

835

2012/008

ECP



Casa abierta al tiempo

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

**TABACO, CABILDEO Y PODER: FORMAS DE  
PARTICIPACIÓN CÍVICO POLÍTICA EN  
EL NUEVO PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA  
POLÍTICO MEXICANO**

T E S I S I N A  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A

**ANGELA MARÍA GUERRERO ALCÁNTARA**

**MATRÍCULA: 208349117**

ASESOR (A):

**DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ**

LECTOR (A):

**MTRO. JAVIER SANTIAGO CASTILLO**

*Iztapalapa, Ciudad de México, mayo, 2012*



# **Tabaco, cabildeo y poder: Formas de participación cívico-política en el nuevo diseño del sistema político mexicano**

## **INDICE**

### **A. Introducción**

**Capítulo I. El desarrollo histórico de la transición democrática en México, los cambios en el sistema político y las posibilidades de participación cívico-política.**

I.I Transición democrática en México

I.II Fundamentación de la participación cívico política

I.III Transformación de las reglas al interior del sistema político mexicano

I.III.a Tipología de participación cívico-política

I.IV Contextualización de la industria Tabacalera y el poder político en México.

**Capítulo II. Diferencias del sistema político mexicano a partir de la transición democrática y los nuevos espacios de participación cívico política.**

II.I El Sistema político mexicano: del partido dominante al partido negociador.

II.I.a La creación del sistema político autoritario (postrevolucionario) y su desarrollo en el siglo XX.

II.II El poder legislativo como un actor político activo en el nuevo planteamiento del sistema político.

II.III Diferencias entre los dos sistemas políticos.

**Capítulo III Los nuevos tipos de participación cívico-política e incidencia política en el nuevo planteamiento del sistema político Mexicano: El control del tabaco en México, un estudio de caso.**

III.I Categorías de análisis sobre los tipos de participación.

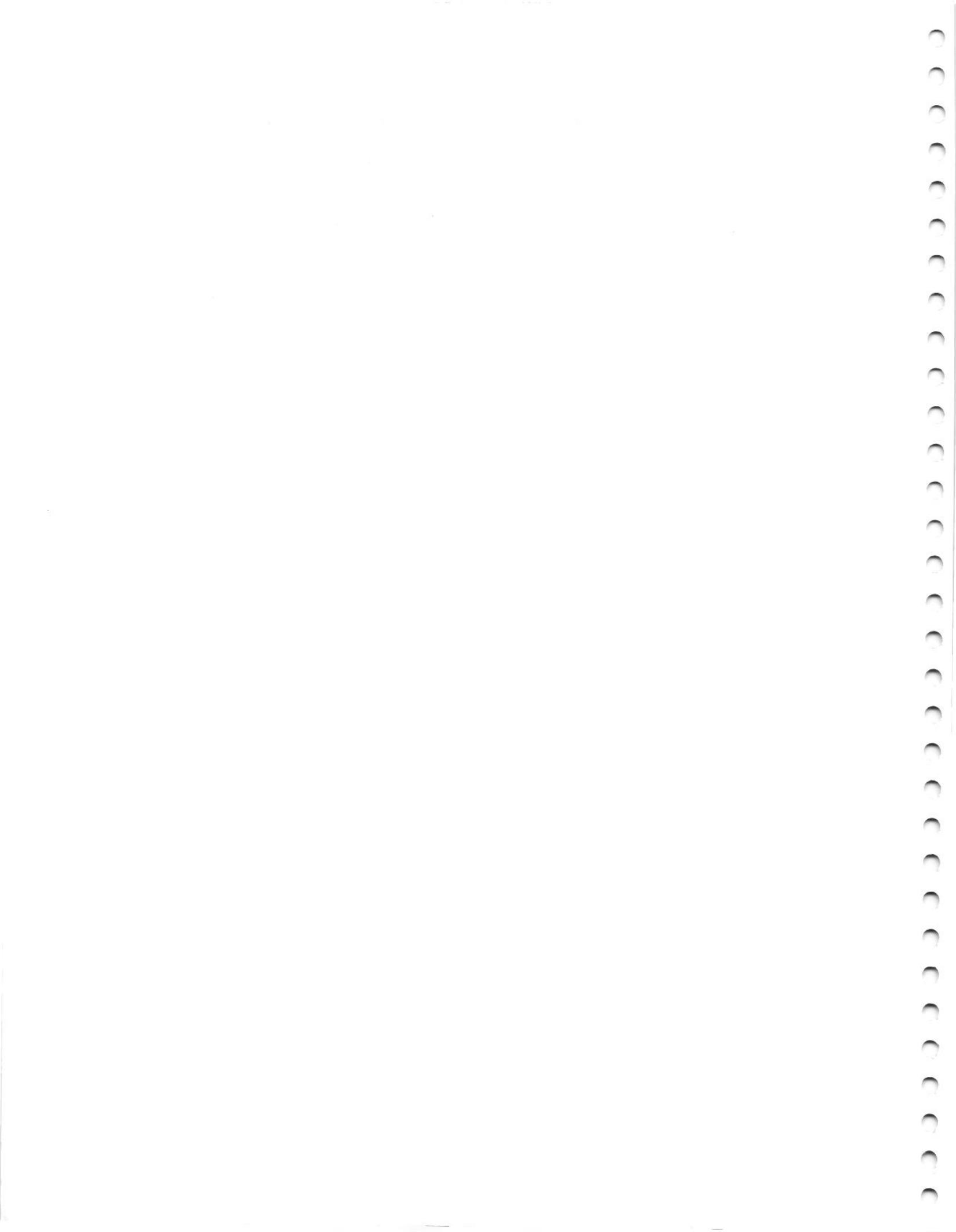
III.II Identificación de las estrategias de la industria tabacalera.

III.III Incidencia política, pesos y contrapesos para el control del tabaco en México.

III.IV Los nuevos mecanismos de participación y su utilización.

**B. Conclusiones**

**C. Bibliografía**



## AGRADECIMIENTOS

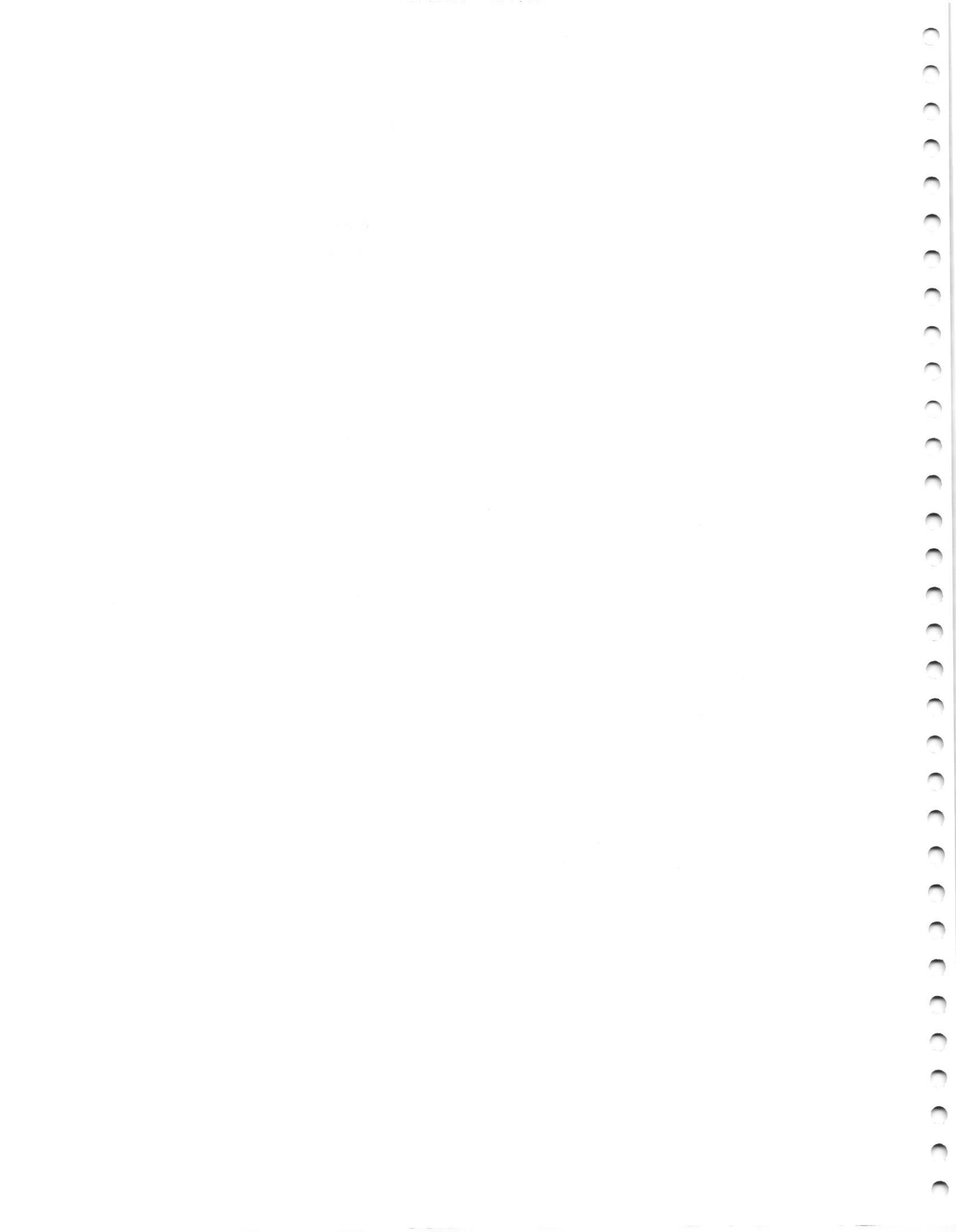
Agradezco a mi madre Virginia por su fortaleza y rectitud para tomar decisiones, por el cariño incondicional con el que me enseña, me apoya y me aconseja en cada paso que doy. A mi padre Carlos por sembrar en mí la pasión con la que ve y siente el mundo y por mostrarme la importancia de los cambios sociales y las acciones políticas.

La paciencia, la claridad y el tiempo brindado por mi asesor de tesis, Enrique Cuna Pérez para realizar este trabajo. A mi lector de tesis Javier Santiago por impulsarme en la brecha final y apoyarme para cerrar este ciclo.

A mi hermana Sandra Guillot por acompañarme en este viaje, por hablar cuando yo no lo hago, por apoyarme en todo momento, por caminar juntas.

A Pato, Miguel y Valentina por enseñarme a ver la vida con alegría, por tantas y tantas noches cantadas, por todas las sonrisas. A Elisa Lavore por todo lo vivido, por todos los viajes, por las charlas infinitas en las que destruíamos y reconstruíamos el mundo. A Silvia Cabañas por su calma y paciencia para escucharme.

A un gran guía, a un buen amigo Alejandro Madrazo Lajous, por adentrarme en los misteriosos y apasionantes caminos que tienen los derechos fundamentales. Por mostrarme que hay más rutas para incidir positivamente en los cambios que nuestro país necesita.



## A. Introducción

La participación cívico política se basa en la incidencia de individuos y grupos sociales para generar una serie de cambios políticos, jurídicos, sociales y/o económicos en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. El ámbito de la participación es plural y heterogéneo, tanto en los fines de la misma como en los intereses que cada sector social aglutina<sup>1</sup>.

En estados nacionales en vías de ser democráticos ésta no solo se da cuando las autoridades establecen un espacio para la participación de los ciudadanos o grupos sociales, también se ejerce en vacíos que el propio Estado no puede cubrir en los cuales no existe una planeación para la participación cívico política, o bien no se contemplan diversas formas de acercamiento por grupos de ciudadanos en los que hay un diseño e implementación sistematizada de la participación ciudadana.

La participación siempre va de la mano con la democracia o con la transformación democrática; es el primer criterio para definir a un ciudadano en democracia y así, ubicar su rol en cualquier proceso político el cual es central para toda teoría sobre la democracia<sup>2</sup>.

En México, la participación socio política se transformó a la par de los cambios en el sistema político. A partir de la década de los noventa hubo una apertura parcial del espacio público que permitió el ejercicio de ciertos derechos fundamentales<sup>3</sup> la cual fue fortalecida en 1997<sup>4</sup> cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y se modificaron algunas características del sistema político; pasó de ser un sistema predominante o de partido único a un sistema de pluralismo

---

<sup>1</sup> Silvia Bolos, *Participación del espacio público*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p.7-36.

<sup>2</sup> Russel J. Dalton, *Citizenship Norms and Political Participation in America: The Good News Is ... the Bad News Is Wrong*, Occasional paper series, Center for democracy and civil society, Georgetown University, Washington D.C. USA, 2006, p. 2

<sup>3</sup> Darío Salinas Figueredo (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*; Silvia Bolos, *El ejercicio de la ciudadanía y la construcción de espacios públicos*, Friedrich Ebert Stiftung, GERNIKA, México, 2006, p.271.

<sup>4</sup> Este cambio se dio a partir de la reforma electoral de 1996 la cual se verá con mayor detalle en el capítulo 1.



moderado a nivel federal<sup>5</sup>. Este cambio no solo permitió que los demás partidos políticos pudieran ocupar espacios formales de poder en el poder legislativo y posteriormente el ejecutivo; también abrió un espectro de posibilidades para que las organizaciones sociales y los grupos ciudadanos formalizaran demandas hacia el Estado e impulsaran una agenda pública<sup>6</sup> la cual no habían sido tomada en cuenta.

Con la alternancia en el poder ejecutivo se creyó que los esfuerzos ciudadanos basados en exigir una distribución equitativa de recursos, el ejercicio de derechos fundamentales y mayores posibilidades de incidir en la creación de políticas públicas serían una realidad, sin embargo la transición democrática no se logró en todos los ámbitos esperados. Lo que sucedió fue que a partir de la heterogeneidad de la sociedad mexicana y la apertura de nuevos espacios, se han construido una serie de proyectos ciudadanos y sociales en los que coexisten diversos actores, múltiples tipos de prácticas y variadas formas de relación el Estado<sup>7</sup> que han tenido resultados positivos en algunos casos.

