaría de salud que pretendían imponer “políticas fiscales saludables”, a través de incrementar los impuestos al tabaco con el fin de romper la regla de oro de la inelasticidad de la demanda de este producto.

La posición de los funcionarios de la Secretaría de Salud cambió radicalmente luego de que esta dependencia estableció un Convenio con las empresas tabacaleras, a través del cual las tabacaleras donaban un porcentaje por cada cigarrillo vendido, con la condición de que no se aumentara la carga impositiva a sus productos. Tanto la correlación de fuerzas, como el punto de vista de algunos actores participantes en la disputa, se modificaron luego del Convenio, lo cual nos permite concluir que los actores de los casos analizados no fueron entidades con límites precisos, sino que a lo largo del proceso estudiado sufrieron cambios que implicaron movimientos en sus posiciones.

Paradójicamente, aunque el programa nacional de combate al tabaquismo tenía como meta desalentar el consumo de tabaco para disminuir las cifras de prevalencia de fumadores en el país, el convenio con las tabacaleras, respondió a otra ecuación que la SSA pareció ignorar: a mayor consumo de tabaco, mayor

¹ Entendemos ilegítimo como aquello que viola las fuentes y normas de autoridad aceptadas por una institución o un sistema social o político. seplader.seige.qroo.gob.mx/seigeweb/Glosarios/Seguridad.pdf

contribución de las tabacaleras a la SSA y por ende, mayor número de consumidores de tabaco.

El convenio evidenció las carencias funcionales del gobierno foxista: la falta de congruencia y capacidad de las dependencias involucradas en la gestión y cumplimiento de este acuerdo legal, tanto para implementar políticas consistentes y adecuadas para el control del tabaco, como para mantener una relación de sana distancia con la industria tabacalera, factores que posibilitaron que este grupo de interés lograra influir para su beneficio en las políticas públicas tanto fiscales como de salud.

El hecho de que una dependencia del ejecutivo, la SSA, recibiera donativos por parte de empresas bajo su supervisión, cuestiona *per sé* este tipo de relaciones, porque la entrega de dinero, enturbió desfavorablemente la gestión gubernamental y quebrantó el papel rector del Estado. El convenio producto del cabildeo de un grupo de presión particular, la industria tabacalera, significó el establecimiento de una relación clientelar con los funcionarios de esta secretaría, lo que otorgó a estas empresas una posición privilegiada.

Si bien pudo haber sido loable la búsqueda de Julio Frenk de incrementar los recursos de un sector clave como es el de salud, resulta controvertido el método empleado, porque a final de cuentas el convenio significó un método efectivo para neutralizar las acciones de control de tabaco, de las cuales era responsable la secretaría a su cargo. Por otro lado, también fue cuestionada la opacidad con la que se manejaron las negociaciones que llevaron a cabo los funcionarios y los cabilderos de las empresas tabacaleras y que culminaron con la firma del convenio.

Efectivamente durante la gestión del secretario Frenk creció la inversión en salud, gracias en parte al convenio, pero mientras se avanzaba en dotar de infraestructura a los institutos nacionales de salud y a los hospitales de tercer nivel de atención, indirectamente se alentaba el consumo de tabaco, con el consiguiente aumento del número de enfermos, que padecerían enfermedades catastróficas, como son los cánceres que ocasiona el consumo de tabaco, por lo que la política pública coyuntural consecuencia de la firma del Convenio, fue a largo plazo más costosa para el sector salud.

Condicionar la permanencia del convenio tabacaleras-SSA, a que no se aumentaran los impuestos al tabaco tuvo un doble significado: entremezclar las políticas fiscales y sanitarias y propiciar la injerencia de las decisiones de una dependencia del ejecutivo en las facultades de los legisladores, porque las políticas fiscales son competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Paulatinamente las empresas tabacaleras, un grupo de presión con enormes recursos, logran adueñarse del proceso y comienzan a erigirse en ganadoras, cuando luego de firmar el convenio con la secretaría de salud, logran ganar la voluntad de algunos legisladores, según algunos entrevistados, sobornándolos a través del cabildeo.

La posición de los funcionarios de esta secretaría y de los legisladores cambió diametralmente y tras la firma del Convenio y se convirtieron en voceros, aliados y defensores de las tabacaleras. Frenk incluso fue a cabildear ante el Congreso para que los impuestos al tabaco no fueran aumentados, con tal de no poner en riesgo los recursos que las tabacaleras entregaban a su secretaría.

Para defender sus privilegios e impedir que los impuestos se elevaran, las empresas tabacaleras y sus cabilderos, utilizaron como principales argumentos que aumentaría el contrabando y que los campesinos tabacaleros perderían su fuente de trabajo, lo que no dijeron es que estas mismas empresas propician el contrabando para no pagar impuestos y que los campesinos nayaritas son un sector desprotegido en términos de política agraria, porque laboran en condiciones deleznable.

El resultado final fue que los intentos de aumentar los impuestos al tabaco fueron neutralizados, y el interés de las tabacaleras objetivado en una política pública, prevaleció por encima de la posición contraria que sostenían otros actores.

El poder económico de las empresas trasnacionales les permite influir en las políticas públicas de los países en desarrollo, que como en el caso de México cuentan con una frágil institucionalización o se encuentran en periodos de transición o de consolidación democrática, utilizando estrategias de distinto tipo,

algunas de ellas inscritas en la legalidad y otras que abiertamente vulneran la institucionalidad democrática.

La intervención efectiva de los cabilderos de las empresas tabacaleras con los tomadores de decisiones, provocó que las propuestas de aumento a los gravámenes del tabaco, fracasaran, lo cual nos permite concluir que quién detentaba el poder real en los tres casos analizados era la industria tabacalera.

Encontramos que en todo este proceso las tabacaleras y sus aliados no tuvieron como contrapeso a grupos sociales organizados. Sólo algunas voces se levantaron de manera aislada para inconformarse, pero no hubo una movilización ciudadana que pudiera poner un alto a las componendas de que fueron acusados los actores públicos y las tabacaleras.

Uno de nuestros hallazgos importantes fue que en México a diferencia de otros países, las organizaciones sociales en la lucha por el control del tabaco, no fueron creadas por los ciudadanos, sino que nacieron en el seno del gobierno. Fueron las dependencias públicas, principalmente del sector salud, las pioneras de la lucha antitabaco, que erigidas en guardianas de la salud de la población, denunciaron el cabildeo transgresor de la industria tabacalera.

Por todo lo anterior concluimos que durante el periodo estudiado, las empresas tabacaleras realizaron una exitosa labor de cabildeo, que hizo posible que no se incrementaran los impuestos y tampoco se establecieran regulaciones más restrictivas para el consumo de sus productos.

En esta contienda política pudimos ver con claridad que las compañías transnacionales del tabaco se erigieron en indiscutibles ganadoras, y los ciudadanos y las instituciones, en perdedores, los primeros porque la política de salud antitabáquica fue quebrantada y las segundas, porque los arreglos logrados a través del cabildeo estuvieron empañados por la sospecha de posibles actos de corrupción.

Luego de la finalización del gobierno de Fox, los impuestos se han incrementado progresivamente año con año, y casi enseguida se aprobaron legislaciones más rígidas, orientadas a establecer un mayor control de tabaco. En 2007 fue

presentada en el Congreso una iniciativa de Ley General para el Control del Tabaco, mientras que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se aprobó la Ley de Protección a los No fumadores, estableciendo que restaurantes, bares, discos, cantinas y billares debían contar con 70% de su espacio para no fumadores, el 30% restante podría destinarse a los fumadores. Esta legislación fue modificada en 2008, y se estableció que todos los espacios públicos cerrados fueran considerados áreas 100% libres de humo de tabaco.

En relación con el Convenio entre la SSA y las tabacaleras, a mediados de 2007 en la Segunda Conferencia de los países signatarios del convenio marco de combate al tabaco de la OMS, celebrada en Bangkok, Tailandia, el gobierno de México informó que lo había dado por concluido y en una forma tácita de deslegitimación del convenio, recomendó a los demás países no llevar a cabo este tipo de acuerdos.²

Por otra parte, recientemente en abril de 2010 fue expedido el nuevo Reglamento del Senado de la república, en el cual se estableció por primera vez una regulación básica del cabildeo profesional que se realiza ante el Senado de la República.³ Aunque esta medida significó un adelanto en el tema, es insuficiente, porque no se regula por completo al cabildeo en todas sus formas. De hecho, los integrantes de la Comisión de Reglamentos del Senado anunciaron su intención de trabajar en un

² González, Roldán, Jesús Felipe. Abogacía para el control del tabaco en México: retos y recomendaciones. Revista Salud Pública de México vol. 50 suplemento 3, 2008. (Presidente de la Red México sin Tabaco. Secretario y Socio Fundador de ACTA AC, México.)

³ El Título Noveno, se refiere a otras actividades del Senado, y el Capítulo Cuarto, referido al Cabildeo, contiene una regulación básica de la actividad de cabildeo que profesional o habitualmente realizan particulares, por sí o a cuenta de terceros, para gestionar o promover lícitamente intereses de particulares ante los senadores, órganos directivos o comisiones del Senado. Esta regulación es básica porque una regulación más estricta debiera tener bases legales y no sólo reglamentarias en cuanto a la imposición de derechos u obligaciones para terceros. Este instrumento se limita a reconocer la existencia de este género de actividades y a establecer, en el marco de las obligaciones para las comisiones y los senadores, la de informar a la Mesa, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Aclara que aun cuando coloquialmente se identifican como cabilderos a personas que acuden al Senado o mantienen comunicación con los senadores por diversas causas, incluidos servidores públicos en los distintos órdenes de gobierno que fungen como enlaces de dependencias, organismos o instituciones ante el Senado, en el contexto del Reglamento sólo se tiene como tales a quienes realizan profesional o habitualmente la promoción de intereses particulares, para sí mismos o a favor de terceros. En el marco de los ordenamientos en materia de responsabilidades administrativas, se establece que ni los senadores, ni el personal del Senado pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie, por parte de cabilderos o persona alguna que de ese modo pretenda influir ilícitamente en las decisiones del Senado. Versión estenográfica de la sesión del Senado de la república, 22 de abril de 2010.

nuevo proyecto de ley que reglamente esta práctica para evitar conductas indebidas.

Sobre los tres procesos analizados se cernió la sombra de la sospecha acerca de la posible realización de actos de soborno, que si bien no fueron constatados, ponen en duda la legitimidad de las decisiones de los responsables del poder ejecutivo y de los legisladores respecto a las políticas sobre el tabaco. Aunque no se presentaron pruebas concretas de los actos de soborno, en la ciudadanía quedó la percepción de un manejo turbio, a pesar de que los legisladores negaron haber sido “maiceados” por las tabacaleras.

Este tipo de acusaciones estigmatiza al cabildeo y lo transforma, de una práctica que podría ser de utilidad, positiva para el avance democrático porque da voz a la ciudadanía, en un elemento que concurre en la sospecha de corrupción y por lo tanto se convierte en un factor negativo del ejercicio democrático del poder político. Concluimos que lo más grave es que estos casos de posible cohecho no son aislados, sino que son producto de mecanismos que se encuentran enquistados en el sistema político mexicano actual.

Un factor que posibilita que estos mecanismos continúen operando a pesar de los cambios en el sistema político mexicano, es el origen priísta de los funcionarios que integran las capas medias de la administración pública federal, los cuales tienen una vasta experiencia en materia de operación política, son expertos conocedores de los viejos códigos de la negociación cupular corporativa, cuentan con un gran poder de negociación con sus pares, y gozan de un amplio margen de influencia con los legisladores. Estos actores esenciales del quehacer público desempeñan sus responsabilidades basados en su forma personal de concebir el ejercicio de la función pública y las normas a las que se sujetan son absolutamente subjetivas. Establecen acuerdos con los grupos de presión, fuera de los canales institucionales y los legalizan después, convirtiéndolos en acciones de gobierno a través de las políticas públicas.

En los dos sexenios que el Partido Acción Nacional (PAN) ha detentado el poder, no ha sido capaz de propiciar un funcionamiento político distinto, ni de consolidar una filosofía política propia, con una ética del servicio público que lo diferencie de las

formas de operar del viejo régimen y le permita tomar distancia de las prácticas viciadas que le eran propias. Este partido tampoco cuenta con cuadros formados para ocupar estas capas medias de la administración pública y ni el PAN, ni los demás partidos parecen tener legisladores con experiencia y ética política propia, que normen su gestión legislativa en el Congreso.

Uno de nuestros hallazgos en los casos estudiados, es que el Estado no actuó como mediador neutro, sino que favoreció la imposición de un proyecto centrado en beneficiar a estas empresas. Tanto los legisladores como los funcionarios públicos actuaron contrariamente al supuesto espíritu de las acciones del Estado; resguardar los derechos de la sociedad, por encima de los intereses privados, para convertirse en aliados de las multinacionales del tabaco.

Uno de los principales aportes de este trabajo, fue conceptualizar los distintos tipos de cabildeo que identificamos, y convertirlos en categorías analíticas, y que son los siguientes: “el cabildeo entre poderes”, es aquel que se lleva a cabo entre los actores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el “cabildeo dominante”, es el que realizan los empresarios, su supremacía económica les permite lograr que sus demandas sean satisfechas por parte de quienes detentan los poderes públicos, el “cabildeo social organizado” efectuado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) con funcionarios y legisladores, y “cabildeo transgresor”, que es el que se basa en prácticas ilícitas como amenazas abiertas o veladas, tráfico de influencias e incluso soborno, para lograr sus objetivos.