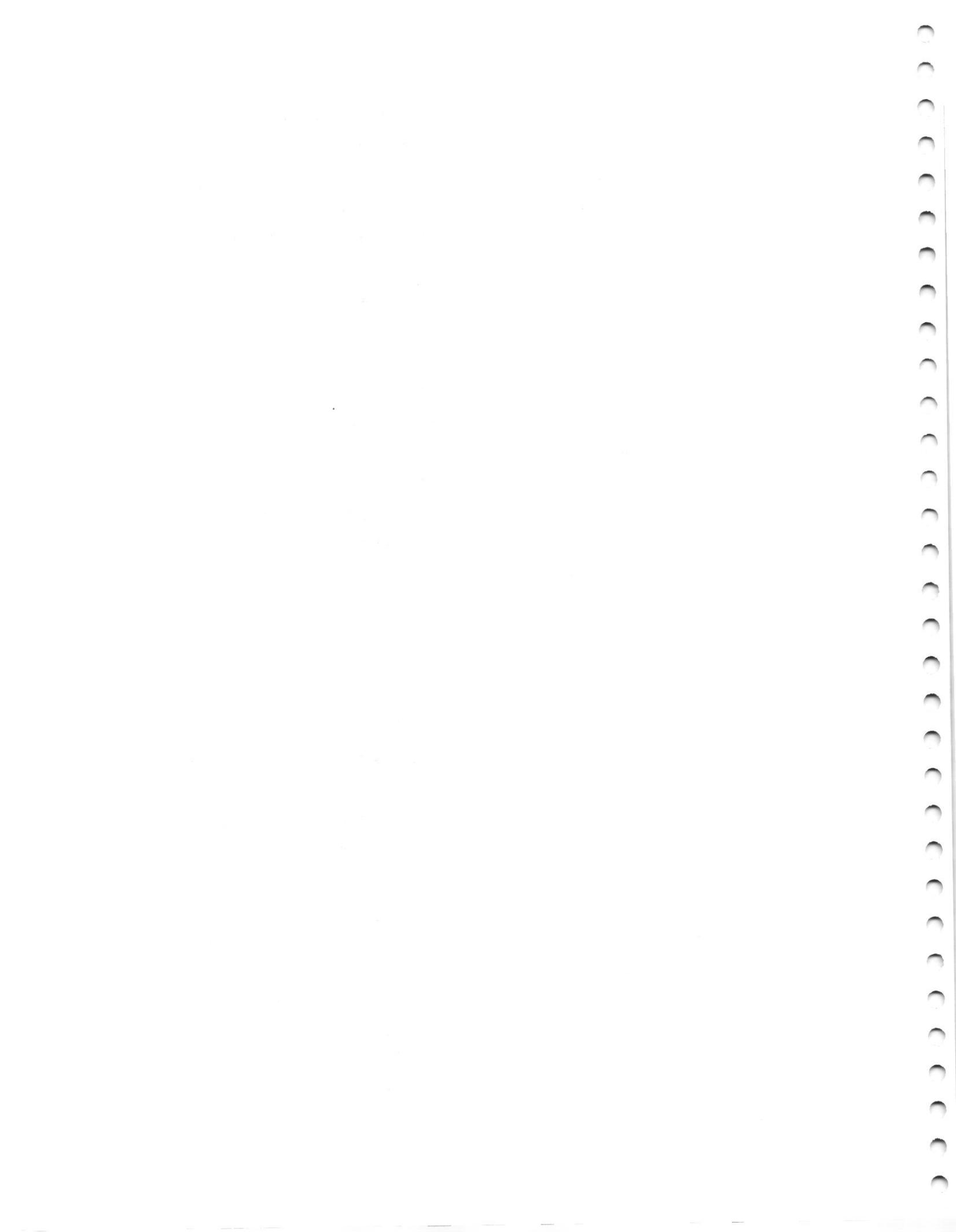
Por otra parte, las empresas también se han constituido como un actor político que, al igual que otros grupos sociales, persigue adecuar el entorno de la manera que le resulte más beneficioso. Las organizaciones empresariales también sufrieron cambios drásticos a partir de las modificaciones del sistema político, en especial las que representaban los intereses políticos de los pequeños empresarios. Al permitir la libre asociación empresarial, a partir de la década de los ochenta, la relación empresa-estado en México se fortaleció sobretodo a través de la colaboración con las asociaciones cumbre controladas por las grandes empresas donde tenían

---

<sup>5</sup> Luis Salazar (Coord.) *Elecciones y transición en México*. México, Cal y Arena, México, 1998.

<sup>6</sup> Según el documento de trabajo de María Amparo Casar y Claudia Maldonado "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política" existen tres tipos de agenda vinculados a la ciencia política y a la construcción de acuerdos y acciones de gobierno: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental. Para esta tesina se entenderá por *agenda pública* el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes. Esta definición fue tomada del documento de trabajo ya citado.

<sup>7</sup> Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México, 2006, p.31



canales directos de comunicación con los tomadores de decisiones tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo, mientras que las pequeñas empresas quedaron fuera de los espacios de negociación o incidencia política donde pudieran representar sus demandas.<sup>8</sup>

Así, el objetivo de este trabajo es mostrar, analizar y comparar los distintos tipos de participación cívico política de grupos ciudadanos y de la iniciativa privada que existen a partir de la transformación política y democrática en México. Para ello se utilizará como ejemplo la influencia ejercida por las organizaciones civiles y por las organizaciones empresariales en la creación e implementación de políticas públicas que se han establecido para el control del tabaco en México en la última década (2000-2010).

---

<sup>8</sup> Sergi Barbens, Representación y participación de las empresas latinoamericanas en los procesos políticos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya-Documento de Trabajo, 2004, España, p. 13-14.

...the ...  
...the ...  
...the ...

...the ...  
...the ...  
...the ...

...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...

...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...

...the ...  
...the ...

...the ...  
...the ...

## Capítulo I. El desarrollo histórico de la transición democrática en México, los cambios en el sistema político y las posibilidades de participación cívico-política.

Este capítulo pretende, en primer lugar, realizar un recorrido histórico sobre la transición democrática en México a partir de las reformas electorales que se dieron desde 1976. Posteriormente se fundamentará la importancia de la participación cívico política, vista ésta, como un engrane mas de la maquinaria democrática para finalmente, presentar una tipología de la participación que existe en el nuevo planteamiento del sistema político y así contextualizar el caso de la industria tabacalera ,el poder político y el control del tabaco México en el cual se documentan cuatro momentos clave de incidencia en la agenda pública por parte de dos actores: las empresas y las organizaciones civiles.

### I.I La transición democrática en México (1976-2000)

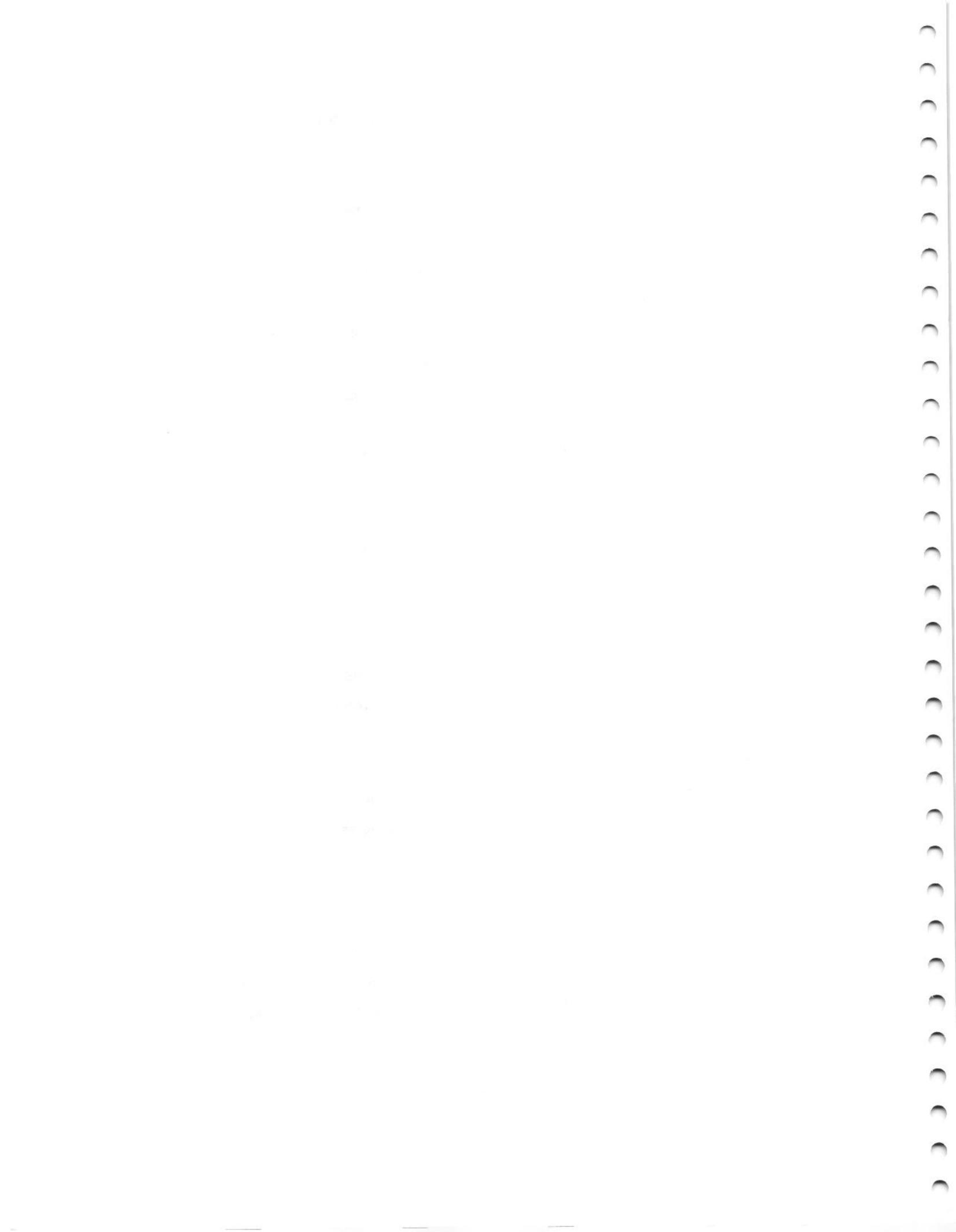
El proceso de transición hacia la democracia en México se ha dado en al menos dos áreas del sistema político: (1) la creación y fortalecimiento de instituciones autónomas, como son los órganos electorales federales y estatales y (2) la modificación en la elección de los miembros de los órganos representativos de la sociedad mexicana<sup>9</sup>. En este apartado se desarrollará este proceso histórico que para efectos de esta tesina se realizará a partir de 1976 hasta el 2000, fecha en que se dio una alternancia en el poder ejecutivo y con ello una transformación en la participación socio-política.

En las elecciones presidenciales de 1976, por primera vez, después de la revolución mexicana, sólo hubo un candidato a la presidencia. Los conflictos internos en el PAN le impidieron elegir un candidato presidencial, y los partidos paraestatales<sup>10</sup> -Partido Popular Socialista (PPS) y el partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)- apoyaban al candidato del PRI

---

<sup>9</sup> Lorenzo Córdova, *La reforma electoral y el cambio político en México de Reforma política y electoral en América latina: 1978-2007*, 2ª edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 653.

<sup>10</sup> Este término se refiere a los partidos que fueron creados o promovidos y mantenidos por el Partido Revolucionario Institucional.



que llevaba varios décadas en el poder: José López Portillo quien obtuvo el 92.27% de los votos<sup>11</sup>. Se generó una crisis de legitimidad la cual era necesario resolver. Se hizo visible la necesidad de generar una transición democrática que permitiera abrir los espacios formales de poder. Así, en 1977 se llevó a cabo la primera reforma electoral para que diera entrada a más corrientes que representaban la pluralidad de la población mexicana y así legitimaran al sistema político nuevamente.

La primera reforma electoral logró tres cambios sustanciales: en primer lugar se introdujo el principio de representación proporcional<sup>12</sup> en el 25% de los espacios (100 diputados) reservados exclusivamente a la oposición. En segundo lugar, la posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran registro condicionado el cual obligaba al partido a conseguir al menos el 1.5% en las elecciones siguientes y finalmente la posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>13</sup> Con ello se abrió la posibilidad de participación formal de otros partidos políticos en la Cámara de Diputados, pero los cambios fueron insuficientes ya que el control electoral del gobierno en turno quedó intacto y la mayoría absoluta del partido dominante al interior del congreso jamás se puso en riesgo.<sup>14</sup>

Posteriormente, en 1986 se hizo un nuevo ajuste en términos políticos y electorales al aumentar el número de espacios representativos en la Cámara de Diputados bajo el principio representación proporcional a 200 espacios. Se

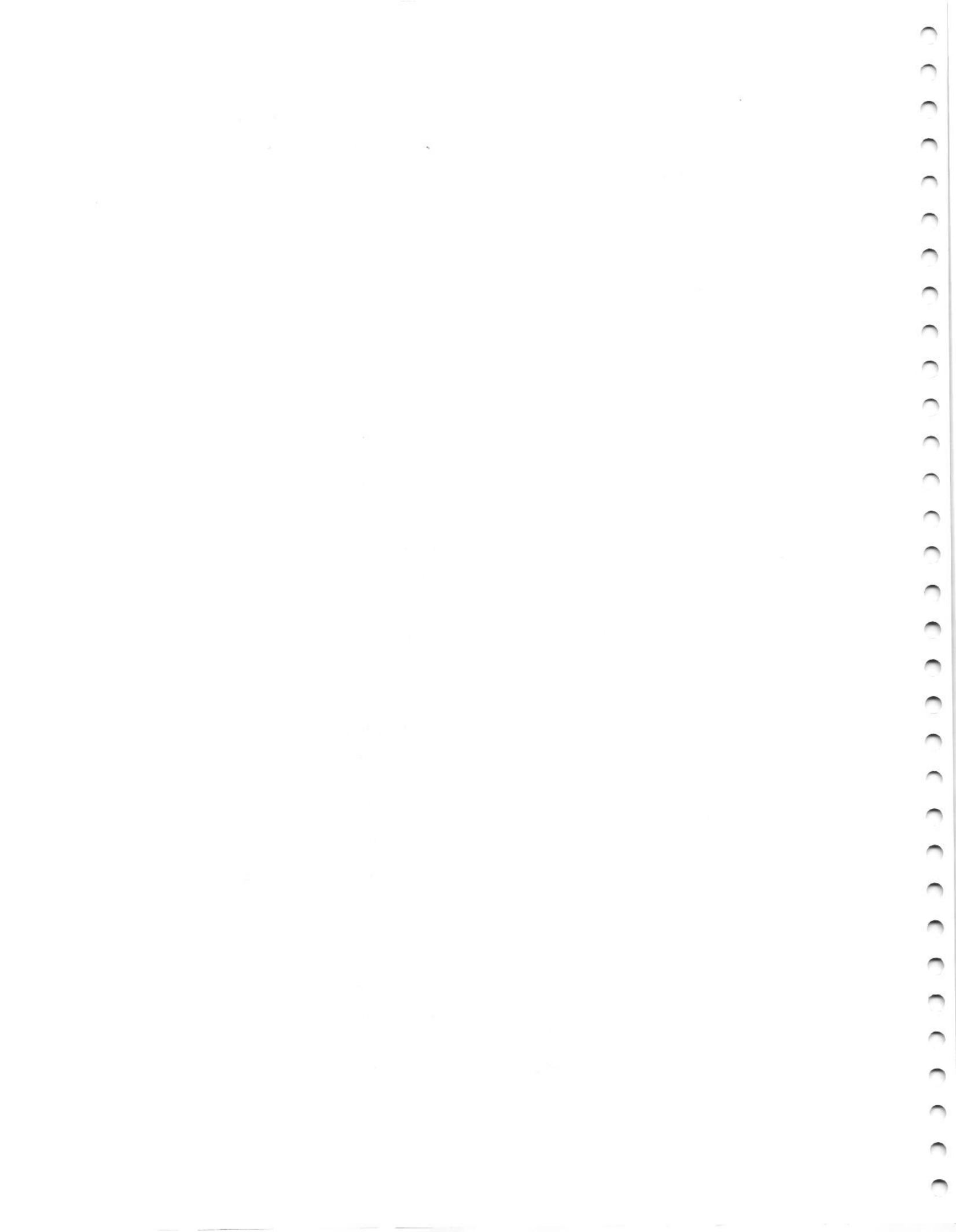
---

<sup>11</sup> Cámara de Diputados, *Diario de debates: Constancia por candidato registrado y por presidente electo*, México, 1976.

<sup>12</sup> El término representación proporcional se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, reduce los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo. En el sistema electoral mexicano se fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados. Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.

<sup>13</sup> Lorenzo Córdova, *La reforma electoral y el cambio político en México de Reforma política y electoral en América latina: 1978-2007*, 2ª edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 658.

<sup>14</sup> Amparo Casar María, *op. Cit.* p.181



permitió la figura de alianzas o coaliciones para las próximas elecciones (1988) y se incluyó una cláusula de gobernabilidad con la cual el partido que obtuviera la mayoría en los 300 distritos uninominales recibiría el número necesario de asientos de RP para garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados. Así, el Partido Revolucionario Institucional aseguraba la mayoría absoluta en el poder legislativo y así se blindaba nuevamente el sistema político de cualquier apertura real hacia la pluralidad partidista, a la oposición se les dejaba solamente con voz pero sin posibilidades reales de generar un contrapeso en dichos espacios.