Si como decía Norberto Bobbio⁴ la definición mínima de democracia es el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, y la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para conformar una sociedad participativa que presione a sus élites y permita su renovación y cambie a sus gobernantes, consideramos que aunque en México se han dado pasos importantes para fortalecer a aquellas instituciones que transparentan la gestión pública, queda aún un largo camino por recorrer para que éstas se constituyan en un elemento sustancial del funcionamiento republicano.

⁴ Bobbio Norberto el futuro de la democracia. Fondo de cultura económica, México 1984. P. 54.

En los casos de estudio analizados encontramos que no hay reglas claras para los actores involucrados, lo que nos llevó a concluir que en un proceso en el que no hay reglas, no importa el grupo de presión que esté en medio. Existen una serie de indefiniciones y problemas de estructura en el funcionamiento institucional del México actual, que permiten que la negociación de las políticas se dé de esta manera.

Los más importantes que identificamos fueron: la falta de respeto a la división de poderes por parte de los funcionarios del viejo régimen enquistados en las altas capas de la administración pública federal, la carencia de funcionarios de carrera formados en una ética del servicio público respetuosa de la ley, la permeabilidad del sistema político mexicano al cabildeo transgresor que atenta contra el funcionamiento democrático del régimen político, la autonomía de que gozan los funcionarios que les permite establecer acuerdos o relaciones dudosas con los cabilderos de los grupos de presión, la falta de capacitación de los legisladores y la falta de centros de investigación que los apoyen en su gestión legislativa, la inexistencia de legislación del cabildeo, la carencia de una cultura de respeto a la legalidad por parte de funcionarios y legisladores y por último la falta de mecanismos efectivos de supervisión ciudadana de la gestión pública, de transparencia y de rendición de cuentas.

Creemos que aquellos que deciden incursionar en el campo de la actividad pública, debieran asumir que sus responsabilidades laborales estarán bajo el escrutinio de la ciudadanía, incluso lo será su vida privada cuando se encuentre vinculada a actividades de orden público o cuando sea incompatible con la función que desempeñen. Sin duda la democracia conlleva la observación ciudadana del ejercicio del poder público, a diferencia de los regímenes autoritarios o totalitarios que funcionan a espaldas de la ciudadanía

La rendición de cuentas, entendida como la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos⁵, conlleva el derecho de los ciudadanos a exigir cuentas a los servidores públicos, quienes a su vez tienen la

⁵ Diagnóstico de los derechos humanos en México. Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos en México, México, 2003, pp. 54.

obligación de justificar y aceptar las responsabilidades de sus decisiones. El deber de las autoridades de informar a los ciudadanos acerca de su gestión al frente de alguna responsabilidad pública, que el príismo autoritario hubiera calificado como una magnánima concesión, es considerada cada vez más como una exigencia de la ciudadanía, que demanda su derecho a la información, en contra de la tradicional cultura de la opacidad del ejercicio gubernamental.

El cabildeo en México actualmente goza de un amplio margen de discrecionalidad debido a la falta de legislación, lo que le permite rozar la frontera de la ilegalidad, que a algunos grupos de presión les resulta conveniente para realizar prácticas como el tráfico de influencias y el soborno, que se realizan atrás del escenario político y por lo tanto no están sujetas al escrutinio público. Este tipo de prácticas rompen la institucionalidad democrática mexicana y exhiben la existencia de poderes *de facto*, los cuales para beneficiarse, presionan a los tomadores de decisiones, convirtiéndose en fuerzas que manejan los hilos del poder político y que se mueven subrepticamente usurpando las decisiones del estado.

Sin embargo dado que todo parece indicar que el cabildeo ha llegado para quedarse en México, porque se ha convertido en parte de la vida política, consideramos que éste debe ejercerse de manera abierta, transparente y regulada. El cabildeo puede convertirse en un factor crucial para el desarrollo del sistema político democrático en México, porque más allá de su histórica connotación negativa, podría significar la apertura de nuevos canales de participación social y convertirse en una herramienta valiosa que contribuya a ciudadanizar las acciones del gobierno, -debido a que posibilita que los grupos sociales sean escuchados por la autoridad pública-, puede incluso ser un factor positivo para fortalecer los mecanismos democráticos del régimen.

Para lograrlo es necesario subsanar el hueco legal en que opera, debe legislarse íntegramente la práctica del cabildeo para que funcione con reglas claras y se establezcan en torno a éste las conductas penalizadas por la ley, porque de seguir operando como lo ha hecho hasta ahora, se corre el riesgo de que se institucionalice y pase a formar parte del nuevo sistema político mexicano, como en su momento lo hicieron: “el maiceo”, “el coyotaje”, “el cañonazo de 50,000 pesos” y

“el moche”, entre otras figuras emblemáticas del autoritarismo y la corrupción del viejo régimen.

Por último, esperamos que las generalizaciones analíticas obtenidas en este trabajo de investigación puedan ser comparables con otras experiencias de tipo socio-político donde interactúen los derechos de los ciudadanos y las leyes del mercado que podrían vulnerar estos derechos, generalizaciones que podrían ser de utilidad para quienes se acerquen a observar este tipo de conflictos en el seno del estado. El resultado de este trabajo quizá también pueda servir de apoyo a aquellos investigadores que busquen identificar las debilidades político-institucionales de los Estados en proceso de democratización, como es el caso de México, para que una vez detectadas puedan llevarse a cabo las acciones necesarias para subsanarlas.

BIBLIOGRAFIA

Fuentes primarias.

Andrea Schedler. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia No. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2004.

Agencia de Noticias Notimex, 16 de diciembre de 2003.

Aprueban Miscelánea Fiscal para el 2004. El siglo de Torreón. 22 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/66209.aprueban-miscelanea-fiscal-para-el-2004.html#>. Consultado el 2 de abril de 2008.

Arámbula, Reyes, Alma. Medidas legislativas a favor de los no fumadores y contra el consumo de tabaco y el tabaquismo. Europa y América. Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de diputados. LX Legislatura, México, 2008.

Argenis Araque Calderón, José. Gobernabilidad y calidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/dem_612_2_c.pdf. Consultado el 6 de diciembre de 2006.

Ashwort, Jon. "BAT Pays pound 1 bn for Half of Mexico's Trade". The Times, 23 de Julio de 1997

Boletín de comunicación social de la cámara de diputados del 25 octubre 2005. Nota N°. 2696. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/001_2005/10_octubre/26_26/2696_defiende_julio_frenk_rechazo_de_diputados_a_incrementar_impuesto_a_cigarras_y_dice_que_fue_una_decision_racional. Consultado el 31 de mayo de 2007.

Boletín de Prensa del Senado de la República, 2003/1488 México, D. F., 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

Boletín Interno de la empresa British American Tobacco-México. "Adiós Cigarrera La Moderna", Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.marketing-up.com.mx/noticias_mkup.php?acc=ver&id=5. Consultado el 17 de abril de 2004.

BAT Buy Mexico's Biggest Cigarette Marker. Advertising Age, 25 de Julio de 1997.

Brito A. Julio, 1999, "Sustancial mejora de Savia en el II trimestre", Periódico Excelsior, 29 de julio.

Brooks, David. Cargos de corrupción a personajes que sirvieron al gobierno de Estados Unidos. Periódico La Jornada. 16 de febrero de 2007.

Campaign for tobacco free kids (2001), Hojas doradas, cosecha estéril. Disponible en la dirección electrónica: tobaccofreekids.org/camping/global/FCTCreport1-spanish.pdf. Consultada el 8 de enero de 2005.

Cavatorta Miguel. Relaciones Públicas. Una versión sobre sus orígenes y desarrollo. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.premioseikon.com - www.relacionespublicas.com. Consultado el 25 de mayo de 2006.

Cayeros López, Laura Isabel y Arreola Ávila, Xóchitl "La ARIC tabaquera frente al estado y los productores". Disponible en la dirección electrónica: www.iglom.iteso.mx/lcayeros.pdf. Fecha de consulta 6 de abril de 2004.

BIBLIOGRAFÍA

Cevallos, Diego. Corrupción-México. Ínter Press Service News Agency, (IPS). 26 de octubre de 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=35581> Consultado el 15 de abril de 2006

Cigatam. Grupo Carso. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gcarso.com.mx/GCarso/Esp/Nuestras+empresas/Industrial/Cigatam.htm> consultado el 18 de marzo de 1997.

Comunicado de prensa de la Secretaria de Salud del 24 de junio de 2004. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgcs/sala_noticias/discursos/2002-06-24-DESALENTAR-COMERCIALIZACION-DE-TABACO.htm. Consultado el 1º. de noviembre de 2009.

Convenio para Establecer Restricciones Adicionales a la Regulación y Legislación Vigentes para Publicidad, Comercialización y Leyendas de Advertencia de Productos de Tabaco. NOTA INFORMATIVA de la SSA del 24 de junio de 2004: MEDIDAS PARA COMBATIR EL CONSUMO DE TABACO. Disponible en la siguiente dirección electrónica: 201.147.97.103/work/sites/cfp/resources/LocalContent/.../b38.pdf. consultado el 1º. De septiembre de 2009.

Córdova, Alan y Contreras, Joseph. Newsweek en español. Núm. 936. Martes 21 de septiembre de 2004.

Crawford, Leslie. "The Big Draw for Cigarette Companies". Financial Post, 30 de Julio de 1997.

Credit Suisse First Boston, International tobacco marketing standards, septiembre de 2001.

Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Iniciativa Europea a favor de la transparencia. Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta) SEC (2008) 1926. Bruselas, 27, 5, 2008. COM (2008) final. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_es.pdf. Consultada el 18 de enero de 2009.

Crespo, José Antonio. Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. Serie cultura de la rendición de cuentas. México. Auditoría superior de la federación número 1, 2001.

Chomsky, Noam. El desafío de América latina. Periódico La Jornada 14 de marzo de 2009.

Dan nombres de presuntos sobornados por cigarreras. Periódico El Universal. 30 de noviembre.

Dávila Estefan, David. Caballero Sosa, Lila. Lobby e incidencia legislativa en México: retos y oportunidades para la sociedad civil. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.docudesk.fundar.org.mx> p. 2. Consultado el 8 de noviembre de 2009.

Del Campo Esther. Los grupos de presión. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepression.pdf. Consultado el 22 de febrero de 2009.

Del Val, Blanco Enrique. Impuestos al tabaco. Periódico El Universal. 2 de junio de 2005.

De Sebastián, Luis. Análisis de los involucrados. Documentos de trabajo proyecto conjunto Indes-Unión Europea. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

De Sebastián Luis. Desarrollo local políticas públicas. Disponible en la siguiente dirección electrónica: indes.iadb.org/pub/l-14UE.pdf consultado el 16 de marzo de 2007.

Encuesta Nacional de Adicciones, 1998. México.

BIBLIOGRAFÍA

Diagnóstico de los derechos humanos en México. Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos en México, México, 2003.

Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los estados Unidos Mexicanos. AÑO I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

Diario de los Debates. Órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo Federal, LIX Legislatura AÑO I México, DF, 28 de diciembre de 2003. Sesión No. 6.

Diario El País, 29 de mayo de 2005.

Diario El País. 5 de septiembre de 2008.

Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2003

DIMON Country Profiles & Tobacco Situation, México, Documento interno de DIMON-México, S.A. de C.V. México, enero de 2000, Collection Legacy Library, Universidad de California en San Francisco. U.S.A. Disponible en la dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu>. Consultado el 23 de enero de 2005.

Documento interno del Departamento de Servicios Parlamentarios. Asamblea Legislativa de Costa Rica. p. 18.

Documentos UAPROL/BCN/AÑO II N° 273. De la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Valparaíso noviembre de 2002. Dr. Mario Alberto Rodríguez González. 2/23/2004. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=3&i=65115&t=65115&v=t>. Consultado el 15 de noviembre de 2005.

Duarte Carneiro, Ana Gilka. Políticas sociales de atención a niños trabajadores: comparaciones entre Brasil y México. (tesis), Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Dunleavy, Patrick y Brendan O'Leary (1987) Theories of the State. The politics of liberal democracy, Basingstoke Hampshire: MacMillan,

El tabaco como asunto de desarrollo. Nota Informativa del Secretariado Internacional de Combate al Tabaco (RITC) Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://archive.idrc.ca/ritc/en/about/about1.html>. Consultado el 26 de abril de 2004.

En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año XII, N° 269. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Santiago de Chile, octubre de 2002. p.2. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf. Consultado el 2 de abril de 2008.

Ekboir, Javier, Espinoza García, José Antonio, Arellano Espinoza, José de Jesús, Moctezuma López, George y Tapia Naranjo, Alfredo. Análisis del sistema mexicano de investigación agropecuaria. Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). México, 2003.

Espinoza, F; Fernández, N; Gonzales, A; Lindheim, J, Memo, Memorándum para RENACIMIENTO PROJECT TEAM, de Philip Morris, Subject: SCENARIOS, File: 076280506/2076280584/MEXICO SUNRISE, Bates Number: 2076280570/0571. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/qpx45c00>. Consultado el 6 de mayo de 2003

Estudio económico y fiscal de la industria tabacalera de México: 1990-2001. Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas públicas. Noviembre de 2002

BIBLIOGRAFÍA

Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0382002.pdf#search=%22produccion%20tabacalera%20mexico%22>. Consultado el 12 de agosto de 2006.