Más adelante, en las elecciones presidenciales de 1988 fue calificada por ser la más fraudulenta del México posrevolucionario. El partido dominante logró apenas la mitad de los votos emitidos (50.2%) lo que de nuevo provocó una necesidad impostergable de una nueva reforma. En 1989 se dio una nueva fase en la transición democrática la cual abrió la puerta a la creación de nuevas instituciones autónomas como el Instituto Federal Electoral, el cual estaba supeditado a las órdenes de la Secretaría de Gobernación. Se creó el Tribunal Federal Electoral y se realizaron una serie de cambios en las reglas que darían más claridad a las elecciones posteriores, entre ellas se modificó la cláusula de gobernabilidad y se estableció que si el partido mayoritario estuviese por debajo del 35% de la votación los asientos de RP se repartirían de manera proporcional entre todos los partidos.<sup>15</sup>

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo autónomo con personalidad y patrimonio propios el cual era el encargado de conducir todas las etapas de los procesos electorales. En él se disminuyó la presencia del gobierno y se incorporaron a seis consejeros propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Nuevamente en 1993 se modificaron las reglas electorales con las que el IFE obtuvo mayores facultades entre las cuales destaca la fiscalización de los recursos a los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) estaría

---

<sup>15</sup>Ibidem.



facultado para validar las elecciones para diputados y senadores e incluyó la figura de observadores electorales, una vieja demanda de los movimientos sociales y la oposición.

En 1994 al instrumentar las nuevas facultades dadas al IFE lo que se hizo notar fueron las grandes diferencias en la repartición de recursos a los partidos políticos por lo que las modificaciones en este año estuvieron enfocadas en “ciudadanizar” al Instituto Electoral aunque el Secretario de Gobernación seguía siendo el Presidente. Ya en 1996 los cambios fueron mas sustanciales al integrar al IFE en su totalidad con ciudadanos, haciéndolo totalmente autónomo, incrementaron las facultades de fiscalización y modificaron los términos para la repartición de recursos con el objeto de hacer más equitativa la competencia electoral.

A partir de las elecciones 1997, las reformas electorales realizadas anteriormente dieron resultados, las fuerzas políticas en el poder legislativo se modificaron cuando el partido dominante en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la mayoría absoluta en el poder legislativo y así la capacidad de tomar decisiones unilateralmente, *se abrió la esfera a las entidades locales y sobretodo se dio el primer paso hacia un sistema de partidos completo.*<sup>16</sup>

Con esta modificación en el espacio político se abrió la posibilidad para incidir en las decisiones públicas desde la sociedad civil<sup>17</sup>, empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas, intereses y agenda pública con el Poder Legislativo (a diferencia de antes, cuando se buscaba principalmente al ejecutivo para impulsar dichas demandas). Es a partir de esta fecha que comenzó el auge del cabildeo, el cual se define como un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones

---

<sup>16</sup> Mauricio Merino, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 22

<sup>17</sup> Para este punto el término sociedad civil no sólo incluye a las organizaciones sociales y a los colectivos, también a los grupos empresariales.



políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones<sup>18</sup>. Idealmente era una posibilidad para que las organizaciones y movimientos sociales tuvieran una participación política y ciudadana mas sustancial pero derivó en un espacio ocupado predominantemente por organizaciones empresariales las cuales, por medio de distintas estrategias tienen una participación fundamental en las decisiones del poder legislativo.

En el siguiente apartado se desarrollará la fundamentación de los distintos tipos de participación y se analizarán las formas de participación que se dan actualmente, incluyendo el cabildeo como una de ellas.

## I.II Fundamentación de la participación cívico política en el nuevo contexto político

Para definir e identificar los distintitos tipos de participación cívico política es necesario introducir el concepto de gobernabilidad, entendido este como la capacidad del sistema político de procesar demandas sociales<sup>19</sup>. La base de la gobernabilidad se funda en el campo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil en las cuales se busca resolver las demandas sociales. Cuando éstas no pueden ser resueltas en su totalidad, se generan grupos y organizaciones que tienden a ampliar las demandas y establecerse como un actor mas del sistema político.

Según la investigadora María Fernanda Somuano “...las organizaciones civiles monitorean las políticas e iniciativas gubernamentales y protestan cuando se infringen las normas, al hacer esto buscan restaurar la esfera pública y recuperar este espacio del control exclusivo de las élites”. La autora establece que “las organizaciones civiles son necesariamente actores democráticos, tanto en sus propósitos como en la práctica...estos enfoques

---

<sup>18</sup> José de Jesús Gomez Valle, “El cabildeo al poder legislativo en México”, Estudios sobre estado y sociedad, vol. XIV, número 42, agosto 2008.

<sup>19</sup> Darío Salinas Figueredo (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*; Ricardo Yocelvezky, *Sistema de Partidos Políticos y gobernabilidad*, Friedrich Ebert Stiftung, GERNIKA, México, 2006, p.88.



suponen que aquéllas necesariamente promueven la democracia de la sociedad en su conjunto”.<sup>20</sup>

En un Estado tendiente a democratizarse las organizaciones civiles juegan un papel destacado en cuanto a las demandas sociales que impulsan. Según Norberto Bobbio “los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político. Este fenómeno es característico de las democracias ya que los derechos fundamentales que en ella se ejercen facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible”<sup>21</sup>.

El Estado, al no poder cumplir con las demandas, generalmente, emprende dos estrategias: por un lado busca hacer invisibles o desacreditar a dichos grupos por varias vías. Se distinguen dos: utilizar el monopolio de la fuerza del Estado y disminuir la importancia de las demandas sociales haciendo uso de medios masivos de comunicación; en el segundo caso pretende generar espacios institucionalizados para la participación cívico-política de diversas asociaciones, colectivos o empresariales. En este contexto la participación cívico-política representa una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales para involucrar a sectores de la población en alguna actividad específica dentro del ámbito público.

Frente al nuevo planteamiento político y tomando en cuenta las estrategias antes mencionadas la participación cívico-política tiene como función principal flexibilizar la rigidez de la burocracia tanto pública como partidaria; además de educar cívica y políticamente a la ciudadanía para generar y fortalecer lazos de solidaridad.

---

<sup>20</sup> María Fernanda Somuano, *Las organizaciones civiles: formación y cambio en Los grandes problemas de México*, COLMEX, México, 2008, p. 198.

<sup>21</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, FCE, Undécima reimpresión, Italia, 1985, p. 104.



Una vez creados los espacios institucionales de participación para organizaciones y distintos grupos de la sociedad, éstos responden creando al menos tres tipos de participación<sup>22</sup>:

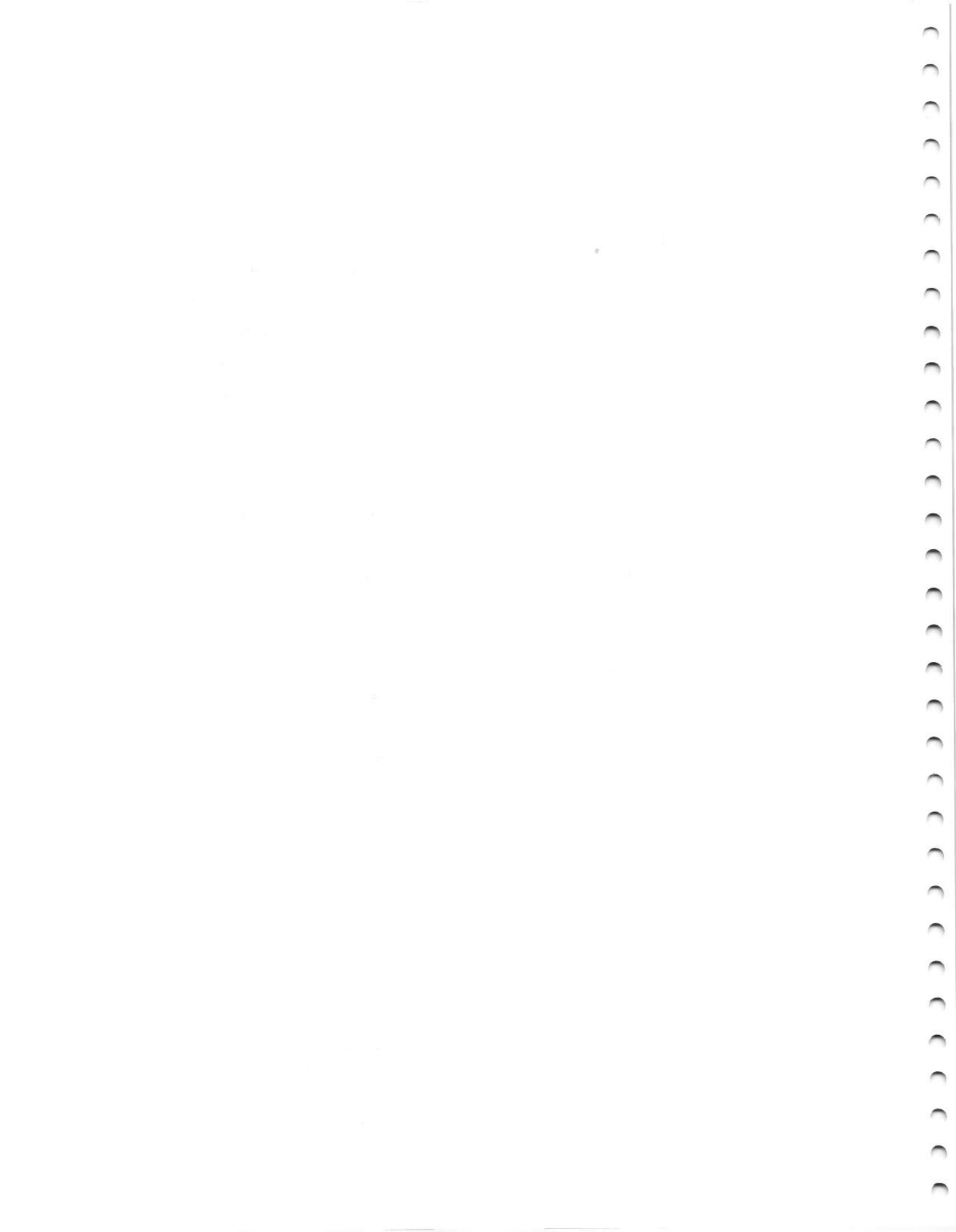
- a. Participantes ajenos o periféricos al sistema político: Crean canales independientes de participación en los que el Estado no pueda intervenir bajo ninguna circunstancia. Construyen mecanismos autosustentables de resolución de los problemas cotidianos a los que se enfrentan y en la mayoría de los casos exigen romper el status quo.
- b. Participantes sistémicos: Avalan los espacios institucionalizados creados por el Estado y participan siguiendo tanto la oportunidades de financiamiento como las líneas discursivas de gobierno para canalizar sus demandas.
- c. Participantes utilitarios o cabilderos: Utilizan los espacios formales o institucionalizados para crear rutas de dialogo sin formar parte de los mismos. Inciden en la agenda pública sin utilizar los esquemas de financiamiento que el gobierno ha creado para ello.

Antes de la década de los ochenta las organizaciones eran contadas y se dedicaban principalmente al trabajo asistencialista.<sup>23</sup> A partir de las crisis económicas de 1982 y con el agotamiento del sistema político autoritario la participación cívico política comenzó a centrarse en demandas democráticas y el combate a la corrupción burocrática. En 1985, con el terremoto en la ciudad de México la participación cobró importancia no solo para reconstruir la ciudad, también para formular demandas ciudadanas vinculadas con derechos fundamentales que claramente no habían sido respetados. Un ejemplo de estas organizaciones fue la Unión de Víctimas del Temblor que se caracterizó por su eficacia en combinar la movilización de masas con la

---

<sup>22</sup> En el capítulo III se hablará ampliamente sobre estas categorías.

<sup>23</sup> Para este trabajo no se tomaron en cuenta los movimientos sociales estudiantiles que se dieron a finales de la década de los sesenta y durante la década de los setenta. Aunque éstos fueron un parteaguas en la historia de nuestro país, lo que se pretende es documentar y analizar los antecedentes directos del nuevo esquema de participación cívico política. Con base en ese criterio se toman en cuenta las organizaciones que trabajan independientemente de las coyunturas políticas a partir del nuevo planteamiento del sistema político mexicano.



negociación política (participantes utilitarios), quien logró que el gobierno en turno hiciera modificaciones a su política urbana de reconstrucción.

Mas adelante, debido a la poca legitimidad de las elecciones presidenciales de 1988 en el gobierno de Carlos Salinas surgieron otras organizaciones civiles que buscaron organizarse de manera independiente al gobierno (participantes ajenos o periféricos al sistema político). La respuesta gubernamental (que ilustra las estrategias de gobierno al no poder cumplir con las demandas sociales) fue crear *el Programa Nacional de Solidaridad, que además de ser un esfuerzo para lidiar con los graves problemas de pobreza (por lo menos, nominalmente), mediante programas de desarrollo basados en las demandas sociales, fue también un reconocimiento del creciente número de organizaciones populares que el gobierno intentó, de forma explícita, incorporar y un estímulo a la formación de otras nuevas, en su mayoría patrocinadas por el gobierno (participantes sistémicos).*<sup>24</sup>

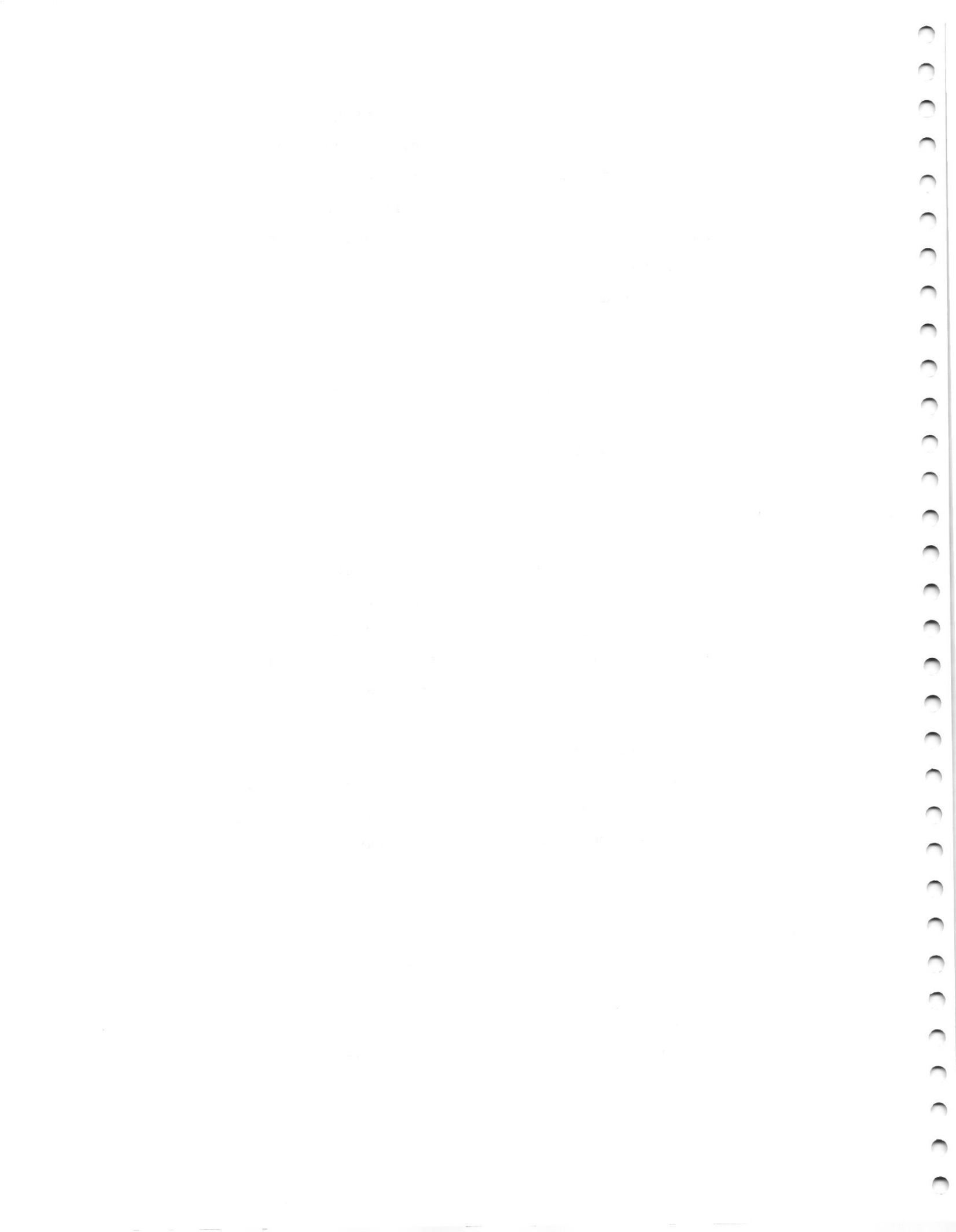
Durante la década de los noventa se presentaron diversos grupos armados como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejército Popular Revolucionario que pugnaban por diversas demandas sociales la respuesta inmediata de gobierno fue irrumpir violentamente en las comunidades chiapanecas y guerrerenses, principalmente. En un corto plazo estas acciones dieron como respuesta la creación de diversas organizaciones de derechos humanos que buscaban el respeto y el ejercicio pleno de derechos fundamentales. Si bien se crearon en una coyuntura política y social éstas dieron paso a organizaciones que fueron mas allá de momentos políticos álgidos para el país. Según Somuano las organizaciones ya no sólo trabajaban con personas que compartían problemáticas similares o con grupos de discapacitados o gente de escasos recursos, ni tampoco pretendían ser solamente intermediarios frente al gobierno, sino que ahora se proponían trabajar con el gobierno en la cogestión de proyectos sociales.<sup>25</sup>

Al darse la alternancia electoral y replantearse el sistema político diversos grupos impulsaron acciones para que el 9 de febrero de 2004, en el primer periodo presidencial sin el Partido Revolucionario Institucional, se

---

<sup>24</sup> María Fernanda Somuano, op. Cit,p. 207.

<sup>25</sup> Ibidem.

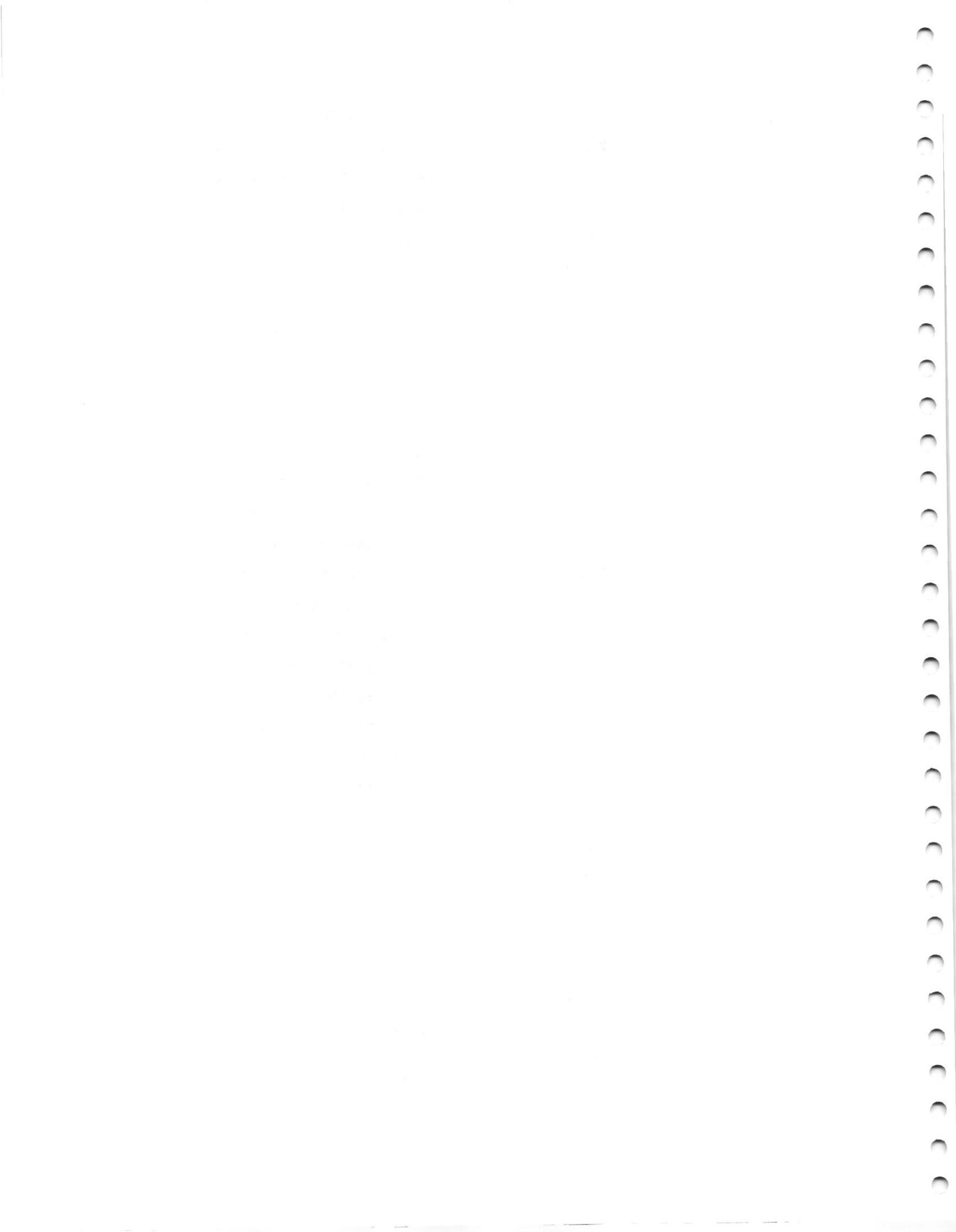


aprobara la Ley Federal de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles la cual establece un registro de las organizaciones para tener acceso a los apoyos de la Ley. También se creó la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil “para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de esta ley”, así como el Consejo Técnico Consultivo del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Este recorrido histórico muestra que ahora existen nuevas formas de participación y distintos niveles de incidencia en decisiones de gobierno las cuales han tenido una labor importante en la construcción de un sistema político que busca ser democrático. Sin embargo las formas en las que se ha dado este tipo de incidencia también muestran que la transformación del sistema político no solo abarca los espacios formales de participación. El espectro informal de participación también ha tenido que transformar sus comportamientos y sus formas internas de organización para transitar de la participación coyuntural, donde se busca involucrar masivamente a la población para generar un cambio, a organizaciones que tengan la capacidad de dar un seguimiento constante de evaluación y generación de propuestas políticas que incidan de manera sistemática en la agenda pública los cuales necesitan de una colaboración de tiempo completo por parte de sus integrantes. En este apartado se ilustraron los tipos de participación que existen y la transformación que han tenido al interior de sus filas. En el siguiente apartado se detallarán las transformaciones que ha sufrido el sistema político, sus características y los puentes de participación que existen entre la participación política formal e informal.

### I.III Transformación de las reglas al interior del sistema político mexicano

Como se dijo anteriormente la relación entre el Estado y los grupos u organizaciones se daba unilateralmente entre el ejecutivo y los diversos actores. El código de entendimiento entre el gobierno y la sociedad se había caracterizado por ser corporativista, autoritario y vertical, lo que forzaba a



que el vínculo se diera a partir de la corrupción, el clientelismo y la falta de transparencia. A partir de 1997 se transformó la relación entre la sociedad, los participantes cívico políticos y los gobernantes; los ejes de la participación política formal e informal se diversificaron creando una relación multilateral con el Estado.

Según Dagnino, Olvera y Panfichi “los proyectos políticos son construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la cultura y con culturas políticas particulares. Los actores que formulan y difunden los proyectos políticos expresan peculiares combinaciones de culturas políticas que muestran la coexistencia y la tensión entre los nuevos y los viejos principios culturales. Esa coexistencia tensa es constitutiva del escenario del proceso de construcción democrática en América Latina”.<sup>26</sup> El caso mexicano no es la excepción, entre los dos planteamientos del sistema político (el autoritario y el que transita a la democratización) existen rasgos y comportamientos tendientes a favorecer a grupos que permitan legitimar y fortalecer las mayorías para facilitar la actividad del gobierno en turno. Aunque los ejes de participación política formal e informal, los tipos de actores y los contenidos se transformaron, lo que no se modificó fue la incidencia de los grupos dominantes informales sobre otros, es decir, la oportunidad de transitar de una agenda que beneficiara intereses sociales sobre intereses particulares quedó truncada pues las empresas captaron estos espacios de participación política informal teniendo más voz que otros grupos sobre todo cuando la coyuntura los confronta y el gobierno ejerce un papel de mediador entre ambos bandos y no de creador de políticas públicas a favor de los intereses sociales. Ello podría deberse en parte a que aunque se tenga una fuerte renovación institucional ésta no ha estado acompañada de un cambio de la misma magnitud en la cultura política.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Evelina Dagnino, Alberto Olvera, Aldo Panfichi, Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina en La disputa por la construcción democrática en América Latina, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México, 2006,p.32.

<sup>27</sup> Amparo Casar, María, *op. Cit.*, p.271.



Para entender el tipo de incidencia de la participación cívico política informal se deben distinguir en el nuevo contexto político tres puentes de comunicación entre los actores informales y los formales: (1) Poder Ejecutivo y sus dependencias federales o estatales, (2) el poder legislativo y (3) órganos descentralizados y autónomos.

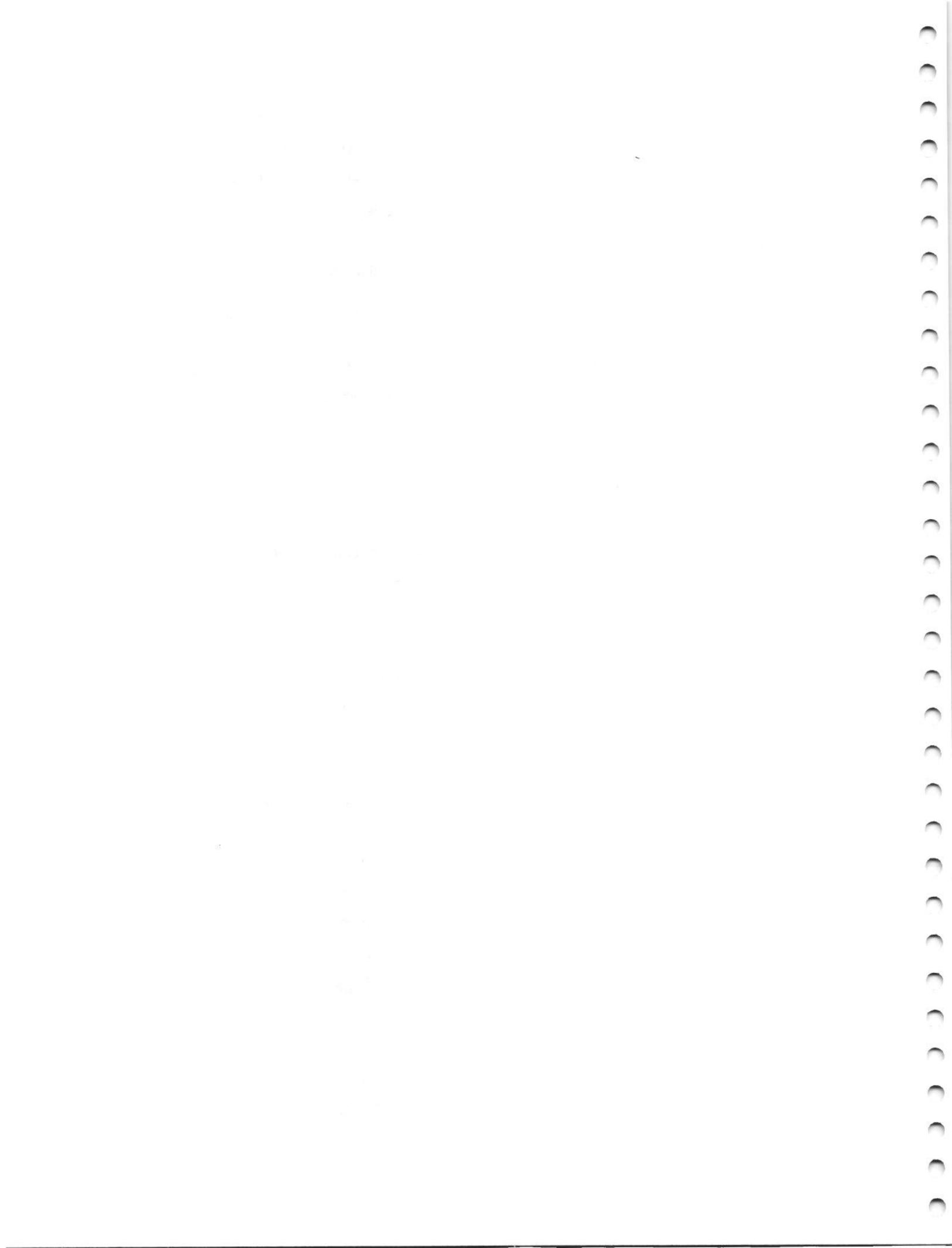
El primer puente sobrevivió al cambio en el sistema político, los grupos informales buscan incidir en la creación o el bloqueo de alguna política pública emanada de este sector. En el poder legislativo se busca poner algún punto en la agenda política esperando los tiempos parlamentarios. Si ninguna de las vías enunciadas funciona como se espera, los órganos descentralizados y/o autónomos son utilizados. Esto debido a las facultades limitadas que tienen con respecto a las decisiones de los dos poderes (ejecutivo y legislativo).

Para ejemplificar la transformación de las reglas al interior del sistema político y los nuevos puentes de participación cívico política se utilizará el caso del control del tabaco y la incidencia que han tenido las organizaciones civiles y la Industria Tabacalera en políticas de control de tabaco ya que ilustra los puentes de comunicación entre las instancias formales de poder, la incidencia que tienen y los distintos tipos de participación mencionados anteriormente.

#### **I.IV Contextualización de la industria Tabacalera y el poder político.**

Los cambios en el sistema político representaron una transformación sin precedente para la industria tabacalera con el cual instrumentaron una serie de estrategias para incidir en las decisiones tomadas por los representantes en el poder legislativo. Las organizaciones civiles, por su parte han llevado a cabo una serie de estrategias similares a las de la IT que solo han surtido un efecto parcial en los últimos años.

La historia reciente de la regulación de la industria tabacalera se enfoca en cuatro momentos clave que se desarrollaron entre el año 2004 y 2010. La



selección de estos cuatro eventos se justifica por la importancia que cada uno tiene para el control de tabaco en México y su participación e incidencia en decisiones públicas de los poderes legislativo y ejecutivo, pues es posible identificar la intervención de la industria tabacalera (IT) en el marco regulatorio mexicano de control de tabaco en la cual el tipo de participación es similar a la de cualquier grupo o colectivo social que busca incidir a favor de intereses sociales.

En este apartado se describen las características de cada uno de los momentos que fueron seleccionados. Posteriormente (en el capítulo III) se identificarán y explicarán las principales estrategias de la IT y las de los grupos u organizaciones que buscan incidir en sentido inverso a la industria para así determinar la capacidad de interferencia de éstos en el marco regulatorio en materia de control de tabaco.