Fernández Rodríguez, Marco Antonio. Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores del 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

Fernández Vega, Carlos. Columna financiera: Efectivo cabildeo de tabacaleras. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.492590/SecID.19/index.sal>. Consultado el 14 de noviembre de 2005.

F. Monardi, S. Glantz ¿Influyen las aportaciones a campañas políticas de la industria del tabaco en la legislación de los Estados?. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.capsemfyc.com/sesbib/Sb0078/Sb0078.htm Fecha de consulta: 14 de mayo de 2004.

Fyle A. Cosecha Amarga, trabajo infantil en la agricultura. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1997.

Galas de México, S.A. de C.V. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.agusa-galas.com.mx/galas1.html> consultado el 3 de marzo de 1997.

Gómez, Álvarez, Pablo. Radio Fórmula: 29 de noviembre de 2005.

Gómez, Álvarez, Pablo, sesión plenaria de la Cámara de Diputados del 27 de octubre de 2005. Disponible en la dirección electrónica: gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/.../20051028.html. Consultado el 14 de enero de 2004.

Gómez, Mena Carolina. La Jornada 1 de diciembre de 2005.

González Roldán, Jesús Felipe. La publicidad del tabaco en México. Influencia de las Compañías Tabacaleras. Cámara de Diputados. 26 octubre 2005.

Hammond, Ross. México Overview. 1988. Disponible en la dirección electrónica: www.tobaccofreekids.org/campaign/global/casestudies/mexico.pdf consultado el 14 de enero de 2004.

Heredia Quevedo, Enedina, Tabaco y control político en Nayarit. Tesis de Maestría en Estudios Regionales, Instituto José María Luis Mora México. 1991.

Hernández Ávila Mauricio. Políticas Fiscales saludables. Conferencia dictada en el Día Mundial sin tabaco. 31 de mayo de 2001. Boletín del Consejo Nacional contra las Adicciones, CONADIC Informa.

Hernández Rodríguez, Rogelio. Los problemas de representación en los organismos empresariales, Foro Internacional, Vol. XXXI, Núm. 3 (123), enero-marzo de 1991, pp. 446-471.

Herrera Beltrán, Claudia. Periódico La Jornada. 1 de diciembre de 2005.

Herrera Jorge y Torres Alejandro. Periódico El Universal. 01 de diciembre de 2005.

Hidalgo, Andoni UE: Hacia un lobbying honesto y transparente. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <C:\Users\Admin\Desktop\Loby U.Europea.pdf>. Consultado el 3 de enero de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

Historia del Tabaco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: British American Tobacco, http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT_5NNARK.nsf/fb0c4cf10fb0028680256ad90058cf1e/677747bf3a83349280256d4e005dc956?OpenDocument. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2004.

Hojas doradas, cosecha estéril. Campaign for Tobacco Free Kids, noviembre de 2001 disponible en la dirección electrónica: tobaccofreekids.org/camping/global/FCTCreport1-spanish.pdf. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2004.

INEGI, Censos Económicos, 1999.

INEGI-SSA. Estadísticas de mortalidad en México: Muertes registradas en el año 2000.

Informe Cigatam. Grupo Carso. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gcarso.com.mx/GrupoCarso/Informeannual99/Cigatam.html> Fecha de consulta: 16 de marzo de 2007.

Irabien, Lucia. Reciben tabacaleras privilegios fiscales. Periódico Reforma. 31 de mayo de 2005.

Jáuregui, Cesar. Periódico La Jornada. 27 de diciembre de 2003.

Jeff Daeschner, BAT Mexico Buy Seals LatAm Presence y BAT buys Mexico Cigaret Company for \$1.7 billion. Reuters, 22 de Julio de 1997.

Jon Ashworth. BAT Pays Pounds 1 bn for Half of Mexico's Tobacco Trade. The Times, 23 de Julio de 1997.

Las 500 Empresas más Importantes de México. Revista Expansión núm. 820, año XXXII, julio 25, 2001.

La Tabacalera Mexicana 1930's-2002. Disponible en la dirección electrónica: users.wclynx.com/theshaws/packsmexico.html Fecha de consulta: 3 de abril de 2004.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31/12/2003.

Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14521.htm>. Consultado el 23 de marzo de 2009.

L. Kourchenko / Guillermina García. Pedro López, Panorama Informativo. 29 de noviembre de 2005.

Lobbying antecedentes generales y experiencia extranjera. Documentos UAPROL/BCN/AÑO II N° 273. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Valparaíso, noviembre de 2002. p. 13. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf. Consultado el 18 de abril de 2009.

Lobbying. Disponible en la siguiente dirección electrónica, <http://www.democracycctr.org/resources/lobbying.html>. Consultado el 20 de mayo de 2005.

Lobbying in USA. Informe preparado por la Sección de Referencia de la Biblioteca Lincoln de Buenos Aires, 1991.

López Dóriga, Joaquín. Radio Fórmula. 29 de noviembre de 2005.

Loret de Mola, Carlos. Noticiero TV. Primero Noticias. 29 de noviembre de 2005.

Loret de Mola, Carlos. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9 FM.13:09. 29 de noviembre de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

Maerker, Denisse. Noticiero Atando Cabos. Radio Fórmula. 29 de noviembre de 2005.

Malo Juvera Castañeda, Karla Castañeda, Karla M. La Industria Cigarrera en México. (tesis) Instituto Tecnológico Autónomo de México. México. 1996.

Martínez Ramos, Jorge. Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

Mateo, Eva. En el corazón del lobbying. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.noticias.com/articulo/31-05-2005/eva-mateo-asolas/corazon-lobby-4hk9.html>. Consultado el 12 de abril de 2009.

Mejía González, Raúl José. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

Méndez E. Casi 2 millones de niños, víctimas de explotación en el campo: Diputados. Periódico La Jornada, 26 abril 2004.

Mexican Tobacco Companies Win Friends in Congreso. News Edge Corporation, 27 de Julio de 2001.

Mexican Tobacco Industry Reacts to New Tax. December 24, 2003. Agencia de noticias Prensa Latina. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.prensalatina.com.mx/article.asp?ID=%7BC47666FE-3439-4C30-A510-50931DA8DAA0%7D&language=ES>. Consultada en 3 de enero de 2005.

México's Mysterious One-Man Conglomerate. Financial Times, 25 de septiembre de 1997

Meyer, Lorenzo. "¡Que viene el 'lobby'... que viene!". Periódico Reforma, 10 de noviembre de 2005.

Milenio Diario. 28 de octubre de 2005.

Moisés M., Carolina. El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa. Tesis de pregrado en Derecho, 2001. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis45.pdf. Consultado el 23 de marzo de 2009.

Morales Rubio, María Guadalupe. Diputada del P.R.D. Canal 4. Noticiero: de una a tres. 29 de noviembre de 2005.

Moreno Brizuela. Boletín de Prensa del Senado de la república, 2003/1488 México, D. F. 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

Nuevos actores sociales en la política social. Los empresarios ante el Programa Oportunidades. México, informe de proyecto, Secretaría de Desarrollo Social, 19 de marzo de 2003.

Observaciones de la Asociación Médica Estadounidense sobre la propuesta del Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica de la Organización Mundial de la Salud, octubre de 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.-nt.who.int/whosis/statistics/fctc/Submissions/F1960192.pdf>. Consultado el 14 de mayo de 2005.

Overview, México. Market Summary. Appendices. R.J. Reynolds. Legacy Foundation, Universidad de California en San Francisco, Bates Number: S25948918/8948.

BIBLIOGRAFÍA

Página electrónica de la empresa British American Tobacco, México. <http://www.batmexico.com.mx/> consultado el 11 de febrero de 2007.

Página electrónica de la empresa Cigatam. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.occ.com.mx/2002/empresas/cigatam.asp> consultado el 18 de marzo de 1997.

Peña, Bernardo, León, Cortés Pedro Luis. Las políticas públicas de lectura: una visión desde sus actores. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.cerlalc.org/ilimita/secciones/servicio_info/doc/conferencia1.pdf. Consultado el 1 de mayo de 2005.

Periódico El Economista 26 de octubre de 2005.

Periódico El Universal, 23 de diciembre de 2003.

Periódico El Universal, 26 de octubre de 2005.

Periódico El Financiero 27 de octubre de 2005.

Periódico El Universal, 28 de octubre de 2005.

Periódico Excélsior, 26 de octubre de 2005.

Periódico La Jornada 7 de noviembre de 2003.

Periódico La Jornada 22 de diciembre de 2003.

Periódico La jornada 1º. de junio de 2004.

Periódico La Jornada 26 de septiembre de 2005.

Periódico La Jornada 7 de noviembre de 2005.

Periódico La Jornada 10 de diciembre de 2005.

Periódico Milenio 27 de octubre de 2005.

Periódico Reforma 23 de diciembre de 2003.

Periódico Reforma 30 de diciembre de 2003.

Periódico Reforma, 13 de octubre de 2005.

Peschard, Jacqueline. Cabildeo y corrupción. Periódico El Universal, 1 de noviembre de 2005.

Pineda Pablos, Nicolás. El concepto de política pública: Alcances y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas, Colegio de Sonora. México, febrero, 2007. Documento de trabajo o borrador

Piñeiro, Alonso Armando. Lobby. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.lobbyingspain.com/v_portal/informacion/informacionver.asp?cod=8&te=2&idage=16&vap=0. Consultada el 18 de enero de 2009.

Ponce Quitzamán, Jorge Luis, (2000), La reforma del Estado de México, en el Proceso de globalización (1988-1994). (tesis) Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México.

Prensa nacional:
http://www.congresoazac.gob.mx/content/Sintesis%20Informativa/noviembre/sint30nov/Prensa_Nac30

BIBLIOGRAFÍA

2-11-05.htm Presupuesto de Egresos de La Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, disponibles en la siguiente dirección electrónica: www.shcp.gob.mx/docs/pe2003/pef2003.pdf. Consultado el 2 de abril de 2004.

Programa de Trabajo 2000-2006. Consejo Nacional contra las Adicciones. Secretaría de Salud, México.

Programa Nacional de Salud 2001-2006. Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social,

Puga, Cristina. Empresarios y Coordinación Económica: La negociación del TLCAN. (tesis), Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001.

Ratifica juez destitución de Alfonso Romo. Agencia NOTIMEX México, ago. 12, 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/467231.html> consultado el 18 de julio de 2004

Real, Dato José. Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas. Universidad de Granada, Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD, Lisboa, octubre de 2002. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044417.pdf. consultada el 12 de marzo de 2004.

Rendón, Gilberto. Un millón de menores fuman en México. Periódico: La Crónica de Hoy. 9 de agosto de 2005.

Revista Claridades Agropecuarias No. 89, Enero 2001. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas.asp. Consultada el 12 de enero de 2004.

Revista Fortuna Año II, Número 29, Junio 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/junio/html/negocios/alfonso.htm> consultada el 18 de febrero de 2007.

Revista Spot No. 8. British American Tobacco México. México, septiembre de 2003.

Reyes, Chagoy, Doraldina. Las políticas públicas y la problemática de los desastres en México (1985-2000). (tesis). Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Rojas, Benavente Adriana. Desempeño y políticas públicas del gobierno del Distrito Federal: 2000-2003. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, México, 2004.

Roqueñi, Ibargüengoitia, María del Carmen. Reflexión teórica sobre el sustento jurídico político de las políticas públicas. (tesis) de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Salazar Diez de Sollano, Francisco Javier. Diario de los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. AÑO I, México, DF, 22 de diciembre de 2003. Sesión No. 4.

SECOND REVISED FORECAST MARC S. GOLDBERG'S PRESENTATION, GOLDBERG,MS., Presentation, Philip Morris, 19900000/E, Bates No. 2500065721/22. Master Document Id Range: 2500065719/5747. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/mps17d00> consultado el 12 de mayo de 2004. Traducción libre de la autora.

Sharp, Gene "Glossary of Civilian-Based Defense and Related Terms" Cambridge, MA. USA

Tello, Alejandra, Gaceta Universitaria de la Universidad de Guadalajara. 12 de noviembre de 2001. Disponible en la siguiente dirección electrónica. <http://www.comsoc.udg.mx/gaceta/paginas/229/229->

BIBLIOGRAFÍA

10.pdf#search=%22tello%20alejandra%20jornaleros%20jalisco%20tabaco%22. Consultado el 15 de agosto de 2004.

Tendencias de consumo de tabaco en el mundo. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/Tabcap1.pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2007.

Tendencias del empleo en el sector tabaco: retos y perspectivas. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 2003.

The Róbinson Rojas Archive. Foreign Investment in Latin American and the Caribbean. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.rrojasdatabank.org/fdimex-1.htm. Consultado el 10 de marzo de 1994

Thomas Lab., Mendoza, H.B; Thomas, AB. Note, Philip Morris, Enero 25, 1999, Bates No. 2074444276. Master Document Id Range: 2074444271/4294. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/mps17d00>. Consultado el 12 de mayo de 1994

Tobacco Industry Profile. Industry Center Tobacco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://biz.yahoo.com/ic/profile/tobaco_1203.html. Consultado el 12 de mayo de 1994

Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Carlos Loret de Mola. Noticiero Hoy por Hoy. 96.9. 29 de noviembre de 2005.

Toscano, Miguel Ángel, entrevistado por Denisse Maerker. Noticiero Atando Cabos. Radio Fórmula. 29 de noviembre de 2005.

Toscano, Miguel Ángel. Periódico El Financiero. 26 de octubre de 2005.

Trabajo Decente en la agricultura. Documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra, 2003.

Trejo, Adrián. NOTICIERO: HOY X HOY. W Radio. 29 de noviembre de 2005.

US Department of Agricultura. Foreign Agricultural Service, Report U.S. Department of Agriculture. World Leading Unmanufactured Tobacco Producing, Trading & Consuming Countries.

Uribe, Gómez, Mónica María. La contienda por las reformas del sistema de salud en Colombia (1990-2006). (tesis) El Colegio de México, 2009.

Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores del 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

Vidal, Francisco. Milenio Semanal.com. Disponible en la siguiente dirección electrónica. <http://www.milenio.com/semanal/191/neg1.htm> consultado el 16 de marzo de 2007.

Villegas Claudia. Alfonso Romo y el imperio perdido. Revista Fortuna. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/junio/html/negocios/alfonso.htm> consultado el 18 de marzo de 2007.

Witkowski, Vanessa José, Graziella. Lobbies: atracción por el poder. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cafebabel.com/spa/article/18439/lobbies-atraccion-por-el-poder.html> consultado el 2 de abril de 2009.

10th World Conference on Tobacco and Health, Beijing China 24-28 August 1997.

FUENTES SECUNDARIAS.

Abbot, Andrew, "What do cases do?: some notes on activity in sociological analysis" in What is a case: Exploring The Foundation of Social Inquiry. Cambridge: University Press. 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Tomo I, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio Introductorio en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) El estudio de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Aguilar, Villanueva, Luis F., Estudio introductorio, en Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas lecturas de política y gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública. México, 1997, segunda reimpresión, 2005.

Aguinaga, Bialous Stella, Stan Shatenstein. Rentabilidad a costa de la gente. Organización Panamericana de la Salud, OPS, Washington D.C., 2002.

Alba Vega, Carlos. Los empresarios y la democracia en México. Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Enero/Marzo año/vol. XLVI, número 001. México, 2006.

Alonso Piñeiro, Armando. El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, 1992.

Amo. S. del. Historia natural del tabaco. En Historia y Cultura del tabaco en México. TABAMEX-SARH. pp. 13-53 México, 1988.

Appendini, Kirsten (1996), Changing agrarian institutions: interpreting the contradictions. Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), Université York. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.yorku.ca/cerlac/papers/pedf/appendini.pdf> Fecha de consulta 18 de mayo de 2004.

Atlas del tabaco. Mackay Judith, Michael Eriksen. Mito de los Indios Hurones. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.fac.org.ar/fic/simp03/llave/c02/atlas.htm> consultado el 28 de agosto de 2006.

Ayala Espino, José. Notas de: Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México, Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. Mayo, 2001, p. 3. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.iigov.org/revista/?p=8_06. Consultado el 8 de agosto de 2007.

Balcázar Castillo, José María. Breve acercamiento a la historia del tabaco. Inzá (Cauca). Colombia. 2001.

Barajas, Gabriela. Política y administración pública en México: una relación desde donde pensar los programas y las agencias públicas encargadas de la atención a la pobreza, 1970-1982. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/barajas.pdf>. Consultado el 27 de agosto de 2008.

Barnoya, Joaquín, Glantz, Stanton. Tobacco Industry success in preventing regulation of second hand smoke in Latin America: the "Latin Project". Tobacco Control 2002;11; 305-314.

Becerra, Nelly Amélia Pajuelo. Perfil das relações públicas na américa latina. São Paulo: ECA_USP, 1983.

Bentley, Arthur. The process of government: a study of social pressures. Cambridge, Massachusetts, 1967.

BIBLIOGRAFÍA

- Bero, Lisa. Implications of the tobacco Industry documents for public health and policy. Annu. Rev. Public Health 2003.24:3.1-3.22 p.3, 6.
- Bobbio Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de cultura económica, México 1984.
- Bracho, Julio. “Conflicto en el tabacal: campesinos, técnicos y sindicatos en Tabamex: 1972-1974”. Revista Mexicana de Sociología, Año LII, núm. 2, abril-junio, 1990. pp. 65-92.
- Braudel, Fernand. Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII. México: Alianza Editorial, 1984.
- Caballero, Míguez, Gonzalo. Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política. Institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, año/vol. 6, número 002. Universidad de Santiago de Compostela, España. pp. 9-27.
- Calva, José Luis. México más allá del neoliberalismo; opciones dentro del cambio global. México, D. F., Ed. Plaza & Janés, 2000. 311 pp.
- Cansino, César. La transición mexicana. 1977-2000. Ediciones CEPKOM, México, 2000
- Carbonell, Miguel. Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 89.
- CDC. Annual smoking-attributable mortality, years of potential life lost, and economic costs—United States, 1995–1999. *Morbidity and Mortality Weekly Report* 2002;51(14):300–303.
- CDC. Perspectives in disease prevention and health promotion, smoking-attributable mortality and years of potential life lost—United States, 1984. (*Morbidity and Mortality Weekly Report* 1997; 46:444–451.
- Cerrillo, Agusti. La regulación de los grupos de presión. El sistema de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea. Disponible en la dirección electrónica: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_4.pdf. Fecha de consulta 6 de abril de 2004.
- Cerrillo, A., comp., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP. México. 2005.
- Gore, A. Chandler, Alfred, Amatori, Franco, e Hikino, Takashi (eds.) Big Business and the Wealth of Nations. Cambridge University Press. 1997.
- Schneider, Ross Ben. Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. Desarrollo Económico, vol. 39, N° 153 (abril-junio de 1999), Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Cigler, Allan J.; Loomis, Burdett comp. Grupos de presión. Editorial Fraterna. Buenos Aires, Argentina. 1998. 541 p.
- Collin, Jeff. Controlling the global tobacco epidemic. Centre on Globalization. Environmental Change and Health. London School of Hygiene and Tropical Medicine. Disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.oneworld.net/external/?url=http%3A%2F%2Fwww.id21.org%2Finsights%2Finsights-h01%2Finsights-iss01-art06.html> Consultado el 22 de enero de 2008
- Comín, Francisco, Aceña Pablo Martín. El negocio del tabaco en la historia. Ed. Universidad de Alcalá. España. 1998.
- Cultivo del Imperio de Tabaco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.ah.dcr.state.nc.us/spanish/sectons/hs/duke/empire/html. Consultada el 10 de abril de 2005.
- Curzio, Leonardo. Toma de decisiones. Ed. Instituto Federal Electoral, (IFE) México 1998.

BIBLIOGRAFÍA

Dávila Estefan, David. Caballero Sosa, Lila. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano. Fundar centro de análisis e investigación, Impreso por Mono comunicación, S.A. de C.V., México, 2005.

De Castro Juan. Historia de las virtudes i propiedades del tabaco, i de los modos de tomarle para las partes intrínsecas i de aplicarle a las extrínsecas. Editor Salvador de Cea Tesa, Año 1620. Universidad Complutense de Madrid, pp. 144 Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://books.google.com.mx/books?id=5CKmQ9_8_mUC&dq=De+Castro,+Juan.+Historia+de+las+virtudes+y+propiedades+del+tabaco&source=gbs_navlinks_s. Consultado el 2 de diciembre de 2004.

De Celis. J. B. Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Ed. Tecnos, Madrid: 1963.

De la Rosa B, Norberto Jesús. Política Fiscal. Disponible en la siguiente dirección electrónica: RedNet News.com <http://www.rednetnews.com/> consultado el 3 de junio de 2006.

De León Meter. Sucesos políticos y las ciencias de las políticas, en Wagner, Meter, Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman, (comps.). *Ciencias Sociales y Estados Modernos*. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. A. C. Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999.

De Micheli A. Notas marginales sobre el tabaco en la medicina y en la historia. Gaceta Médica de México, 2000;136:273-279.

Díaz-Romo, Patricia, Salinas-Álvarez Samuel. Veneno y Cultura: El Caso de los Jornaleros Indígenas Huicholes. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://saiic.nativeweb.org/ayn/huicholesp.html> Consultado el 5 de agosto de 2005.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.drae.rae.es. Consultado el 3 de octubre de 2008.

Ecksteir y D. Apter. Pressure and interest groups, en *Comparative politics. A reader*. Nueva York, 1963.

Escohotado, Antonio. Historia de las drogas. Tercera edición revisada y ampliada. Madrid: Alianza Editorial. 1996

Evans, Peter. El Estado como problema y como solución. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, No., 140. Vol. 35. Enero-Marzo, 1996.

Favela, Gavia, Margarita. Cambios en el sistema político y en la protesta social en México, 1946-2000: Interacción entre instituciones y acción social. pp. 535,536 Revista Estudios Sociológicos año/vol. XXIII, número 002. El Colegio de México, pp. 535-559.

Fernández, Víctor Ramiro. Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales. Redefiniendo el escenario global-local. Centro de Publicaciones de Universidad Nacional del Litoral. Argentina, 2003

Fukuyama, F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, N.Y: Cornell University, Press, 2004.

Galaviz Elías, Efrén. El cabildeo legislativo y su regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie estudios jurídicos, Núm. 101. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

Gajalakshmi V, Peto R, Kanaka TS, Jha P. Smoking and mortality from tuberculosis and other diseases in India: retrospective study of 43 000 adult male deaths and 35 000 controls. Lancet 2003;362:507-515.

BIBLIOGRAFÍA

García-Pelayo, Manuel. Las organizaciones de intereses y teoría constitucional. García-Pelayo, et. al. En *Constitución y grupos de presión en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie B. Estudios comparativos. Estudios Latinoamericanos No. 14. México, 1977.

Garrido, Celso (1997), Estrategias empresariales ante el cambio estructural en México, artículo, publicado originalmente en agosto de 1997, pp. 662-669, avance de "Las grandes empresas industriales privadas en México durante los noventa", en C. Garrido y W. Peres, *Los grandes grupos industriales privados en América Latina durante los noventa*, UAM-CEPAL, 1997.

Garza Toledo de la, Bouzas Alfonso. La flexibilidad del trabajo en México: Una visión actualizada. Columbia University in the city of New York. 1998. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/garza.html> Fecha de consulta: 22 de mayo de 2004.

Gately, Lain. La diva nicotina. Historia del tabaco. Ed. Vergara. 1ª. Edición, 2003. Barcelona, España.

Gómez Valle, José de Jesús. El cabildeo al poder legislativo en México: origen y evolución. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIV No. 42, mayo-agosto 2008.

González, Roldán, Jesús Felipe. Abogacía para el control del tabaco en México: retos y recomendaciones. Revista Salud Pública de México Vol.50 suplemento 3, 2008.

González, Tule, Luis Antonio. Cohesión partidista en la cámara de diputados en México, el caso del PRI, PAN y PRD, (2000-2006). Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas Año/vol. 6, número 002. Universidad de Santiago de Compostela, Compostela España. pp.177-198, p. 178. Disponible en la siguiente dirección electrónica: redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve. Consultada el 9 de agosto de 2008.

Guindon GE and Boisclair D. Past, Current and Future Trends in Tobacco Use. HNP Discussion Paper. Economics of tobacco control papers No. 6. Tobacco free initiative. Febrero, 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Guindon-Past,%20current-%20whole.pdf>. Consultada el 9 de agosto de 2008.

Hall, Peter y Taylor, Rosemary. Political Studies, 1996, en Revista conmemorativa del colegio nacional de ciencia política. 25 aniversario (1974-1999) Coordinadores: Víctor Alarcón Olguín y Héctor Zamíz Gamboa. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

Hernández Ávila Mauricio, Rodríguez, Ajenjo Carlos José, García, Handal Karen Marina, Ibáñez, Hernández Norma Angélica, Martínez, Ruiz María José. Perspectivas para el control del tabaquismo en México: reflexiones sobre las políticas actuales y acciones futuras. Revista Salud pública de México Vol. 49 suplemento 2, 2007.

Hertz, Noreena. El poder en la sombra. Buenos Aires, Planeta, 2002.

Historia y cultura del tabaco en México. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos/ Tabacos de México, S.A. de C. V. México, D. F. SARH/Tabamex, 1988.

Horacio Mackinlay. Las organizaciones campesinas y la nueva agricultura de contrato: la rama del tabaco. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070412.htm>

Huaylupo, Alcázar Juan Alberto. Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del estado. Revista Mexicana de Sociología. Núm. 4, Vol. 61, Octubre-diciembre de 1999.

Incháustegui, Romero, Teresa. Los impactos de la reestructuración económica y el trabajo femenino. Revista Debate Feminista. Año 16, Vol. 31, Abril 2005.

Información relevante para el control del tabaquismo en México. Secretaría de Salud. Ed. Instituto Nacional de Salud Pública. 2003.

Internacional Cigarret Manufacturers, Tobacco reporters, 2001.

Jáuregui J, Kushchick M, Itriagi H, García Torres A.Y . Tabamex. Un caso de integración vertical de la agricultura. Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, México, D.F. Editorial Nueva Imagen, 1980.

Jesús Silva-Herzog Márquez. El antiguo régimen y la transición en México. Editorial Planeta, Joaquín Mortíz, México, 1999.