Cada momento constituye un proceso en el cual han intervenido diversos actores formales (institucionales) e informales (actores independientes o individuales) en un periodo determinado. Cada proceso se ha consolidado en un momento en particular que es el que se identifica como “momento clave” y son: el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT), es de gran importancia a nivel internacional. (ii) el *Convenio Frenk* (“un peso por cajetilla”), (iii) la Ley General para el Control de Tabaco (LGCT) y (iv) la aplicación gradual del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) al tabaco en 2009. A continuación se describirán estos momentos con el propósito de ubicar este caso como el estudio central de la hipótesis de la investigación:

*A partir de la modificación de las fuerzas partidarias en el poder legislativo los espacios que idealmente se abrieron para incidir desde distintas formas de participación cívico-política en pro de intereses sociales fueron tomados por grupos empresariales que buscan incidir a favor de intereses particulares.*

#### (i) Convenio Marco

El 21 de mayo de 2003, la 56° Asamblea Mundial de la Salud dio a conocer el *Convenio Marco* de la Organización Mundial de la Salud para el Control de



Tabaco (CMCT). Este documento representa el esfuerzo más significativo a nivel mundial para construir un consenso acerca de cuáles son las medidas con mayor eficacia para el control de tabaco. El CMCT condensa los elementos que una legislación integral para el control del tabaco debe contener, y en él se establecen las disposiciones que los gobiernos deben implementar para contrarrestar las interferencias de la IT en las políticas de salud.

La OMS afirma que el control de tabaco “comprende diversas estrategias de reducción de la oferta, la demanda y los daños con objeto de mejorar la salud de la población eliminando o reduciendo su consumo de productos de tabaco y su exposición al humo de tabaco”.<sup>28</sup> El CMCT establece pautas normativas estructuradas sobre ciertos ejes principales: políticas fiscales más rigurosas (de 300%), prohibición de publicidad, promoción y etiquetado del tabaco (para prevenir el inicio del consumo y promover el abandono) y protección ante la exposición al humo del tabaco (prohibición de fumar en lugares públicos).

En agosto de 2003, México firmó el CMCT. El 14 de abril de 2004, el Senado, a través de las Comisiones de Salud y Seguridad Social, de Relaciones Exteriores y Organismos Internacionales, presentó y promovió el CMCT. Y, más adelante en mayo de 2004, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto por el cual aprobó, para su publicación y observancia, el CMCT. Finalmente, el Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año. Doce días después, se entregó el instrumento de ratificación del CMCT en la ONU.<sup>29</sup>

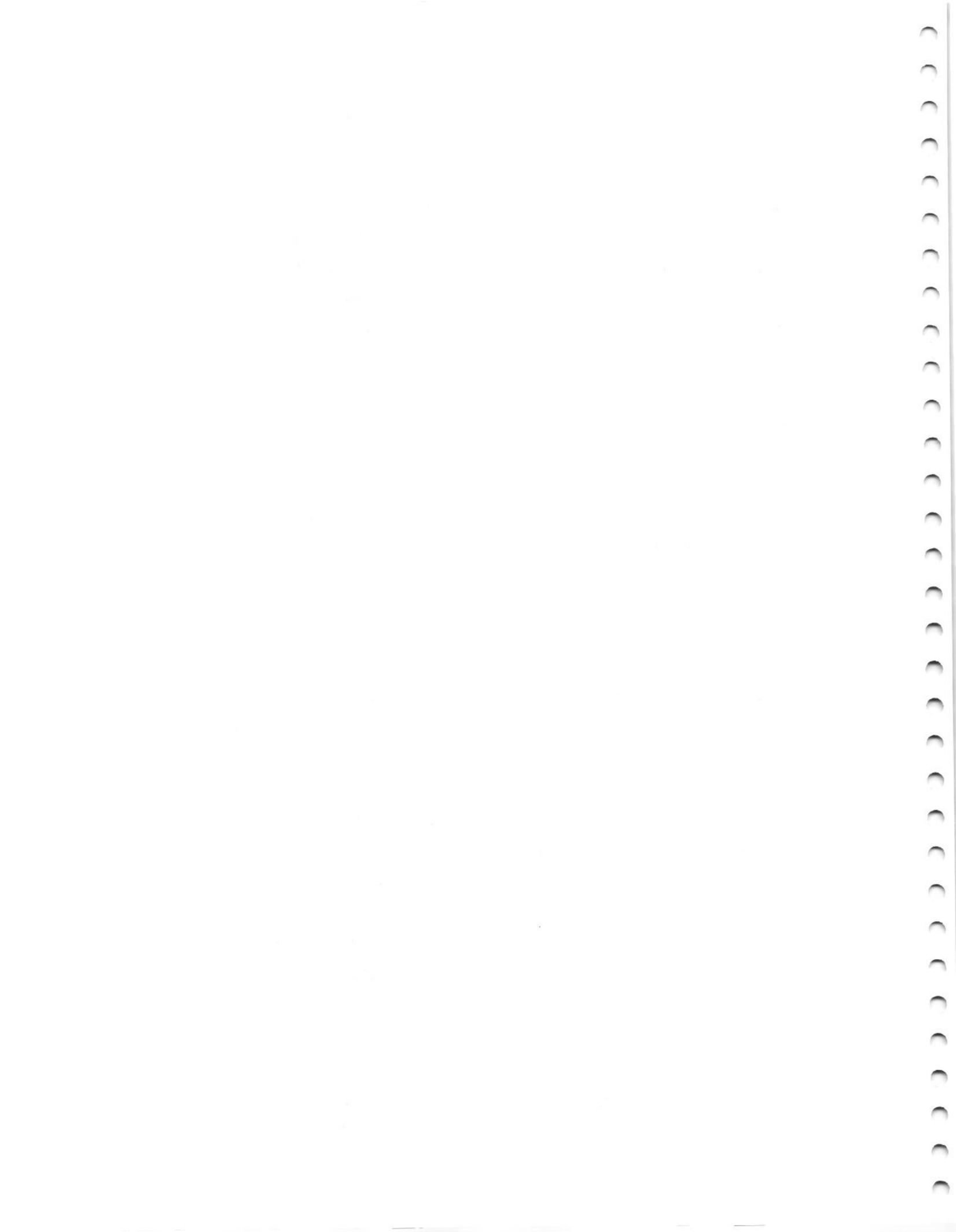
México se convirtió en el primer país de América en ratificar el CMCT<sup>30</sup> con base en el artículo 4º constitucional, párrafos 3 y 4, que establecen que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” y “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”, y en diversos acuerdos internacionales (como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea

---

<sup>28</sup> Organización Mundial de la Salud, *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*, Artículo 1º.

<sup>29</sup> Francisco López Antuñaño, “Firma y ratificación del Convenio,” 273.y seguimiento hemerográfico.

<sup>30</sup> Corporate Accountability International & NATT, *Protegiéndonos de las Interferencias de la Industria del Tabaco. 2008 Guía de acción por el Tratado Global contra el Tabaco*, 2008.



General de las Naciones Unidas en 1966, y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989).

Al convertirse en parte de este Convenio, México se obligaba a proteger sus políticas de salud pública de los intereses de la IT.<sup>31</sup> A partir de la ratificación del Convenio, la legislación mexicana tendría que adecuarse a la serie de medidas a las que se había comprometido con la firma del CMCT.

#### (ii) Convenio Frenk (“un peso por cajetilla”)

Después de la firma del CMCT, México tendría que comenzar a implementar las medidas adoptadas por dicho convenio. Sin embargo, ante la aparición del CMCT, la IT puso en marcha acciones que intentaban obstaculizar la implementación de los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano.

Unos meses después de firmar el CMCT, el entonces Secretario de Salud, Julio Frenk Mora, suscribió un convenio con las principales tabacaleras transnacionales instaladas en México. El 31 de mayo de 2004, se firmó el *Convenio para Ampliar la regulación y normatividad relativos a cigarros y otros productos de tabaco*, que para efectos de esta investigación llamaremos *Convenio Frenk*, aunque también fue incorrectamente llamado “un peso por cajetilla”.<sup>32</sup> El 30 de julio, el arreglo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, bajo el nombre de “decreto por el que se exime del pago de los impuestos especial sobre producción y servicios y al valor agregado a los contribuyentes que se indican”.<sup>33</sup>

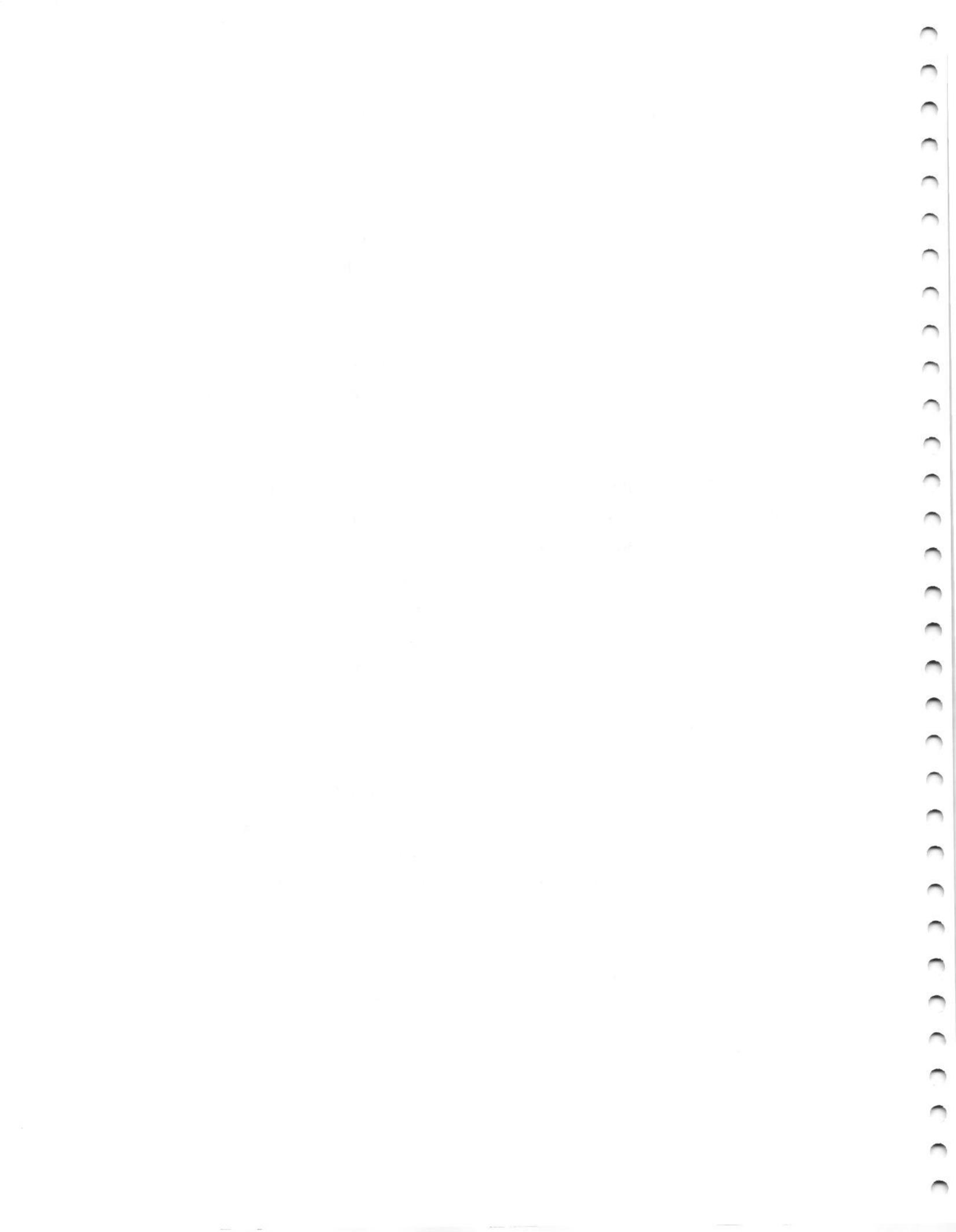
El acuerdo se firmó entre los productores y comercializadores de tabaco British American Tobacco México, Philip Morris México y Cigarros La Tabacalera Mexicana con la Secretaría de Salud (SSA), a través del Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y la Comisión Federal para la

---

<sup>31</sup> Organización Mundial de la Salud, *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*, artículo 5º, párrafo 3.

<sup>32</sup> Se eligió esta denominación debido a que llamarlo “Un peso por cajetilla” alude a una cantidad que se aportó en una fracción muy pequeña de la duración del convenio (en los últimos 3 meses de su vigencia de un total de 29) y da la impresión de que la IT aportó un peso por cajetilla vendida para gastos de salud durante más de dos años cuando sólo fue por un tiempo muy corto. Véase *Convenio Frenk*, Clausula decimocuarta, inciso a).

<sup>33</sup> “Decreto por el que se exime del pago de los impuestos especial sobre producción y servicios y al valor agregado a los contribuyentes que se indican,” *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2004.



Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). Mediante este arreglo, y bajo el argumento de que no era posible destinar los recursos obtenidos a través de las cargas fiscales para atender los problemas de salud (generados por el tabaco), se determinó que la IT gozaría de exenciones fiscales, pero que debía comprometerse a crear un fondo destinado al combate de las enfermedades catastróficas provocadas por el tabaco.<sup>34</sup> El convenio entró en vigor el 1 de Agosto de 2004 y fue instrumentado por un periodo de 27 meses. En los primeros 15 se cobró 50 centavos por cajetilla, en los siguientes nueve subió a 70, y en los últimos 3 llegó a un peso. El acuerdo concluyó al terminar el periodo de funciones de la administración federal.

Este convenio estableció privilegios fiscales diseñados únicamente para las empresas tabacaleras, de manera que se violaba el artículo 28 constitucional que prohíbe la exención de impuestos.<sup>35</sup> Además, al finalizar el periodo de implementación del acuerdo, no se comprobó la totalidad de lo recaudado por la IT por este concepto. Además, el *Convenio Frenk* retrasó algunas acciones previstas en el CMCT, como la inclusión de pictogramas en las cajetillas.

Con este convenio, se contravenía el recién firmado CMCT, que en su artículo 5.3 dice: “a la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la IT, de conformidad con la legislación nacional.” Más adelante se abordará con mayor detalle cómo es que la IT logró presionar y corromper a diversos funcionarios públicos para lograr los privilegios fiscales y retrasar la implementación de las medidas del CMCT.

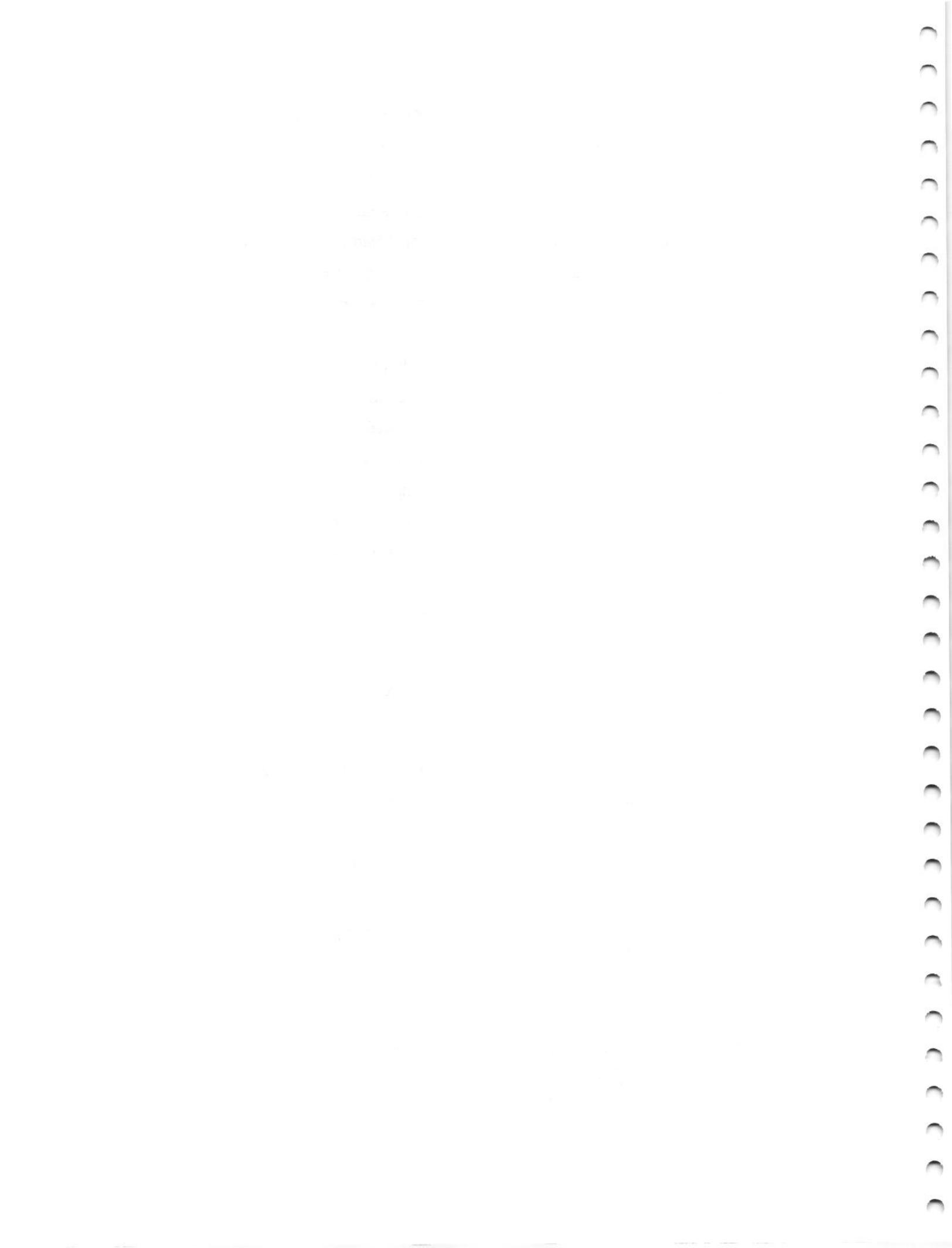
El 31 de mayo de 2007, el Secretario de Salud de la nueva administración federal, José Ángel Córdova Villalobos puso fin al *Convenio Frenk*, sostuvo que no firmaría ningún otro convenio con la IT y que haría lo posible por seguir los lineamientos marcados por el CMCT.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Síntesis Ejecutiva de la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del DF, viernes 22 de febrero de 2008. [www.comsoc.df.gob.mx/arch\\_sintesis/docs/22022008m.doc](http://www.comsoc.df.gob.mx/arch_sintesis/docs/22022008m.doc)

<sup>35</sup> Ángeles Cruz, “La SSa firmó pacto que exentaba del pago de impuestos a tabacaleras,” *La Jornada en línea*, 1 de junio de 2007.

<sup>36</sup> Ángeles Cruz, “Cancela SSa convenio con la industria tabacalera,” *La Jornada en línea*, 31 de mayo de 2007; Ángeles Cruz, “La Ssa firmó pacto que exentaba del pago de impuestos a tabacaleras,” *La Jornada en línea*, 1 de junio de 2007.



### (iii) Ley General para el Control del Tabaco

El 31 de agosto 2007 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT), que proponía derogar y reformar diversas disposiciones de la Ley General de Salud. La iniciativa estaba firmada por miembros de los principales partidos políticos, salvo los legisladores del PRI.<sup>37</sup> Sus propuestas más relevantes eran:

-Establecer áreas libres de humo de tabaco en lugares cerrados. La responsabilidad de instaurarlas recaía en los dueños de los establecimientos, a quienes, en caso de incumplimiento, se les sancionaría con un pago de entre mil y diez mil salarios mínimos.

-Obligar a los establecimientos a colocar una licencia a la vista.

-Limitar la publicidad del tabaco a su difusión en publicaciones exclusivas para adultos.

- Incluir pictogramas en las cajetillas de cigarros que contaran con leyendas e imágenes de advertencia sobre los efectos nocivos del tabaco, que abarcaran al menos 50% del frente del empaque.

-Prohibir la venta de cigarros por unidad (esto es, la venta de cigarros sueltos) y de cajetillas con contenido menor a 14 cigarros o mayor a 24.

La LGCT pasó por un proceso legislativo bastante complejo, en el que se hizo presente la interferencia de la IT para revertir este esfuerzo. Por ejemplo, durante el proceso de aprobación la LGCT, los diputados del PRI retrasaron la discusión, argumentando la inconstitucionalidad de las prohibiciones.<sup>38</sup> Además, la propia Comisión de Salud modificó en varios puntos el Dictamen de la ley, haciéndola más permisiva y excluyendo a algunos sectores de la IT de las prohibiciones.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Posteriormente los legisladores del Partido Revolucionario Institucional se sumaron al proceso de la LGCT. Grupo Parlamentario del PAN del Senado de la República, "Presenta Saro Boardman iniciativa para crear áreas libres de tabaco y reducir el consumo de este producto," *Comunicado de prensa en línea*, 31 de agosto de 2007. <http://www.pan.senado.gob.mx/imprimeprensa.php?id=55-501>

<sup>38</sup> Roberto Garduño y Enrique Méndez, "Frena el PRI aprobación de ley para control del tabaco," *La Jornada en línea*, 5 de diciembre de 2007.

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, "Modificaciones," *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LX Legislatura, 6 de diciembre de 2007.



El 6 de diciembre de 2007 la Cámara de Diputados aprobó en lo general la LGCT, con muchas modificaciones respecto a la iniciativa original. Así, la LGCT aprobada por los Diputados sí permitía más tipos de publicidad que los originalmente contemplados; en lugar de establecer espacios libres de humo, permitía que en espacios cerrados se crearan áreas para fumadores; y sólo contemplaba que un 30% de las caras de las cajetillas se destinaran para los pictogramas de advertencia.<sup>40</sup> Además, algunos grupos de la sociedad civil y medios de comunicación se manifestaron en contra de esta ley argumentando que vulneraba las garantías de los *fumadores*.

Finalmente, en febrero de 2008, la Cámara de Senadores aprobó la LGCT. La Ley fue publicada el 3 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y se fijaba su entrada en vigor para el 29 de agosto del mismo año. La Ley contenía las siguientes disposiciones: la prohibición para la industria de regalar y/o vender cigarrillos a menores y de vender unidades sueltas; las cajetillas no podrían contener palabras como “ultraligeros” o “suaves”; los dueños de restaurantes tendrían un plazo de 180 días para modificar las áreas destinadas a fumadores; los nuevos mensajes sanitarios deberían ocupar 30% de la cara anterior, la totalidad de la cara posterior y de una de las caras laterales la cajetilla.

Una vez aprobada la ley, la Secretaría de Salud (SSA) debía presentar al ejecutivo los cuatro reglamentos que harían operar la LGCT, en temas como el etiquetado, empaquetado, elaboración de pictogramas, creación de espacios libres de humo, publicidad, promoción y propaganda. Además, el Consejo Nacional de Salud debía implementar los mecanismos necesarios para homologar las disposiciones locales con la LGCT. Dichos documentos debían estar listos para noviembre de 2008.

Sin embargo, el proceso de reglamentación de la LGCT estuvo marcado por retrasos en la elaboración de los documentos, modificaciones sustanciales a las disposiciones de la ley, declaraciones de COFEPRIS Y COFEMER, y por supuesto, la intervención de la IT en todo momento. El reglamento se publicó

---

<sup>40</sup> Ángeles Cruz, “Empresas lograron introducir cambios en la ley sobre el tabaco,” *La Jornada en línea*, 20 de diciembre de 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/20/index.php?section=sociedad&article=040n2soc>



hasta junio de 2009, con más de seis meses de retraso, y medidas mucho más permisivas y flexibles respecto a los lugares libres de humo, incertidumbre respecto a la publicación de los pictogramas y la vigilancia al cumplimiento de las obligaciones fijadas por la Ley.

#### (iv) IEPS: Impuesto Gradual al Tabaco

El Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS) se agrega por primera vez en 1981 al tabaco.<sup>41</sup> A lo largo de estos años, la tasa a la que se grava el tabaco ha ido variando. Cada año, cuando se discute el paquete fiscal en el legislativo, la IT intensifica sus estrategias con el objetivo de reducir sus pérdidas y aumentar sus beneficios. Movilizando a sus cabilderos entre los principales tomadores de decisiones, la industria busca que los aumentos en los impuestos no sean tan altos como para impactar en la demanda.

En el periodo que va de 2000 a 2006, la industria logró que las tasas fiscales para sus productos no fueran significativas. En 2009, el Ejecutivo envió al legislativo la propuesta fiscal para el ejercicio de 2010. Ésta incluía modificaciones a la Ley del IEPS, que pretendían aumentar de manera gradual el impuesto para el tabaco, de tal manera que en dos años se llegara a un aumento de dos pesos por cajetilla.

La Cámara de Diputados aprobó esta propuesta del ejecutivo, pero la Cámara de Senadores modificó este plan, y aprobó el aumento de dos pesos en el precio de la cajetilla, pero no de manera gradual, sino inmediata. La propuesta fue aprobada en el Senado, no sin oposición de algunos legisladores, que argumentaban que esta medida afectaría a los productores nacionales. Se propuso también que los recursos obtenidos por este concepto fueran destinados a servicios de salud relacionados a la atención y tratamiento del tabaquismo.

Cuando el proyecto regresó a la Cámara de Diputados, la propuesta volvió a su forma original, conservando la gradualidad en la aplicación del impuesto. Después de intensos debates y discusiones en ambas Cámaras, triunfó la propuesta del impuesto gradual. Así, en 2009 se estableció un impuesto

---

<sup>41</sup> "Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 1980. [www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00447002.doc](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00447002.doc)

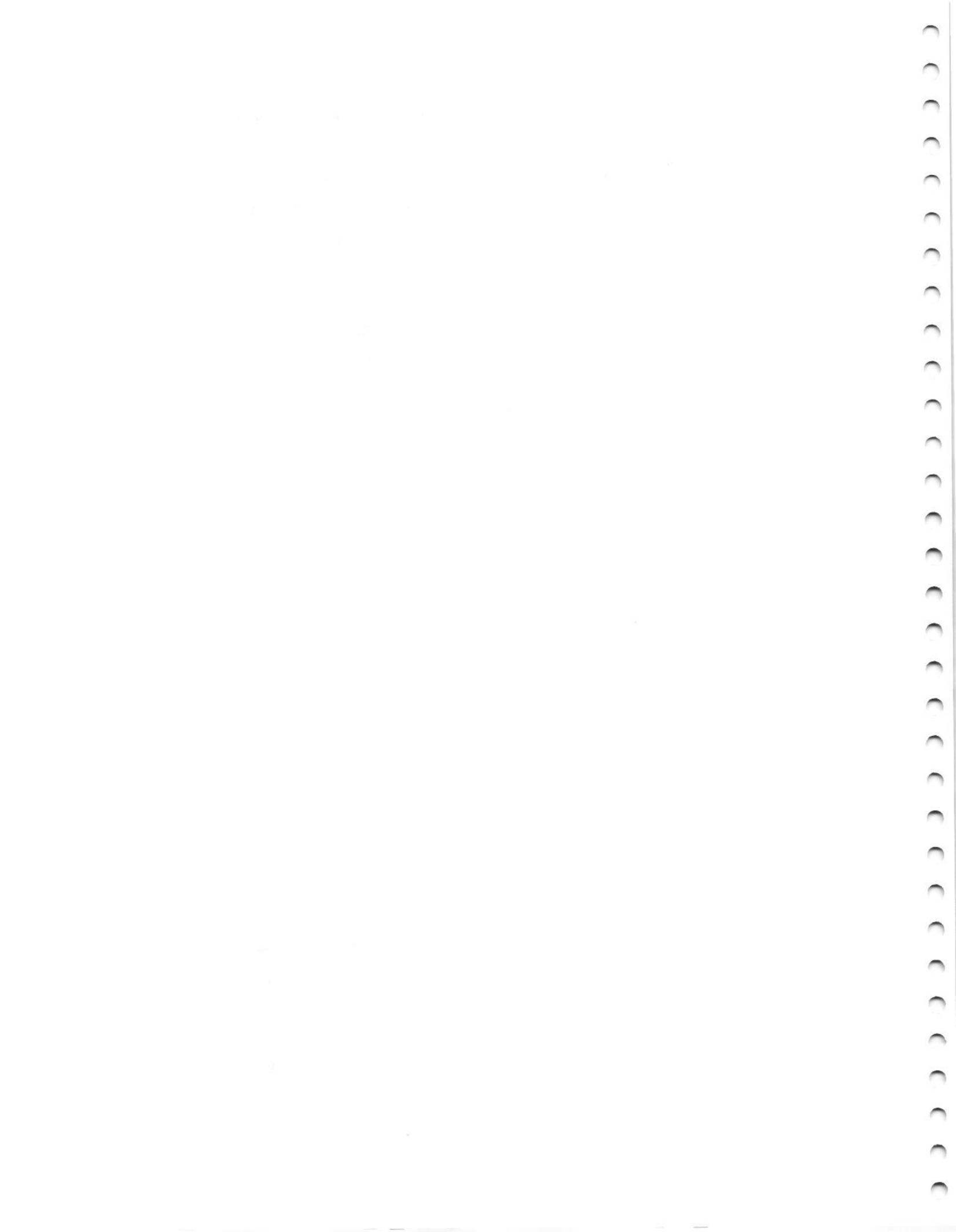


gradual al IEPS en el tabaco, que para 2013 alcanzará los dos pesos por cajetilla.

Este proceso resulta particularmente importante porque permite dar cuenta de las estrategias que utiliza la IT para incidir en este tipo de decisiones. Los actores involucrados, las discusiones llevadas a cabo en ambas Cámaras, los argumentos de cada una de las partes, serán revisadas más adelante y permitirán determinar la capacidad de acción e interferencia de la IT a través del cabildeo en el poder legislativo. Este caso se utilizará para ilustrar la tipología de participación que se presentó en el apartado anterior. Antes de dar este paso, es necesario explicar cuales son las diferencias entre el sistema político de partido dominante y un sistema que da espacios de negociación con nuevos actores políticos claves como es el poder legislativo.