Kenneth C. Chandler. Democratization without Representation, the Politics of Small Industry in Mexico. The Pennsylvania State University Press, 2004.

Khalil Abu-Shams, Mercedes de Carlos Izquierdo, Antonio Sebastián Ariño y Gregorio Tiberio López. El Tabaco. Ayer, hoy y mañana. Gobierno de Navarra. Departamento de Educación y Cultura. Disponible en la siguiente dirección electrónica: dpto.educacion.navarra.es/publicaciones/pdf/tabac_dg.pdf. Consultado el 9 de junio de 2008.

Korten, David C., Cuando las transnacionales gobiernan el mundo. Ed. Cuatro Vientos, Santiago, Chile, 1998, 407 pp.

La Biblia. Printed by Waterlow&Sons Limited, London and Dunstable.

Labastida Martín del Campo, J. y López Leyva M. A. México: una transición prolongada (1988–1996/97), en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre–diciembre, 200. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 749–806.

Lahera, P. Eugenio. Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales No. 95. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile, 2004.

LaPalombara, Joseph. Interest Groups in Italian Politics. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1964.

Lasswell, Harold D., D. Lerner (eds.) The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method. Stanford University Press, Palo Alto. California, USA. 1951.

Leardo de Tejada, C. Luis Antonio Godina Herrera. El lobbying en México. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1ª.edición, México, 2004. 161 pp.

Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición, México, 1991.

López Antuñano Francisco J. Firma y ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco, de la Organización Mundial de la Salud. Revista. Salud Pública México. Vol. 46 no.3. Mayo/Junio 2004.

López Rojas, Moisés. Consolidación democrática. En *Léxico de la Política.* Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Luna, Ledesma Matilde, Puga, Espinosa Cristina. Los estudios sobre los empresarios y la política. Recuento histórico, líneas de investigación y perspectivas analíticas. En Jorge Basave y Marcela Hernández, (coords.) *Los Estudios de empresarios y empresa. Una perspectiva internacional.* México, UNAM-UAM, Plaza y Valdés Eds., 2007.

Lowi, T. J. Four systems of policy, politics and choice. Public Administration. Vol. XXXII, n. 4, July-August, 1972pp. 298-310.

Lujambio, Alonso. Adiós a la excepcionalidad, régimen presidencial y gobierno dividido en México. Disponible en la siguiente dirección electrónica: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf. Consultado el 8 de mayo de 2009.

Mackinlay, Horacio La reestructuración productiva en la rama del tabaco después de la privatización de Tabamex. Universidad de California, San Diego, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa,

BIBLIOGRAFÍA

México, D.F., Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, septiembre 1998, 24-26. Disponible en la dirección electrónica: <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Mckinlay.pdf> Consultado el 16 de julio de 2006.

Mackinlay, Horacio (s.f.), Las organizaciones campesinas y la nueva agricultura de contrato: la rama del tabaco. Procuraduría Agraria, México, D.F. Proyecto UNAM: "Empresas agrícolas y mercado de trabajo rural. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070412.htm> Consultado el 6 de abril de 2006.

Majid Ezzati & Alan Lopez. Estimates of Global Mortality Attributable to Smoking in 2000. The Lancet, 2003 September 13, 2003; 362: 847-52.

Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Sección de obras de administración pública. Serie: Nuevas lecturas de política y gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública. México, 1997, segunda reimpresión, 2005.

Mainwaring Scott. Presidencialismo, multipartidismo, y democracia: la combinación difícil. Revista Sociología y política. Nueva época. Año III, No. 7, Universidad Iberoamericana. México, 1995.

Margain, Manatou, Emilio. Nociones de Política Fiscal. Ed. Porrúa, México, 2004.

Marc A. Mahoney. Transnational Tobacco Companies and Latin America. Educational Foundations and Policy Studies Department. Florida State University, U.S.A. 1992.

Martín Castro, M^a Belén. La política de juventud, en Grau, Mireia, Mateos, Araceli. Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Editorial Tirant Lo Blanch, España.

Martínez, José. Carlos Slim. Retrato inédito. Editorial Océano, México, 2002.

Massieu Trigo, Yolanda C. y Barajas Ochoa, Rosa Elvira. Savia (Empresas La Moderna): una multinacional mexicana, nuevo actor social en la agricultura. Revista Mexicana de Sociología, vol. 62, núm. 3, julio-sep., 2000.

McFarland Andrew S. Common Cause: Lobbying in the Public Interest. Chatham House Series on Change in American Politics, 1984.

Medellín Torres, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 93.

Méndez, José Luis. La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas, en Lecturas básicas de Administración y políticas públicas. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, 2000,

Méndez, José Luis, (comp.) Lecturas básicas de Administración y políticas públicas. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, 2000,

Mendíaz, María Graciela. El estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. 2004.

Meneses-González F, Márquez-Serrano M, Sepúlveda-Amor J, Hernández-Ávila M. La industria tabacalera en México. Salud Pública de México. Vol. 44. Suplemento No. 1, 2002

Meny, Ives, Thoenig Jean-Claude. Las políticas públicas. Editorial Ariel Ciencia Política. Barcelona, España, 1992.

Merino, Mauricio. De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional. En Méndez, José Luis,

BIBLIOGRAFÍA

compilador *Lecturas básicas de Administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, 2000.

Meynaud J. Los grupos de presión. Ed. Eudeba. Buenos Aires. 1972.

Miklos, Tomás, (coord.) Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. Ed. Instituto Federal Electoral, Siglo XXI Editores. México.

Milton, Matthew. Smoking in British Popular Culture. 1800-2000, Manchester University Press, 2000.

Mintz, Sidney W. Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna. Siglo XXI Editores. México, 1996

Mitchell, Brian R. British Historical Statistics. Cambridge, Cambridge University Press.1988.

Mora salas Minor. Hacia una visión sociológica de la acción económica: desarrollos y desafíos de la sociología económica, en Pozas, María de los Ángeles, Mora Salas, Minor, Pérez Sáinz, Juan Pablo. *La sociología económica: una lectura desde América Latina*. Cuaderno de ciencias sociales 134. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica.

Náter, Laura. El negocio colonial del tabaco en el imperio español. Ed. Universidad de Puerto Rico. 2000.

Nieto castillo Santiago. Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática. Disponible en la dirección electrónica: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/22.pdf> Consultado el 21 de abril de 2009.

Nieto castillo Santiago. Rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/9.pdf> Consultado el 4 de mayo de 2009.

North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Nueva Enciclopedia Británica Macropaedia, Vol. 17, pp. 446-447.

O'Donnell Guillermo y Schmitter, Philippe. Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Transitions. Baltimore, The John Hopkins University Pres., 1986.

Oddone, N. y Granato, L. Empresas multinacionales: de impactos reales y ficticios, en Contribuciones a la Economía, julio 2005. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eumed.net/ce/> Consultado el 8 de enero de 2009.

Organización Panamericana de la Salud, Convenio Marco para la lucha Antitabáquica: Fortalecimiento de la salud a nivel mundial. Boletín Informativo. 2002

Ortiz, Fernando. Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar. 1ra reimpresión, Caracas: Biblioteca Ayacucho. 1987

Overview, México. Market Summary. Appendices. R.J. Reynolds. Legacy Foundation, Universidad de California en San Francisco, Bates Number: S25948918/8948. (Traducción propia)

Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, 1996

Pardo. María del Carmen. La administración pública en México: su desarrollo como disciplina, en Méndez, José Luis, compilador *Lecturas básicas de Administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, 2000.

Pasquino, Gianfranco. Grupos de presión. En *Diccionario de Política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteuchi. Siglo XXI Editores. 2ª. Edición, México. 1984.

BIBLIOGRAFÍA

Peraza Parga, Luis. Grupos de presión en la Comunidad Europea Legislación de Grupos de presión. Disponible en la siguiente dirección electrónica: ec.europa.eu/.../7_C10_ch1_Grupos_de_presión_en_la_Comunidad_Europea.pdf - Consultado el 2 de abril de 2008.

Pérez Vidal, José. España en la historia del tabaco. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1959.

Pertschuk, Michael. Giant Killers. W. W. Norton and Company, Inc. New York, 1987.

Pertschuk, Michael. Smoke in Their Eyes: Lessons in Movement Leadership from the Tobacco Wars. Vanderbilt University Press. 2001.

Peters, Guy. El Nuevo institucionalismo. Editorial Gedisa, Barcelona, España. 1999.

Peters, Guy. La política de la burocracia. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C. Fondo del Cultura Económica, México, 2001.

Petrizzo Páez, Mariángela. 2004. Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes de políticas. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://revista-redes.rediris.es> Consultado el 2 de abril de 2008.

Philip Morris México Move. Financial Times 1o, de julio de 1997.

Philip Morris. Disponible en la siguiente dirección electrónica. www.philipmorrisusa.com/es/product_facts/making_our_cigarettes.asp?source=toggle_nav Consultado el 28 de febrero de 2005.

Philip Morris. Public Affairs, Report 1981. Bates Number: 2025881662/1684. Master Bates: 2025881633/1755. Fecha de consulta 22 de enero de 2008. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/fjd81f00>. Consultado el 8 de abril de 2005

Ponciano, Bertonici Ángelo y Alcocer, Lopategui Aina. Europa S. A.: la influencia de las multinacionales en la construcción de la Unión Europea. Ed. Icaria, Madrid, 2002

Pozas María de los Ángeles. Reestructuración Industrial en México. Ed. Colegio de México, México, 2005.

Pozas, Ma. De los Ángeles. Estrategia Empresarial de la gran empresa mexicana en la década de los noventa. Ed. El Colegio de México, México, 2002.

Price, Jacob M. France and the Chesapeake. A history of the French Tobacco Monopoly, 1674-1791, and of its relationship to the British and American Tobacco Trades. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2 Vols, 1973, Vol. I, p. 8.

Primer informe sobre el combate al tabaquismo: México ante el convenio Marco para el control del tabaco. Instituto Nacional de Salud Pública. 449 pp. México, 2005.

Puga, Cristina. México: Empresarios y Poder. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca de Ciencias Sociales, México 1993.

R. Aron. The Industrial Society. Nueva York, Ed. Praeger. 1967.

Ragin, Charles, C. y Howard S. Becker. What is a case: Exploring The Foundation of Social Inquiry. Cambridge: University Press. 1992.

Rainier, Kenion Stebbins. Compañías transnacionales de tabaco y salud en los países del tercer mundo, recomendaciones para combatir la epidemia de tabaquismo. Social Science and Medicine, Vol. 30, No. 2 pp. 227-235, 1990.

Repetto, Fabián. Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. No. 12. Junio 1998.

Reyes, Román. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. España, 1999.

Reynales Shigematsu Luz Miriam, *et.al.* Costos de la atención médica de enfermedades atribuibles al consumo de tabaco en México. Primer informe sobre el combate al tabaquismo. Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2005.

Richan, Willard. Lobbying for social change. Haworth Press, New York, 1996.

Romero, Jorge Javier, Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (compiladores). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Roth, André Noel. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.

Rowena Jacobs, *et al.* The supply-Side-Effects of Tobacco Control policies, en Tobacco Control en Developing Countries. Jha & Chaloupka (eds), Oxford University Press, 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: tobaccofreekids.org/camping/global/FCTCreport1-spanish.pdf

Runsten, David y Nigel Key. Agricultura de contrato en los países en desarrollo: Aspectos teóricos y análisis de algunos ejemplos en México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1996. Disponible en la dirección electrónica: http://naid.spsr.ucla.edu/pubs&news/public/rr_003_96/rr_003_96_es.pdf Fecha de consulta 18 de mayo de 2004.

Rubio Núñez, R. Los grupos de presión. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

Salcedo, Salomón. Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes. CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile. 1999. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/3/lcl1193/LCL1193P.pdf>

Salinas Álvarez, Samuel y Patricia Díaz Romo. Globalización, migración y trabajo infantil: el caso de las niñas y los niños jornaleros del tabaco en Nayarit, México. En Del Río, Norma (coord.) La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado, UNAM-UNICEF, 2000. pp. 95-111.

Saloojee, Yussuf; Hammond, Ross. Engaño mortal: las "nuevas" normas mundiales de la industria tabacalera para la comercialización del tabaco. Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health, Volumen 11, Number 2, Febrero 2002, pp. 119-127(9). Disponible en la siguiente dirección electrónica, <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v11n2/8388.pdf> consultado el 4 de julio de 2006.

Schedler, Andreas. Neoinstitucionalismo. En Baca Olamendi, Laura (comp.) Léxico de la política. México: FCE, CONACYT, FLACSO, 2000.

Sebríé Ernesto, Barnoya Joaquín, Pérez-Stable E J, Glantz Stanton. Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina. Revista Tobacco Control, October 2005; 14: e2.

Shafey O et al. Tobacco Control Country Profiles. Second Edition. American Cancer Society, Organización Mundial de la Salud y Unión Internacional contra el Cáncer, 2003.

Sherer, Julio. Los presidentes. Editorial Grijalbo, Segunda edición, México, 1986.

BIBLIOGRAFÍA

Skocpol, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In *Bringing the State Back In*. P. E. Evans, D. Rueschemeyer, and Th. Skocpol (eds.). Cambridge University Press. 1985.

Skocpol, Theda. El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Carlos H. Acuña (comp.). Buenos Aires: Edición, Proyecto de Modernización del Estado. 2007.

Stapff, Agnes. La Renta del Tabaco en el Chile de la época virreinal. Un ejemplo de la política económica mercantilista, en *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. XVIII. Sevilla, España, 1961.

Subirats, Joan. Introducción al libro de Lindblom, E. Charles. El proceso de elaboración de Políticas Públicas. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1991.

Surgeon General's Report Addresses Smoking in the Americas. *World Smoking and Health*, 17, (1): 13-15, 1992.

Tabaco y pobreza, un círculo vicioso difícil de quebrar. Organización Panamericana para la Salud Disponible en la siguiente dirección electrónica. www.paho.org/spanish/dd/pin/ps040527.htm. Consultado el 18 de agosto de 2006. p. 3

Tobacco Journal International. Yearbook 2002.

Thrasher James Francis, Chaloupka Frank, Hammond David, Fong Geoffrey, Borland Ron, Hastings Gerard et al. Evaluación de las políticas contra el tabaquismo en países latinoamericanos en la era del Convenio Marco para el Control del Tabaco. Salud Pública de México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000700019&lng=pt. Consultado el 8 de febrero de 2010.

Tilden Lynch Dennis. Epoch and the man. Corruption has erected her court [...] Her throne was the lobby. USA. 1829.

Tomassini, Luciano. Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. 1996

Valdés-Salgado R. Las cifras de la epidemia. Daños a la salud y mortalidad atribuible. En: *Primer informe sobre combate al tabaquismo. México ante el convenio Marco para el Control del Tabaco*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005:29-41.

Vallés, J. Ciencia Política: la política como resultado. Ed., Ariel, Barcelona, 2000.

Vara, María Jesús. Apuntes sobre Economía Mundial. Inversión directa extranjera y empresas multinacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www.uam.es/personal_pdi/economicas/varamira/4ide.pdf. Consultado el 8 de enero de 2009.

Vélez Barreiro, Marco. La popularización del lenguaje español de la economía, la empresa y las finanzas. E.O.I. da Coruña. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://perso.wanadoo.es/garoz/G6-Velez.pdf>. Consultado el 6 de octubre de 2008.

Truman, D. B. The governmental process. Political interests and public opinion. Nueva York: Knopf, 1951.

Tuchman, Barbara. La marcha de la locura. La sinrazón desde Troya hasta Vietnam. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 1989

Villalbí-Hereter JR. Tabaco y políticas del tabaco. En: Becoña, E. (Coord.) *Libro blanco de prevención del tabaquismo*. Barcelona: Glosa Ediciones, 1998; 175-189. p.p. 257, 258, 259.

BIBLIOGRAFÍA

Wagner, Meter, Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman. La orientación hacia las políticas: legado y promesa, en Ciencias Sociales y Estados Modernos. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. A. C. Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999.

Wagner, Meter, Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman, (comps.) Ciencias Sociales y Estados Modernos. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. A. C. Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999.

Wallack, Lawrence y Kathryn Montgomery. Publicidad para todos en el año 2000: implicaciones de salud pública para los países menos desarrollados. En Promoción de la salud: una antología. Organización Panamericana de la Salud. Publicación científica. No. 557, Washington, D.C., 1996. pp. 286-287.

Whelton, Jeffrey. El presidente como legislador, 1917-1934. Enciclopedia Parlamentaria de México. México Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura, Serie I, Vol. I, número 3, 1997.

Wiesner Durán, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia, Bogotá. Un análisis neoinstitucional. Santafé de Bogotá. Departamento Nacional de Planeación; Tercer Mundo Editores. Colombia. 1997.

World Bank Emerging Markets Facts, Washington, DC. 1997.

World Bank Country briefs. Disponible en la siguiente dirección electrónica: www1.worldbank.org/tobacco/pdf/country%20briefs/Mexico.pdf consultado el 6 de febrero de 2004.

World Bank Curbing the Epidemic, Governments and the Economic of Tobacco Control. Washington. 1999.

World Health Organization, Tobacco & Poverty: A Vicious Circle, Ginebra, Suiza. 2004.

World Health Organization. The Tobacco Atlas (2002). Disponible en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.who.int/tobacco/en/atlas11.pdf>> consultado el 6 de febrero de 2004.

World Health Organization. The Tobacco Atlas, (2002). Disponible en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.who.int/tobacco/en/atlas8.pdf>>consultado el 2 de febrero de 2004.

World Tobacco File. Market Tracking International Ltd. London 1998.

World Tobacco, Maxwell, Tobacco Reporter, U.S. Department of Agriculture.

Xifra, Jordi. El lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas. Barcelona, España: Ed. Gestión 1998.

Yin, Robert K. Case Study Research. United States of America: Sage Publications, 1986.

ANEXOS

ANEXO 1. PROYECTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA DE CABILDEO

ANEXO 2. CRONOLOGIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PROPUESTA DE AUMENTO AL IEPS EN LA LEY DE INGRESOS Y LA MISCELÁNEA FISCAL DEL 2004.

ANEXO 3. CRONOLOGIA DE EVENTOS CONVENIO FRENK.

ANEXO 4. REACCIONES AL CONVENIO FRENK.

ANEXO 5. CRONOLOGIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PROPUESTA DE AUMENTO AL IEPS EN LA LEY DE INGRESOS Y LA MISCELÁNEA FISCAL DEL 2006.

ANEXO 6. EMPRESAS DE CABILDEO EN MEXICO.

ANEXO 7. MINUTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA IEPS AL TABACO, 2006.

ANEXO 8. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CLÁUSULAS DEL “CONVENIO PARA AMPLIAR LA REGULACIÓN Y NORMATIVIDAD RELATIVAS AL TABACO, Y EL “CONVENIO PARA ESTABLECER RESTRICCIONES ADICIONALES A LA REGULACIÓN Y LEGISLACIÓN VIGENTE PARA LA PUBLICIDAD COMERCIALIZACIÓN Y LEYENDA DE ADVERTENCIA DE PRODUCTOS DE TABACO” Y QUE ESTABLECE EL MECANISMO, CARACTERÍSTICAS, TEMPORALIDAD Y DESTINO DE LA APORTACIÓN TEMPORAL QUE CUBRIRÁN AL FONDO DE PROTECCIÓN CONTRA GASTOS CATASTRÓFICOS LOS PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES.”

ANEXO 9. CIFRAS DE LA EVOLUCION DEL IEPS AL TABACO EN MEXICO, DE 1999 A 2008

ANEXO 1. PROYECTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA DE CABILDEO

CÁMARA DE DIPUTADOS

FECHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
29/04/2002	De Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas.	Dip. Efrén Nicolás Leyva Acevedo	Gobernación y Seguridad Pública, y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006*	Definir los alcances del cabildeo y promoción de causas, así como crear un código de ética, un registro, responsabilidades y sanciones para quienes se dedican al cabildeo.
22/04/2004	De Ley Federal de Cabildeo.	Dip. Cristina Portillo Ayala PRD	Gobernación. Pendiente	Propone institucionalizar el cabildeo mediante la creación de registros públicos de quienes realicen esta actividad. Determina las normas básicas para el ejercicio del cabildeo profesional ante los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo.
09/12/2004	Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares.	Diputados Federico Döring Casar y Antonio Morales de la Peña, (PAN)	Gobernación Pendiente	Regular las actividades de promoción de intereses particulares, que con fines de lucro se llevan a cabo de manera individual, y en su caso por organizaciones privadas ante organismos públicos.
17/08/2005	Con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Dip. Sami Gabriel David David PRI	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006*	Establece que los particulares, personas físicas o morales, puedan ser peticionarios directos con motivo de la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones jurídicas o proposiciones con punto de acuerdo ante las cámaras del Congreso, siempre y cuando cumplan con los requisitos que exige la norma.
24/08/2005	Con proyecto de decreto que adiciona los artículos del 215 al 224 al reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Dip. Cristina Portillo Ayala PRD	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias PRIMERA LECTURA ORIGEN EL 27-ABR-2006*	Determina institucionalizar la figura del cabildeo a través de un Registro Público de Cabildeo; transparentar el ejercicio del cabildeo para evitar el tráfico de influencias y el manejo de información privilegiada; y estipular el alcance de las actividades en el ramo.
22/11/2005	De Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas.	Dip. Alejandro Ismael Murat Hinojosa PRI	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.- PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006 *	Propone el Registro Nacional de Transparencia sobre Cabildeo y Gestión de Causas que dependerá del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)., a efecto de posibilitar a la sociedad la identificación de quienes efectúan contactos de cabildeo y transparentar sus actividades
21/12/2005	Dictamen del decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Diputados*	Comisión de Régimen Reglamentos, y Prácticas Parlamentarias	- PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006	Define por cabildeo toda gestión o petición que se haga ante cualquier órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes. Y por cabildero a cualquier organismo público, privado o social, así como cualquier persona física, que haga gestiones o peticiones en los términos del párrafo que antecede. Promueve el registro ante la Secretaría General, en un registro público, que se difundirá semestralmente en la Gaceta,

				con los datos proporcionados por éstos.
28/03/2006	De Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Dip. Santiago Cortés Sandoval PRD	Puntos Constitucionales Pendiente	Pretende fortalecer el derecho de petición para otorgar esta garantía a las personas físicas o morales, para que se conviertan en peticionarios. Dicho derecho podrá ejercerse ante cualquier autoridad, funcionario, empleado público u órgano del poder público, teniendo por objeto cualquier asunto o materia.
05/09/2007	Minuta con proyecto de decreto, que adiciona los párrafos cuarto a séptimo del artículo 133 y adiciona un artículo 136 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Senado de la República	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Pendiente	Incorporar reglas sobre derechos, obligaciones, cuestiones disciplinarias y procedimientos legislativos diversos; así como un conjunto de disposiciones acerca de los legisladores, se enfatiza la obligación de asistencia a las sesiones de pleno y comisiones; se limita el fuero en caso de flagrancia o en caso de tener licencia; se prohíbe desempeñar actividades o percibir beneficios, ingresos, concesiones, prestaciones o emolumentos que sean incompatibles con el ejercicio de sus funciones, cuando generen conflicto de intereses, debiendo asentar todo tipo de actividades privadas en el registro de intereses que la Mesa Directiva de cada cámara lleve para tal efecto. Si se infringe la disposición se perderá el carácter de legislador.
31/10/2006	Ley Federal de Cabildeo	Dip. Sara Isabel Castellanos Cortés, PVEM	Gobernación Pendiente	Pretende regular las actividades profesionales y remuneradas de cabildeo y promoción de intereses que realicen los particulares frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Propone la conformación de un padrón, el cual será temporal y sólo se requerirá para su inscripción los de uso común en los registros públicos.
19/12/2006	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Diputados Carlos Navarro Sugich y Antonio Valladolid Rodríguez, PAN	Puntos Constitucionales Pendiente	Establece que el hecho de que un servidor público se encuentre bajo licencia o figura equivalente, implica una separación ya sea temporal o definitiva, según sea el caso, de su cargo, para los efectos de la improcedencia del llamado fuero de no procesabilidad.
29/03/2007	Proyecto de decreto que reforma el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Jesús Arredondo Velásquez, PAN	Puntos Constitucionales Pendiente	Establecer obligatoriedad para que los servidores públicos emitan respuesta a las solicitudes de los ciudadanos en cualquier materia, conforme a los términos que se establezcan en las leyes y reglamentos de cada materia. En caso de omisión se podrán instrumentar los procedimientos administrativos de responsabilidad para los servidores públicos que incurran en dichas prácticas.
19/04/2007	Minuta con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Senado de la República	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias Pendiente	Establece la prohibición de los siguientes actos durante el ejercicio de funciones legislativas: Usar recursos públicos a su disposición para fines personales; Solicitar o recibir dinero o cualquier otra dádiva a cambio de influir o tratar de influir a favor o en contra de cualquier proyecto de la cámara a la que pertenezca o del Congreso de la Unión; Gestionar (por sí o por interpósita persona) ante cualquier órgano del Estado o ante personas que

				<p>administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos provenientes de recursos públicos;</p> <p>Aprovechar la posición que su encargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja;</p> <p>Litigar en contra el Estado.</p>
27/02/2007	que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva, Convergencia	Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de la Función Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Pendiente	<p>Plantea la transparencia de las actividades de cabildeo, y que sea vista como una actividad complementaria al proceso legislativo, a través del siguiente mecanismo:</p> <p>Crear un Código de ética tanto para los cabilderos, clientes, legisladores y funcionarios del Congreso</p> <p>Constituir un registro público de cabildeo legislativo, tanto para el Poder Legislativo y Ejecutivo. Para poder ejercer la actividad profesional de cabildeo, deberá contar con la cédula respectiva que le permitirá el acceso a las instalaciones del Congreso o del Ejecutivo federal</p> <p>Las empresas de cabildeo deberán dar cuenta de sus clientes</p> <p>Propone sanciones, tales como la suspensión del registro hasta por seis meses; la pérdida del registro; el retiro de la cédula; y finalmente, multa de cincuenta a tres mil días de salario mínimo, independientes de las del orden civil o penales aplicables</p>