**Capítulo II. diferencias del sistema político mexicano a partir de la transición democrática y los nuevos espacios de participación cívico política.**

*“La gran dificultad de idear un gobierno que han de ejercer unos*



*hombres sobre otros radica, primero, en capacitar al gobierno para dominar a los gobernados, y después, en obligar al gobierno a dominarse a sí mismo” Madison*

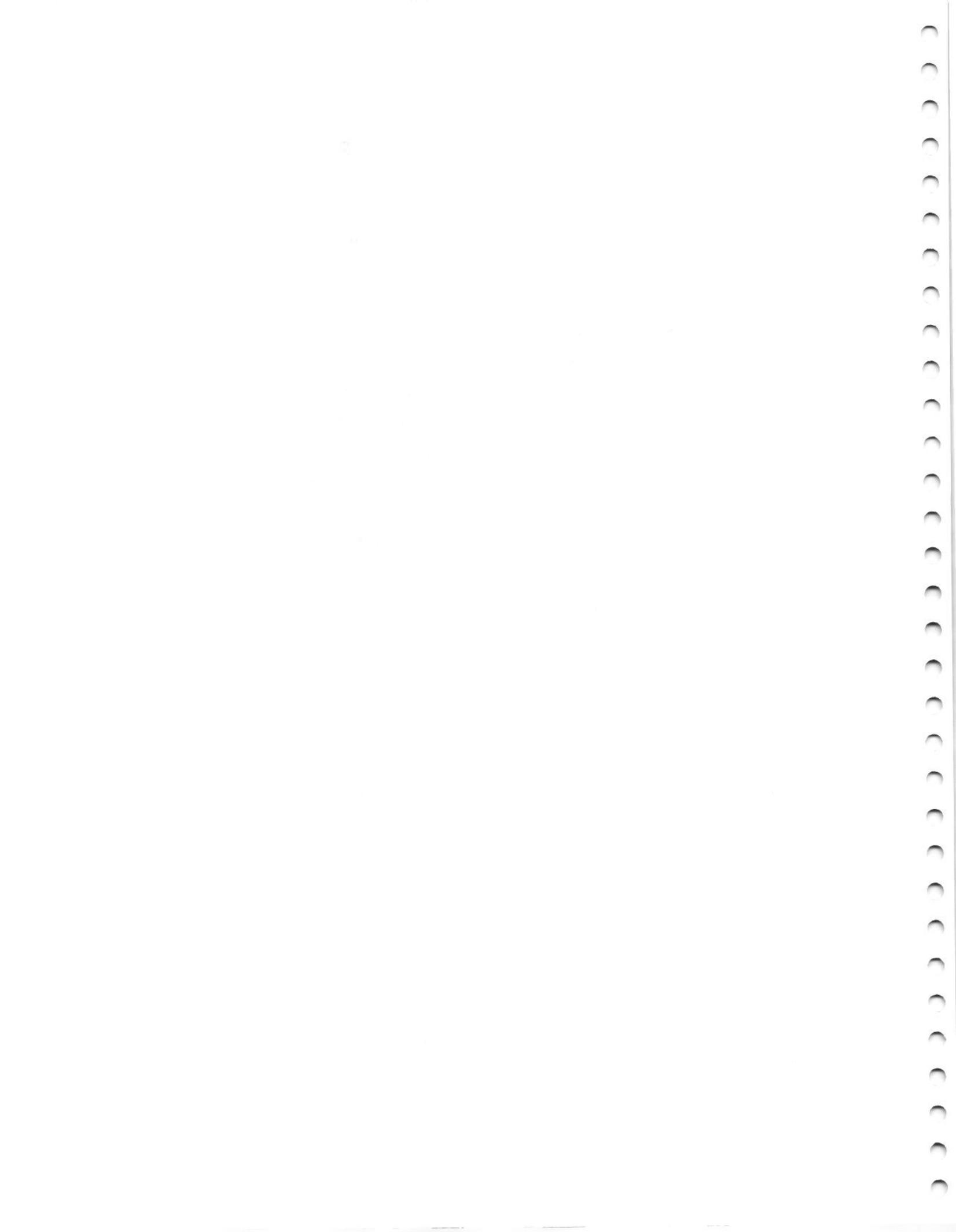
En el capítulo anterior se documentaron y analizaron los tipos de participación que se han dado a partir de la transición democrática. Además de fundamentar y explicar la importancia de la participación cívico-política en la creación de una sociedad democrática. Para entender como se fueron generando nuevos espacios para incidir en la agenda pública, este capítulo pretende describir y diferenciar los planteamientos del sistema político a la luz de los cambios democráticos en México.

## II.1 Los cambios en el sistema político mexicano: Del partido dominante al partido negociador.

Esta sección pretende describir y explicar los principales rasgos del sistema político mexicano desde la etapa revolucionaria hasta la actualidad. Uno de los principales rasgos del sistema en el siglo XX fue la gran concentración de poder y de flexibilidad en la actuación política que se dio a partir de la década de los cuarenta, donde se constituyó como un sistema autoritario donde las decisiones se toman por un solo poder. El desenvolvimiento del mismo, su éxito y posteriormente su debilitamiento se describirán en las siguientes secciones.

### II.1.a La creación del sistema político autoritario (postrevolucionario) y su desarrollo en el siglo XX.

“El partido oficial nació de la necesidad de contener el desmembramiento de lo que comenzaba a llamarse la Familia Revolucionaria y de confiar la solución de la lucha por el poder al medio civilizado de un partido político y



no a las armas”<sup>42</sup> la cual en su momento culminó con una larga experiencia negativa de por lo menos nueve años (1920-1929) durante los cuales hubo una serie ininterrumpida de intentos fallidos para formar una organización política que llegaría a ser una especie de partido político monolítico y posteriormente de sistema político, en términos de participación cívico política el reto fue pasar de una forma de organización y participación política armada a la participación política electoral.

Para enderezar la acción encaminada a lograr las metas revolucionarias y comenzar a construir la nueva sociedad que se había propuesto la Revolución se exigía una gran unidad en el grupo dirigente y una aquiescencia general de parte de los gobernados, condición que no podría conseguirse sino mostrándoles a todos ellos los resultados prácticos de la acción renovadora de la Revolución.

En este sentido, las tres principales características que planteó Daniel Cossío Villegas sobre el partido que posteriormente sería el dominante eran i) un nacionalismo marcado, ii) un populismo visible y iii) la elevación económica y social de los sectores de la población menos favorecidos como los campesinos y los obreros<sup>43</sup>.

Así, se buscó la construcción de un sistema político en el que los conflictos se resolvieran por las vías institucionales, se diseñó e implementó una organización política de la nación en donde se aglutinaran diversas expresiones políticas tanto geográficas como de demandas sociales. Así, el ahora Partido Revolucionario Institucional se propuso ser el aglutinador de los intereses opuestos de personas y de grupos, de manera que se evitara, no ya la guerra civil, pero sí la escisión natural dentro del partido mismo.

El planteamiento de partido-aglutinador buscaba dar coherencia a la acción político-administrativa de las autoridades oficiales. A partir de 1940 se reorganiza el partido por el presidente Lázaro Cárdenas al sustituir la noción geográfica, determinante hasta entonces de la representación que tenían los agremiados del Partido, por una representación funcional o de sectores.

---

<sup>42</sup> Daniel, Cossío Villegas, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, México, Ed. Joaquín Mortiz, Sexta Edición, 1972,p.39.

<sup>43</sup>Ibidem



Así, a lo largo de la historia del Partido se dieron varias reorganizaciones, Cossío apunta que, sin embargo éstas no fueron lo suficientemente importantes para hacer al partido funcional. La principal fue el programa de partido pues éste no se distinguía del programa de gobierno, así se dedicaban a repetir lo que el presidente en turno anunciaba en sus giras electorales.

Al reestructurar el partido y convertirlo en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) varios autores entre ellos Aguilar Camín afirman que fue el Presidente Lázaro Cárdenas quien realizó los cambios finales que consolidaron el llamado Presidencialismo mexicano.<sup>44</sup> Los diversos sectores que habían sido aglutinados por esta organización fungieron como un grupo corporativo en el que los canales de negociación poco a poco se iban reduciendo.

Con las reformas electorales realizadas en 1946 se creó la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral con las que tuvieron a su cargo la organización de los comicios, la autoridad para otorgar o negar el registro a los partidos y el registro de electores y con ello el aparato político completo. Ya en 1946 el partido y el sistema político llegan a un alto grado de perfección, *“desde entonces la política mexicana, sobre todo en cuanto a la toma de decisiones se convierte en un misterio poco menos que impenetrable”*<sup>45</sup>

Después de pasar esta etapa de alta centralización de poder por parte del Poder Ejecutivo comenzó una etapa gradual de apertura que según Casar fue desde 1946 hasta 1987<sup>46</sup>, donde la mayoría de las reformas electorales que abrían el espectro político buscaban no modificar el sustancialmente las etapas del proceso electoral que estaba en manos del ejecutivo.

A partir de la década de los sesenta se aprobó una reforma con la que no se admitió ningún registro de partido mas, sin embargo los existentes tuvieron por primera vez incentivos de participación para continuar legitimando el sistema ya que se les otorgó cinco diputados a los partidos que obtuvieran el

---

<sup>44</sup> Pamela Cristales Ancona, México hacia una nueva Ingeniería Constitucional ¿es el Semipresidencialismo una alternativa?(Tesis), México, Universidad de las Américas Puebla, 2005, p. 63

<sup>45</sup> Daniel, Cossío Villegas, El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio, México, Ed. Joaquín Mortiz, Sexta Edición, 1972,p.17.

<sup>46</sup> Amparo Casar, María, *op. Cit.*, p.177



2.5% de la votación y un diputado más por cada medio punto porcentual adicional.<sup>47</sup>

Con ello los partidos dejaron de buscar estrategias encaminadas a cuestionar el sistema y buscar apertura democrática y legitimaron el régimen de partido hegemónico. En un mediano plazo estos incentivos se agotaron, los partidos de oposición, en especial los de izquierda empezaron a demandar espacios de representación donde su voz fuera escuchada. A partir de los sesenta las exigencias partidistas en conjunto con nuevos movimientos sociales tomaron forma y por primera vez la estabilidad política del régimen autoritario se vio en riesgo. La idea de una estructura hegemónica<sup>48</sup> pacífica que pasaba la estafeta sexenio tras sexenio se oscureció con el uso de la fuerza para reprimir a diversos grupos sociales.

Ya para 1970 el modelo unipartidista se había debilitado, las crisis económicas se presentaron y los movimientos sociales y demandas de casi todos los sectores obligaron a la cúpula partidista y al mismo sistema a abrir espacios políticos y puentes de comunicación entre la sociedad y el Estado a partir de 1976.<sup>49</sup> Para 1997 la competencia política se diversificó hasta encontrar por la vía electoral un camino legítima para acceder al poder.

El siguiente apartado describirá las características generales del sistema político autoritario que se estableció en México desde 1946 y hasta 1997 fecha en la que el Partido dominante perdió la mayoría absoluta y posteriormente la Presidencia de la República.

### II.1.a Características del sistema político autoritario

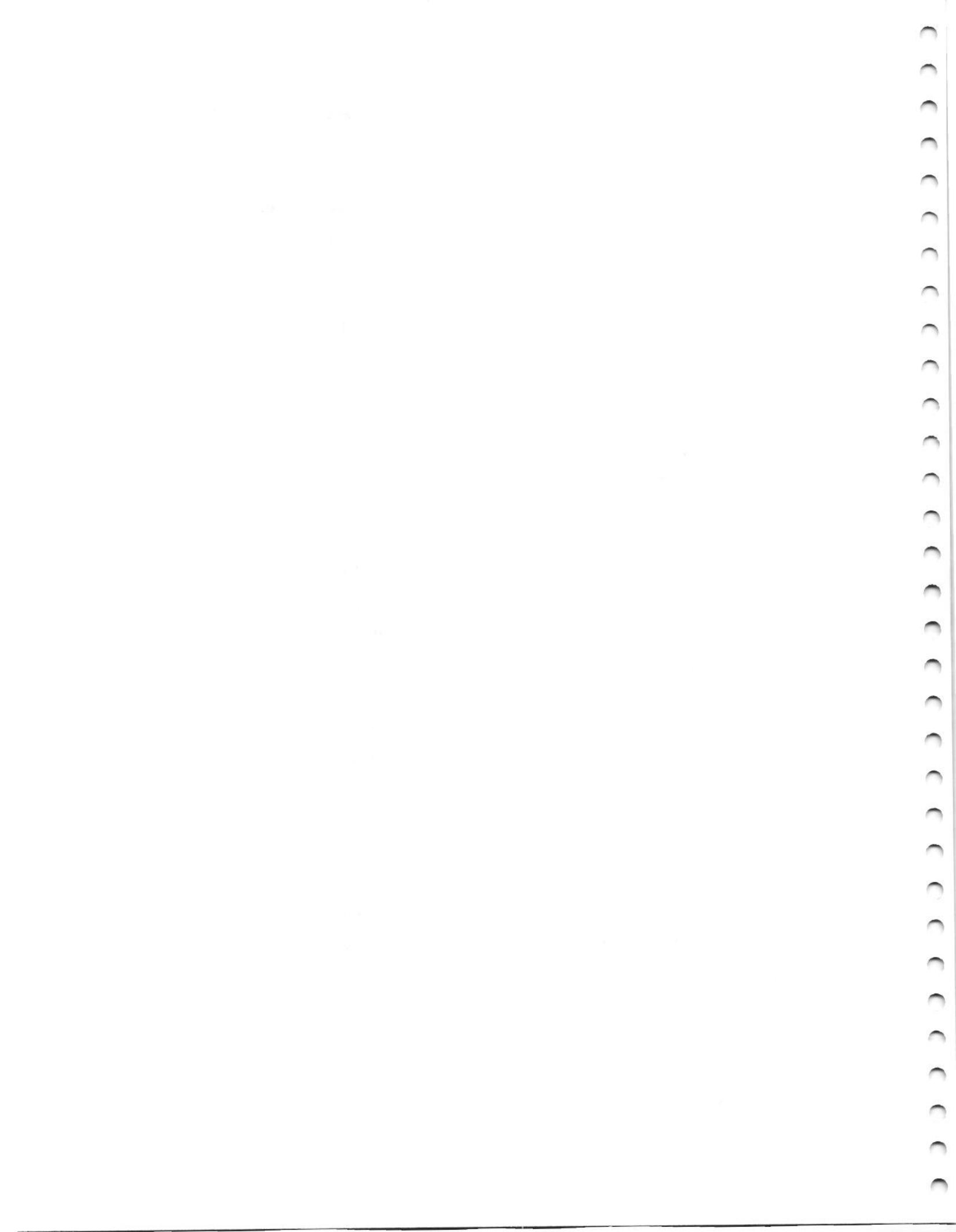
Una vez establecidos los engranes necesarios para dar entrada a una etapa institucional después de la Revolución, como se vio en el apartado anterior, el Partido en el poder se hizo dominante y autoritario. Las posibilidades de participación política de otras organizaciones eran prácticamente nulas si no

---

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Este concepto se explica en el apartado siguiente.

<sup>49</sup> El desarrollo de los años subsecuentes a esta crisis política encontró solución con diversas reformas electorales que fueron descritas en el capítulo I.



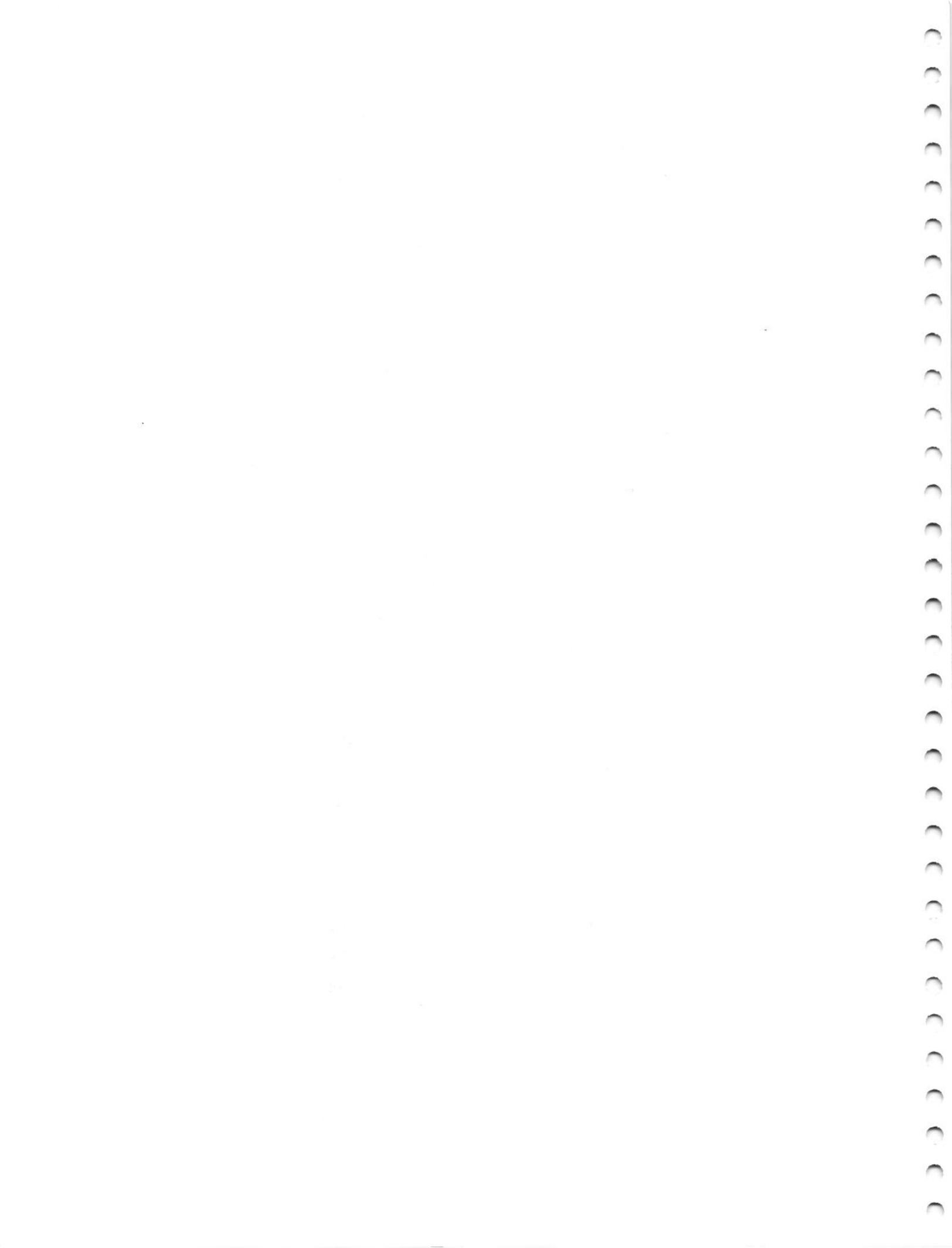
coincidían con la visión de Estado que emanaba del Partido Revolucionario Institucional. Según Sartori “el partido hegemónico es aquel que no permite la competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad”<sup>50</sup> Durante el auge del sistema político autoritario, esta definición nos ayuda a describir lo que sucedió. Además de la problemática democrática que esto traía se dieron las circunstancias para limitar no sólo a las organizaciones políticas, también a otros grupos que buscaban participar o incidir en la agenda pública. De este forma el sistema de partido hegemónico hizo posible controlar todo lo relacionado con el gobierno, no era posible participar en él si no se pertenecía al partido oficial. Con ello toda demanda social que diversos grupos tuvieran tenía que pasar por el Partido ya que al limitar las posibilidades de partidos de oposición de tener posibilidades reales de llegar al poder también se limitaba la participación política informal que no simpatizaba con dicho Partido.