SENADO DE LA REPÚBLICA

FECHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
14/12/2001	Proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores.	Senadores Carlos Chaurand Arzate (PRI), Raymundo Cárdenas Hernández (PRD) y César Jáuregui (PAN)	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Estudios Legislativos. Pendiente	Define al cabildeo como una actividad profesional, legítima, remunerada, prestada por personas físicas o morales y destinada a informar de manera especializada a los poderes Legislativo y Ejecutivo, sobre proyectos legislativos que son de su interés y sobre los que pretenden influir en favor o en contra.
30/03/2004	Con proyecto de decreto que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Sen. Fidel Herrera Beltrán PRI	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Estudios Legislativos Desechado 21/12/2006 por Acuerdo de la Mesa Directiva para desechar proyectos de las pasadas legislatura	Crea un apartado en la Ley Orgánica para planear y supervisar las reuniones que se lleven a cabo entre los grupos de interés y los legisladores. Asimismo, crea una Unidad Especializada de Enlace encargada de atender las necesidades derivadas de estas actividades y vigilar la gratuidad de su ejercicio.
07/12/2006	Proyecto de decreto que expide Reglamento del	Sen. Pablo Gómez	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios	<p>Prevé un capítulo de cabildeo, el cual señala:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se entenderá como Cabilderos a cualquier organismo público, privado o

	Senado de la República		Legislativos, primera. Pendiente	social, así como cualquier persona física, que haga gestiones o peticiones ante cualquier senador, órgano o autoridad del Senado para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes. - Para poder llevar acciones de cabildeo deberá estar inscrito ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, y en un registro público, que se difundirá trimestralmente en la Gaceta. Y exceptúa de la disposición a los sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras sin fines de lucro, movimientos populares sin registro legal y partidos políticos. También señala que aquellos que no se encuentren inscritos en dicho registro, no podrán ejercer las acciones de cabildeo. Asimismo, señala obligaciones para los senadores: - Informar por escrito de las conversaciones mantenidas con los cabilderos y con personeros de sociedades mercantiles no registradas como cabilderos; y estará dirigido al Presidente de la comisión que conozca el asunto o en reunión a efecto de que quede constancia. - De no informar, se podrán iniciar procedimientos jurídicos contra del senador después de que la Mesa Directiva integre el expediente con los elementos de presunción.
12/12/2006	Con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 221 del Código Penal Federal	Sen. Tomás Torres Mercado, PRD	Justicia, Estudios Legislativos, Segunda.	Tipifica la conducta de los diputados o senadores que representen a particulares en sus intereses patrimoniales frente al estado. Que cometen el delito de tráfico de influencia, los legisladores del Congreso de la Unión que represente en juicio, procedimiento administrativo o en controversia jurisdiccional de cualquier índole, por sí o por interpósita persona, los intereses patrimoniales de un particular frente a los intereses de cualquier persona moral de derecho público, sea con el carácter de representante, abogado patrono, gestor, autorizado para recibir notificaciones, mandatario o cualquiera otra forma de representación de
26/10/2006	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Senadores del Acción Nacional - Ricardo F. García Cervantes, Rubén Camarillo Ortega, Santiago Creel Miranda, Alberto Cárdenas Jiménez, Martha Leticia Sosa Govea, Federico Döring Casar, Luis Alberto Coppola Joffroy	Quedó de Primera Lectura Puntos Constitucionales , Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Estudios Legislativos, Segunda.	Incorporar en la Ley el régimen de actividades incompatibles con la función legislativa, previendo sanciones en caso de incumplimiento, y la Comisión Jurisdiccional será el órgano responsable de vigilar que los legisladores no realicen dichas actividades ni incurran en los supuestos conflictos de interés.

ANEXO 2. CRONOLOGIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PROPUESTA DE AUMENTO AL IEPS EN LA LEY DE INGRESOS Y LA MISCELÁNEA FISCAL DEL 2004.

FECHA	EVENTO
6 de noviembre de 2003	- Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal por la que se reforman, derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados.
13 de noviembre de 2003	- Iniciativa presentada por el Sen. Eduardo Ovando Martínez (PRI), en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados
27 de noviembre de 2003	- Iniciativa presentada por el Sen. Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez (PAN), en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados
4 de diciembre de 2003.	-Iniciativa Presentada por el Dip. Juan Francisco Molinar Horcasitas (PAN), presentada en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados
17 de diciembre de 2003	- Iniciativa presentada por el Partido de Acción Nacional en Sesión de la Comisión Permanente.
22 de diciembre de 2003.	-Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público sometido a discusión -Dictamen presentado en Sesión de Periodo Extraordinario de la Cámara de Diputados del 22-23 de diciembre de 2003 y aprobado en la misma. (Se aprueba el aumento al IEPS). Votación: 424 en pro, 0 en contra, 57 abstenciones. -Se turnó al Senado de la República para sus efectos constitucionales.
FECHA	EVENTO
27 de diciembre de 2003	- Dictamen presentado en Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores del y aprobado en la misma. - Dictamen de rechazo al aumento al IEPS en la Cámara de Senadores
28 de diciembre de 2003	- Minuta, presentada en Sesión Extraordinaria de la Cámara de Diputados. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados) - Se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato) - Aprobado en la Cámara de Diputados Votación: 431 en pro, 0 en contra y 24 abstenciones - Se turnó al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.
31 de diciembre de 2003.	- Publicado en el Diario Oficial de la Federación

ANEXO 3. CRONOLOGIA DE EVENTOS CONVENIO FRENK

FECHA	EVENTO
2001	Se establece el Código voluntario de autorregulación publicitaria de la industria: "Bases de Comercialización de la Industria Tabacalera", derivado del cual la industria acordó voluntariamente retirar a partir de 2002, la publicidad de la radio y la televisión en México, el gobierno aceptó esta restricción parcial, permitiendo otro tipo de promocionales, como los espectaculares, los anuncios en las aceras y camellones, en revistas y periódicos. A pesar de que el Convenio Marco de Combate al tabaco propuesto por la Organización Mundial de la Salud, (CMCT) establece la de prohibición del 100% en la publicidad, promoción, y el patrocinio de los productos del tabaco.
2002	Comienzan a surtir efecto las restricciones a la publicidad, acordadas con la industria tabacalera a iniciativa de esta, con base en el su Código voluntario de autorregulación publicitaria.
Junio de 2004	Firma del Convenio entre la Secretaría de Salud de México y la industria Tabacalera

ANEXO 4. REACCIONES AL CONVENIO FRENK

FECHA	EVENTO
23 de enero de 2006	En conferencia de prensa, altos funcionarios la Secretaría de Salud de México, se manifestaron orgullosos por los acuerdos logrados con la industria tabacalera. Dijeron que esta conducta era un modelo a seguir por otros países, y que lo presentarían ante la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Ginebra.
6 al 17 de febrero de 2006.	<p>Se realizó la Conferencia de las Partes del Convenio Marco del Control de Tabaco (CMCT). (Las "partes" son los países que han ratificado el Convenio Marco para el Control del Tabaco. Este es el órgano de gobierno máximo del tratado internacional del tabaco) en Ginebra, Suiza.</p> <p>La Conferencia de las Partes del Convenio Marco del Control de Tabaco (CMCT) dio un premio de repudio simbólico a México por permitir que la industria tabacalera manipule las políticas para el control del tabaco en México.</p> <p>La sociedad civil, representada por más de 200 organizaciones de 80 países de todo el mundo, otorgó su "anti-premio" Cenicero Sucio a México. Esta distinción negativa se otorga a los países que han desarrollado acciones que se consideran contrarias al control del tabaco.</p> <p>Los delegados por México, el comisionado de Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud, Alfonso Caso González, y el secretario técnico de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), Dr. Cristóbal Ruíz Gaytán, dijeron que "en esta nueva relación de obligaciones y en adición al incremento del Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS), se establecieron los acuerdos que en materia económica representan ingresos extraordinarios." Estos ingresos extraordinarios van a un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos."</p> <p>Este acuerdo viola los principios del Convenio Marco para el Control del tabaco, ya que una de las obligaciones generales del mismo (artículo 5.3) indica que a la hora de establecer y aplicar políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes deben de actuar de manera que protejan a la salud pública de los intereses comerciales y otros intereses creados por la industria tabacalera.</p> <p>121 países han ratificado el convenio, incluso China, el principal país productor y con mayor consumo de tabaco, así como otros grandes productores y consumidores como Francia, India, Japón y Brasil.</p>

ANEXO 5. CRONOLOGIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PROPUESTA DE AUMENTO AL IEPS EN LA LEY DE INGRESOS Y LA MISCELÁNEA FISCAL DEL 2006.

FECHA	EVENTO
17 de octubre de 2004	Miguel Ángel Toscano, diputado federal del PAN presentó una iniciativa para incrementar 300% el IEPS a los cigarros y 100% para puros y tabacos forjados
21 de septiembre de 2005	Gustavo Madero, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, anunció la posibilidad de proponer un aumento al tabaco, en esa fecha sostendrían una reunión con el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, Rubén Aguirre, y los legisladores le solicitarían revisar los impuestos al tabaco
20 de octubre de 2005	La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Miscelánea Fiscal, para elevar el impuesto al tabaco de 110 % a 130 % y convertir en Ley el Convenio SSA-Tabacaleras. Votaron a favor los diputados de PAN, PRD y PVEM y en contra la bancada priista y un diputado del PAN.
24 de octubre	En reunión plenaria, la diputación del PAN cambió su decisión inicial de apoyar el aumento al impuesto y determinó no aprobar el incremento al tabaco de 20 %, ni avalar la iniciativa de convertir en ley el Convenio con las empresas cigarreras
25 de octubre	Se presentó al pleno de la Cámara de Diputados en primera lectura el dictamen que proponía incrementar de 110 a 130 % el IEPS a tabacos, el cual fue eliminado por las bancadas de PRI y PAN Se inicia el escándalo mediático, cuando el diputado panista Miguel Ángel Toscano afirmó que las empresas tabacaleras habían ofrecido incentivos a los legisladores, y que varios diputados habían aceptado las dádivas de las tabacaleras
26 de octubre	El aumento al impuesto al tabaco, fue rechazado en el pleno de la Cámara de Diputados

ANEXO 6. EMPRESAS DE CABILDEO EN MEXICO.

EMPRESAS DE CABILDEO	SOCIOS O PROPIETARIOS	EMPRESAS Y/O ASUNTOS QUE ATIENDEN
Grupo Estrategia Política	Gustavo Almaraz y Marco Antonio Michel (priistas)	Gestionó ante diputados la aprobación de la contrarreforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta para evitar el gravamen a las prestaciones de trabajadores que perciben entre 10 y 20 salarios mínimos. Promueve alguna reforma en la Ley del ISR para lograr disminuir o eliminar el impacto para los gasolineros, al entrar en vigor en diciembre la deducibilidad de impuestos en la compra de gasolina a través del pago con tarjetas de crédito y de débito.
Estrategia Total	Fernando Lerdo de Tejada, ex vocero presidencial en el sexenio de Ernesto Zedillo	Representa a la Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas Licuado y Empresas Conexas, busca disminuir los precios del gas natural.
Grupo Salinas TV Azteca	Javier Medina	Nueva Ley del Mercado de Valores, los representantes del Grupo Salinas pretenden modificaciones para no dar mayores facultades a los socios minoritarios de las empresas títulos en la Bolsa de Valores.
Idea Consultores	César Canavati	
Lerdo de Tejada & Godina Lobbying-México	Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina. (ex diputados del PRI)	
Cabildeo y Comunicación	María Emilia Farías, (suplente del senador Enrique Jackson)	
CB Comunicación Privada	Yuridia Calderón	
Solana y Asociados	Fernando Solana	

Cuadro de elaboración propia, con datos de Andrea Merlos, Claudia Salazar y Érika Hernández, periódico Reforma p. 6. 28 de octubre de 2005. <http://www.onexpo.com.mx/documentos/resumeninformativo/oct05/Onexpo28oct05.doc>

ANEXO 7. MINUTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA IEPS AL TABACO, 2006.

“Modificar la minuta proveniente de la Cámara de Diputados.”

En el año de 2001, se establecieron las disposiciones transitorias de la Ley del IEPS, fracción XIV, que contenían las tasas, previstas para los cigarros.

Tipos de cigarros			
Cigarros con filtro		Cigarros sin filtro	
Año	% de Aumento	Año	% de Aumento
2002	105	2002	60
2003	107	2003	80
2004	110	2004	100
2005	110	2005	110

Este esquema permitió un incremento en la recaudación en IEPS, la cual pasó, **de acuerdo a estimaciones de la industria**, (subrayado de la autora), de 0.13% a 0.18% del PIB en lo que va de la presente administración. La carga fiscal actual al producto equivaldría a decir que de 20 cigarros de una cajetilla, más de 11 son impuestos. **Agregando el IVA e ISR, el monto de la contribución de la industria tabacalera en México ascendió a más de 15 mil millones de pesos en 2002.** (subrayado de la autora),

En los últimos 20 meses el total de cigarrillos producidos en México ha disminuido, **según análisis de la industria**, (subrayado de la autora), en casi 3% debido a la falsificación y el contrabando proveniente de China y Paraguay, fundamentalmente, que se introduce y vende indiscriminadamente en el país. Por cada punto porcentual de mercado que gana el comercio ilegal se pueden estimar pérdidas en recaudación alrededor de 169 millones de pesos por año. Por ello, **la industria tabacalera pide** (subrayado de la autora), que se respete el esquema de homologación de tasas en 110% fijado por el Congreso de la Unión en 2002, y que debe tener vigencia durante 2004 y 2005. Dos pesos por cajetilla es igual a aumentar el IEPS de 110% a 145% para cigarro con filtro y de 80% a 175% para cigarrillo sin filtro.

Se estima un crecimiento del mercado informal de 10 % a 20 % del mercado legal lo que significaría cuatro 1,800 millones de cigarros de volumen perdidos. El volumen perdido repercutiría en una disminución de requerimientos de materia prima con lo que **se dejarían de sembrar 2 mil hectáreas de tabaco. Cada hectárea genera 100 jornales por ciclo, o sea casi 200 mil jornales se perderían y casi 2,000 personas perderían su único empleo.** (subrayado de la autora),

La Colegisladora argumentó que el cigarro es un problema de salud pública y, para desestimar el consumo impuso el gravamen de mérito. No obstante, preocupa que esta medida, al fomentar el contrabando, reduzca los controles sanitarios que al efecto realizan las autoridades competentes en la materia, lo cual ocasionaría mayores problemas de salud pública puesto que **se consumirán cigarros que pueden no cumplir con la norma sanitaria.** (subrayado de la autora),

Por ello, y **con el propósito de perfeccionar la minuta de mérito y a fin de evitar la inclusión de disposiciones que resulten excesivamente ruinosas e inconstitucionales y que ocasionen un grave perjuicio a una rama de la industria nacional, estas Comisiones han estimado conveniente eliminar la fracción II del Artículo Sexto, relativa a la cuota adicional de 20% sobre el precio de venta final de cada cajetilla de cigarros** (subrayado de la autora), a la que se encuentran obligados los contribuyentes que produzcan o importen cigarros con o sin filtro.”^{1 2}

¹ Boletín de Prensa del Senado de la República, 2003/1488. México, D. F., 27 de diciembre de 2003. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b27diciembre.php>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

² Las partes subrayadas y en negritas, se destacan por considerarlas esenciales.

ANEXO 8. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CLÁUSULAS DEL “CONVENIO PARA AMPLIAR LA REGULACIÓN Y NORMATIVIDAD RELATIVAS AL TABACO, Y EL “CONVENIO PARA ESTABLECER RESTRICCIONES ADICIONALES A LA REGULACIÓN Y LEGISLACIÓN VIGENTE PARA LA PUBLICIDAD COMERCIALIZACIÓN Y LEYENDA DE ADVERTENCIA DE PRODUCTOS DE TABACO” Y QUE ESTABLECE EL MECANISMO, CARACTERÍSTICAS, TEMPORALIDAD Y DESTINO DE LA APORTACIÓN TEMPORAL QUE CUBRIRÁN AL FONDO DE PROTECCIÓN CONTRA GASTOS CATASTRÓFICOS LOS PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES.”

Convenio firmado el 18 de junio de 2004 e integrado por 19 cláusulas y un Anexo.

Los signatarios del Convenio fueron, la SSA, por conducto del Consejo Nacional contra las adicciones (CONADIC), representado por el Dr. Cristóbal Ruiz Gaytán López y la Comisión Federal para la protección contra riesgos sanitarios (COFEPRIS), representada por el Lic. Ernesto Enríquez Rubio, por parte de las empresas tabacaleras, los representantes de British American Tobacco (BAT), de Philip Morris (PM) y de Cigarros la Tabacalera Mexicana (CIGATAM), el representante de Philip Morris, Francisco Espinoza de los Reyes Bolaños, tuvo un doble papel, al fungir también testigo de honor de la firma del Convenio, en su carácter de Presidente del Consejo Nacional de la Industria Tabacalera, A.C.

En los párrafos introductorios, llamados declaraciones, se acreditó la personalidad jurídica de las partes y su facultad legal de suscribir este tipo de convenios. En el caso de CONADIC y COFEPRIS se describieron las atribuciones otorgadas por la ley, así como los objetivos de las acciones de estas dependencias, en materia de protección a la salud de la población. Por su parte, las empresas tabacaleras refirieron su fundamento legal. Llama la atención que mientras las dependencias públicas señalaron expresamente su domicilio, las empresas sólo mencionaron “el que tienen registrado ante la Secretaría”, pero no lo dieron a conocer.

En la sexta declaración, las partes declaran que tras sostener una serie de reuniones de trabajo, decidieron establecer un mecanismo legal como vehículo para realizar aportaciones temporales “con impacto al consumidor”. Esta información responde a la interrogante de quienes pagarían finalmente la aportación que las tabacaleras harían al Fondo gubernamental, lo cual no fue hecho público en las declaraciones que sobre el Convenio hicieron el presidente Fox y el Secretario Frenk.

En la primera cláusula se reconoce expresamente el duopolio del tabaco, de las empresas productoras y comercializadoras que suscribieron el Convenio: “las empresas firmantes representan aproximadamente el 100% del volumen de cigarro producido y vendido legalmente en México”. En la cláusula segunda, se establece como objeto del Convenio, ampliar la regulación y normatividad relativos a los cigarros y otros productos de tabaco, así como adicionar el Convenio firmado en 2002, en el cual se establecieron restricciones a la publicidad, comercialización y advertencias al tabaco. Y por último establecer el mecanismo a través del cual se entregaría el dinero, cuál sería el destino de éste, así como el plazo de las aportaciones, que la industria tabacalera haría al Fondo de Protección contra gastos catastróficos de la SSA.

En la 3ª cláusula se estipula que las empresas tabacaleras colocarán avisos precautorios para los consumidores, en el interior o exterior de las cajetillas de cigarros, únicamente en el 25% del total del volumen anual de producción de cada una de sus marcas vendidas. Parecía difícil que la SSA, a través de la COFEPRIS cumpliera con la función fiscalizadora de ésta disposición, que más allá del Convenio, tenía comandada por ley, porque de acuerdo a éste apartado, realizaría la supervisión con base en los informes proporcionados por la industria, que contendrán las estimaciones de ventas previstas y la identificación de los productos que cumplan con lo dispuesto en éste apartado. Adicionalmente la COFEPRIS, se comprometió a proteger la confidencialidad de la información que le proporcionarían las empresas.

En la cláusula cuarta, las tabacaleras se comprometen a imprimir leyendas precautorias en las cajetillas de cigarros, sin embargo, se explicitó la exclusión de imágenes e ilustraciones, en la 6ª cláusula las empresas se comprometen a hacer pública la información acerca de los ingredientes que contienen los productos de tabaco, en un plazo no mayor de 180 días. En la 13ª cláusula, se establece el compromiso conjunto de las partes de combatir la piratería y contrabando de tabaco, de conjugar esfuerzos para que la venta de cigarros falsos sea

considerada “delincuencia organizada y delito grave”, y de realizar esfuerzos conjuntos ante el poder legislativo, para conseguirlo.

En la 14ª cláusula, comienza a tratarse el tema de las aportaciones económicas, de las empresas de las tabacaleras a la SSA. Comienzan reconociendo, que los objetivos que busca alcanzar el Convenio ocasionan gastos, de ahí la necesidad de suministrar financiamiento directo a la Secretaría de Salud, aportando temporalmente una cantidad calculada sobre la venta de cigarrillos en el país, que se destinaría al Fondo de Gastos catastróficos de ésta secretaría. Se calcula que durante los 29 meses que durará el convenio, del 1º. De agosto de 2004 al 31 de diciembre, último día del gobierno de Vicente Fox, de conservarse el volumen de ventas, la aportación sería de aproximadamente, cuatro mil millones de pesos y que éstas se realizarían en los términos fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual dispondría también el tratamiento fiscal y financiero que aplicaría a estas aportaciones que harían las tabacaleras. Se menciona a continuación que se publicará un Decreto de Ley del Ejecutivo, en donde se establecerá: “el mecanismo; forma de cálculo; traslado; facturación; tratamiento y exención de IEPS e IVA; forma y tiempo de pago; así como las **deducibilidad** (subrayado de la autora) para realizar aportaciones al Fondo de protección contra gastos catastróficos” En ésta cláusula se crea un candado en torno a la posibilidad de nuevos impuestos al instaurar que en caso de que el gobierno federal, o cualquier legislatura estatal establecieran algún tipo de gravamen fiscal adicional a los ya existentes, las tabacaleras cesarían las aportaciones “a partir del día natural en que se establezcan las mismas.” Y que sólo en caso de que alguna autoridad judicial o administrativa emitiera alguna resolución que dejara sin efecto el establecimiento de las cargas fiscales adicionales, las aportaciones se reiniciarían. Sin embargo, la industria se protege al mencionar en este inciso, que “el pago de las aportaciones debidas no realizadas se llevará a cabo sólo en caso que haya sido efectiva la devolución de los impuestos o contribuciones objeto de la resolución a que se refiere éste párrafo.”

La cláusula 15ª condiciona la entrega de las aportaciones a dos variables:

- Que no existieran personas físicas o morales que produjeran o comercializaran más del 3% del volumen del mercado nacional de cigarros, que se excediera este porcentaje por la existencia en el mercado, de productos de tabaco provenientes del contrabando o la falsificación.
- Que se presentara un cambio sustancial en las condiciones del mercado, fuera del marco económico vigente en ese momento.

La cláusula 16ª determina la constitución de un grupo de trabajo, que deberá revisar trimestralmente el cumplimiento del Convenio, señala especialmente, la observancia de las cláusulas 14ª y 15ª, que a todas luces están orientadas a salvaguardar los intereses de la industria tabacalera. Finalmente en la cláusula 19ª, se determina la vigencia del Convenio como indefinida, la cual podrá ser modificada únicamente por acuerdo escrito entre las partes.

ANEXO 9. CIFRAS DE LA EVOLUCION DEL IEPS AL TABACO EN MEXICO, DE 1999 A 2008

FECHA	% DEL IEPS	% DE AUMENTO EN RELACION AL AÑO ANTERIOR	CONTEXTO
1999	85	AÑO DE REFERENCIA	
2001	100	15	
2002	105	5	Los cigarros con filtro se incluyen a partir de 2002, entre los nuevos productos que pagan el IEPS.
2003	107	2	
2004	110	3	En junio se firma el 2º. Convenio de colaboración entre la SSA y las empresas tabacaleras, para otorgar donaciones al gobierno. En diciembre de este año, en la miscelánea fiscal para el año 2005, los diputados aprueban un aumento del 20% al IEPS al tabaco, que es rechazado por la Cámara de Senadores
2005	110	0	La Cámara de Diputados rechaza la propuesta de aumento del 20% al IEPS al tabaco, en la miscelánea fiscal para el año 2006.
2006	110	0	En 2005 y en 2006, se detiene la tendencia al alza del aumento al IEPS, sostenida en los años previos. El impuesto no se incrementa en absoluto, coincidiendo con la vigencia del Convenio firmado entre la SSA y las Tabacaleras.
2007	140	30	27 de diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley del IEPS. A partir de 2007 aumentó la tasa para artículos de tabaco a razón de 140% para cigarrillos, cigarros puros y otros tabacos labrados, y 150% en 2008, con incrementos anuales, hasta llegar a 160%; para puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, 26.6% para 2007, y 28.5% para 2008, hasta llegar a 30.4 %.
2008	150	10	Continúa el incremento establecido el año previo

Cuadro de elaboración propia. Con datos propios y de Hernández, Ávila Mauricio, Rodríguez, Ajenjo Carlos José, García, Handal Karen Marina, Ibáñez, Hernández Norma Angélica, Martínez, Ruiz María José. Perspectivas para el control del tabaquismo en México: reflexiones sobre las políticas actuales y acciones futuras. Revista Salud pública de México Vol. 49 suplemento 2, 2007. p. 5.

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO No. 1. CUATRO TIPOS DE MARCOS INSTITUCIONALES DEL ESTADO VINCULADOS AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
CUADRO No. 2. TIPOS DE POLÍTICA BUROCRÁTICA SUPERVIVENCIA DE LAS POLITICAS.....	50
CUADRO No. 3. DESTINATARIOS Y TÁCTICAS DE CABILDEO.....	68
CUADRO No. 4. INTERACCION DE LOS GRUPOS DE PRESION CON LOS ACTORES PUBLICOS.....	70
CUADRO No. 5. REGLAS DEL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA CABILDEROS EN LA COMUNIDAD EUROPEA.....	86
CUADRO No. 6. EMPRESAS TABACALERAS EN MÉXICO EN 1970.....	139
CUADRO No. 7. INVERSIONES DE CARLOS SLIM EN EMPRESAS TABACALERAS MEXICANAS.....	150
CUADRO No. 8. EMPRESAS TABACALERAS Y SUS AGROINDUSTRIAS EN 1995.....	162
CUADRO No. 9. LAS AGROINDUSTRAS DE LAS MULTINACIONALES TABACALERAS...	163
CUADRO No. 10. LEGISLACION, POLITICAS PUBLICAS Y ACCION DEL ESTADO.....	167
CUADRO No. 11. EVOLUCION DE LAS CARGAS FISCALES AL TABACO EN MEXICO, DE 1981 A 2005.....	170
CUADRO No. 12. PROGRAMA DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE SALUD. 2000.....	174
CUADRO No. 13. CONSUMO DE CIGARRILLOS EN MÉXICO 1990-1997.....	175
CUADRO No. 14. CRONOLOGÍA CASOS DE ESTUDIO.....	179
CUADRO No.15. PERIODOS Y PORCENTAJES DE LAS APORTACIONES ECONÓMICAS DE LAS EMPRESAS TABACALERAS A LA SSA. ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO FRENK.....	232