Ahora bien, la explicación del sistema político autoritario, según Cossío, se obtiene de un Poder Ejecutivo dominante o sobresaliente de los otros dos (legislativo y judicial). En México éste fenómeno se pudo dar por las siguientes razones:

- a. las facultades que le daban las leyes al poder Ejecutivo.
- b. El carácter geográfico de los asientos de los poderes federales, ya que su posición está en el centro del país lo que provoca que sea una autoridad central incontrastable incluso a nivel económico y comercial.
- c. En la escala del poder civil el último peldaño lo ocupa el presidente municipal y el superior el Presidente de la República. Aunque jurídicamente cada una de las autoridades ejecutivas tiene un campo de acción propio, si había confrontación en los poderes estatal y municipal se acudía al presidente para que éste resolviera por la vía de la persuasión.

---

<sup>50</sup> Giovanni Sartori. Partidos y sistemas de partidos Marco para un análisis. (Madrid: Alianza Editorial, 1992). p. 276.



- d. La subordinación del poder legislativo al Presidente que se dio porque la mayoría parlamentaria estaba compuesta de miembros del partido oficial cuyo jefe supremo era el Presidente de la República, aún cuando formal o abiertamente no aparezca como tal.

De esta manera, dos son los principales rasgos del sistema político autoritario: el sistema electoral y el sistema de partidos, las cuales influyeron sustancialmente para centralizar el poder del ejecutivo y así centrar cualquier actividad de negociación o incidencia política en él.

En palabras de Cossío se concluye que “las dos piezas principales y características del sistema político mexicano eran un poder ejecutivo- o mas específicamente, una presidencia de la República con facultades de una amplitud excepcional , y un partido político dominante”<sup>51</sup>

El siguiente apartado se ahondará en la descripción y análisis de uno de los bastiones del sistema autoritario: el poder legislativo.

#### II.I.b El papel del poder legislativo en el sistema político autoritario

Las facultades otorgadas al poder legislativo desde la Constitución de 1917 previeron un sistema político presidencial donde el ejecutivo estuviera limitado y de alguna manera controlado por el poder legislativo. Además tiene a su cargo formular y/o aprobar leyes que regulan la vida en sociedad y representar a la ciudadanía.<sup>52</sup>

“A pesar de que se previó la división de poderes y el principio de pesos y contrapesos en el sistema político, no fue sino hasta hace apenas unas décadas que se dieron las condiciones para que estos principios se materializaran. De hecho, durante la mayor parte del siglo XX (desde la posrevolución pero con mayor fuerza a partir de 1940) el Congreso mexicano no funcionó como un poder representativo, independiente y autónomo, ni

---

<sup>51</sup> Daniel, Cossío Villegas, El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio, México, Ed. Joaquín Mortiz, Sexta Edición, 1972,p. 21

<sup>52</sup> El número de representantes del poder legislativo ha variado. Actualmente se integra por 500 legisladores en la Cámara de Diputados de los cuales 300 se eligen uninominalmente y 200 por representación proporcional. La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores que son renovados cada seis años. De éstos se elige a dos por mayoría relativa por cada entidad federativa y uno por primera minoría.



desplegó sus capacidades para actuar como contrapeso y controlar el poder del Ejecutivo".<sup>53</sup>

Durante la posrevolución el congreso mexicano era prácticamente invisible. La subordinación hacia el Poder Ejecutivo hacia que las actividades legislativas no tuvieran importancia para el sistema político, tan es así que durante este periodo autoritario los legisladores llegaron a renunciar a su función de revisar o enmendar las propuestas enviadas por el ejecutivo. Tampoco realizó enmiendas al presupuesto federal que presenta el poder ejecutivo anualmente.<sup>54</sup>

Según la investigadora María Amparo Casar ésta subordinación tiene dos razones: la primera es que el sistema electoral operaba a favor del partido dominante y era controlado por el propio Ejecutivo y la segunda se debía a un sistema de incentivos que permitía que los miembros del Congreso se alinearan y se disciplinaran a las decisiones del Poder Ejecutivo lo que llevaba a los grandes empresarios y a pocos grupos sociales (que tenían una relación con el gobierno en turno) a negociar solo con la figura presidencial o con algún representante del Poder Ejecutivo.

Con ello el partido del Presidente mantuvo durante mucho tiempo no sólo la mayoría para pasar cualquier ley, sino también para alterar la Constitución y evitar todo tipo de control y vigilancia sobre sus actos.<sup>55</sup>

Hasta mediados de la década de los ochenta, con las reformas electorales, el Congreso mexicano tuvo un papel relevante. La Cámara de Diputados y después la de Senadores comenzaron a poblarse de legisladores de diferentes partidos<sup>56</sup> y con ello se abrió la posibilidad de tener una participación mas sustancial en las decisiones de la vida pública. Sin embargo, con cada decisión de reformar las leyes electorales y abrir los espacios de representación a la oposición se amarraba la continuidad del régimen pues éstos legitimaban la existencia y las acciones del partido dominante. Ello significaba que sobre las decisiones tomadas por el poder ejecutivo y sus aliados en el poder legislativo

---

<sup>53</sup> Amparo Casar, María, *op. Cit.* p.101.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Amparo Casar, María, *op. Cit* p.107

<sup>56</sup> En 1979 la oposición ocupó 27% de la Cámara de Diputados y menos de 10 años después(1988) representaba 48%. Amparo Casar, María, *El Sistema Político Mexicano*, 1ª Edición, Oxford Press University México. p.108.



los partidos de oposición se escuchaban mas fuerte pero en términos reales no representaban un contrapeso real ya que al final, las decisiones tomadas se llevaban a cabo con o sin su consentimiento.

En el capítulo anterior se describió como se fue construyendo la participación cívico política a partir de un sistema político autoritario. En éste se describieron las facultades y las limitaciones del congreso para incidir en la agenda pública. Para completar el esquema planteado inicialmente para esta tesina en el siguiente apartado se desarrollará la actuación de la iniciativa privada a la luz del sistema político autoritario.

### II.I.c La iniciativa privada y el sistema político autoritario.

Desde la formación del Estado autoritario las relaciones entre las organizaciones empresariales y el Estado cambiaron radicalmente. Este apartado documenta el tipo de relación que sostenían y las estrategias de éstas para incidir en los momentos mas importantes de esta etapa de la historia mexicana.

Además de los rasgos ya citados en el capítulo anterior el partido en el poder se valió de arreglos y alianzas con diversos sectores de la sociedad, que no podían ser incluidos en las facciones del partido, para estabilizar el sistema. Según el investigador Francisco Casanova Álvarez ésta red descansó en “un mecanismo de contrapesos y equilibrios entre los diferentes grupos y corrientes políticas, los diversos integrantes de la clase política, los sectores productivos de la nación, y dentro de éstos, de sus diversos componentes económicos y sociales: sindicatos, organizaciones campesinas y grupos empresariales”<sup>57</sup>. Al no tener un poder legislativo que cumpliera con las facultades que la Constitución le otorgaba, los contrapesos del sistema político se ubicaron, de manera informal, en otros sectores entre ellos el empresarial.

A partir de la década de los cuarenta, el gobierno de Manuel Ávila Camacho impulsó la cooperación del sector empresarial para asegurar el buen

---

<sup>57</sup> Francisco Casanova Álvarez, Un laberinto sin minotauro, Revista de la Universidad de México, Nueva Época, Núm. 40, Junio 2007, p.31-46.



desarrollo de su estrategia económica, la cual mas adelante se consideró un parteaguas entre el sector político y el empresarial. Es a partir de este momento que se estableció un patrón de relaciones cooperativas durante mas de treinta años y que mas adelante, incluso con la alternancia del poder ejecutivo en el 2000, se siguió dando pero bajo un esquema de participación distinto que veremos en el capítulo III. Según la investigadora Yemilé Mizrahi, “esta alianza presuponia una división del trabajo tácita entre los terrenos de la economía y la política. Los empresarios aceptaron guardar un perfil político bajo y toleraron la retórica revolucionaria y antiempresarial del PRI a cambio de la garantía de un entorno económico rentable que les permitiera hacer buenos negocios”<sup>58</sup>.

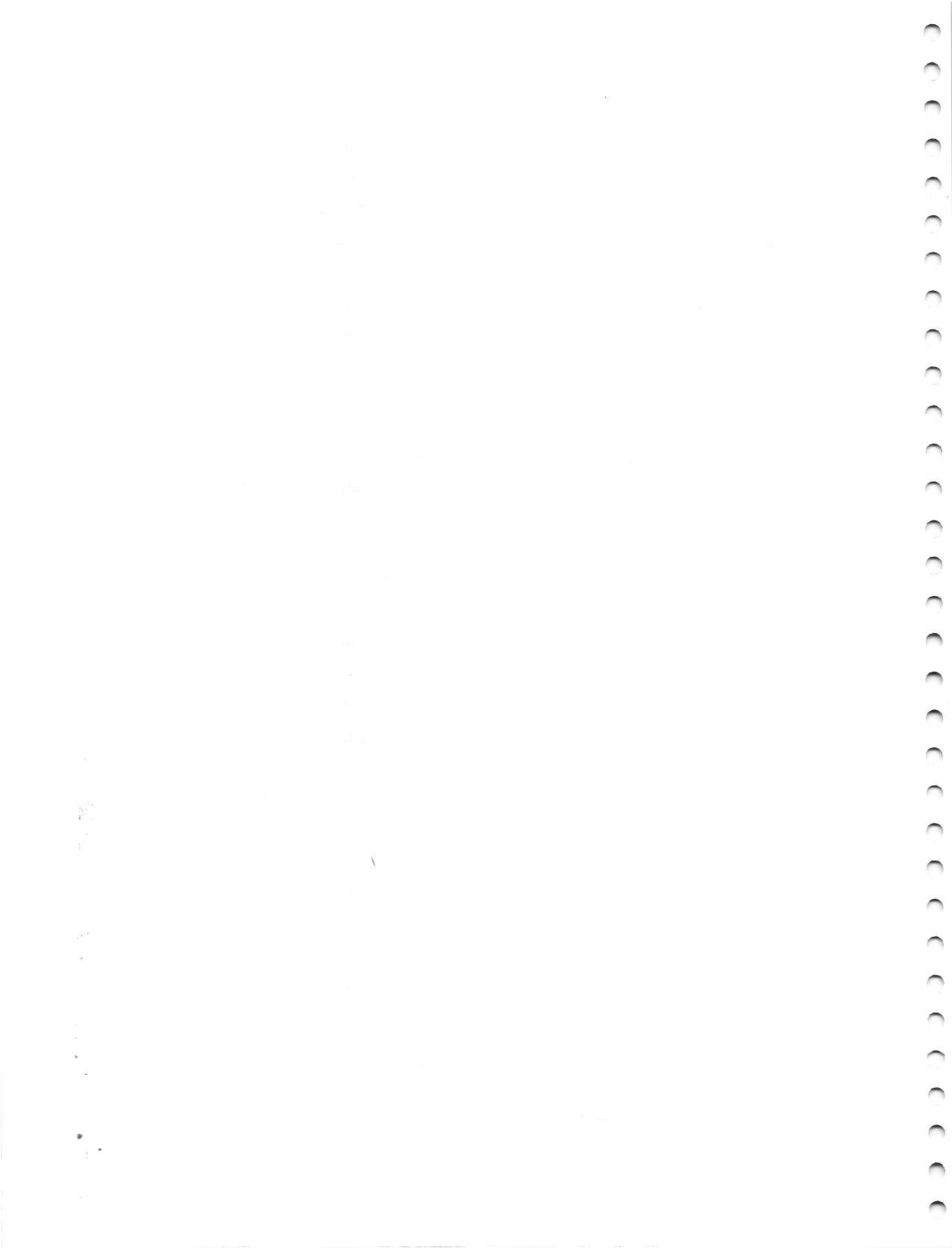
Con ello la presión que podían ejercer los empresarios sobre temas relevantes para la vida pública se limitaba a los asuntos económicos y a la apertura de negocios. El partido en el poder, al tener sus orígenes en la Revolución Mexicana no podía incluir abiertamente a los empresarios en sus filas partidistas ni avalar públicamente sus acciones, de ahí que a partir de este momento el diseño e implementación de las estrategias de ala empresarial se formularan sin transparencia alguna y estuvieran encaminadas a lidiar con un solo poder. En palabras de Américo Saldivar los empresarios “tenían una importante función política, pues negociaban regularmente con el gobierno y constituían un importante grupo de presión. Sin embargo, muchas de estas negociaciones se hacían tras bambalinas y los empresarios se abstendían de comentar en público sobre asuntos partidistas y/o netamente políticos”<sup>59</sup>.

De esta forma los temas relacionados con la administración pública y el gobierno quedaban fuera de su radar de incidencia, así la centralización del

---

<sup>58</sup> Yemilé Mizrahi, La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteños, Revista Foro Internacional, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 32, no. 5 (130) (oct.-dic. 1992), p. 744-771

<sup>59</sup> Américo Saldivar, Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976), México, Siglo X X I , 1980, p. 76. En Yemilé Mizrahi, La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteños, Revista Foro Internacional, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 32, no. 5 (130) (oct.-dic. 1992), p. 744-771



poder del partido dominante y del Presidente de la República quedaban blindados de presiones que pusieran en riesgo su existencia.

En este sentido, el gobierno dispuso una serie de organizaciones empresariales para dar salida a las demandas que tuvieran los sectores y así negociar. Sin embargo, los mas poderosos tenían línea directa con el poder ejecutivo por lo que tenían incentivos para fomentar lazos personales con las autoridades, comportamiento que no cambió a la luz de la transición democrática.<sup>60</sup> Hasta la década de los setenta los conflictos que se suscitaban en las organizaciones empresariales no fueron graves y no traspasaban al terreno político electoral. Según Mizrahi había tres condiciones que daban estabilidad a las relaciones entre empresa y gobierno y así al sistema político:

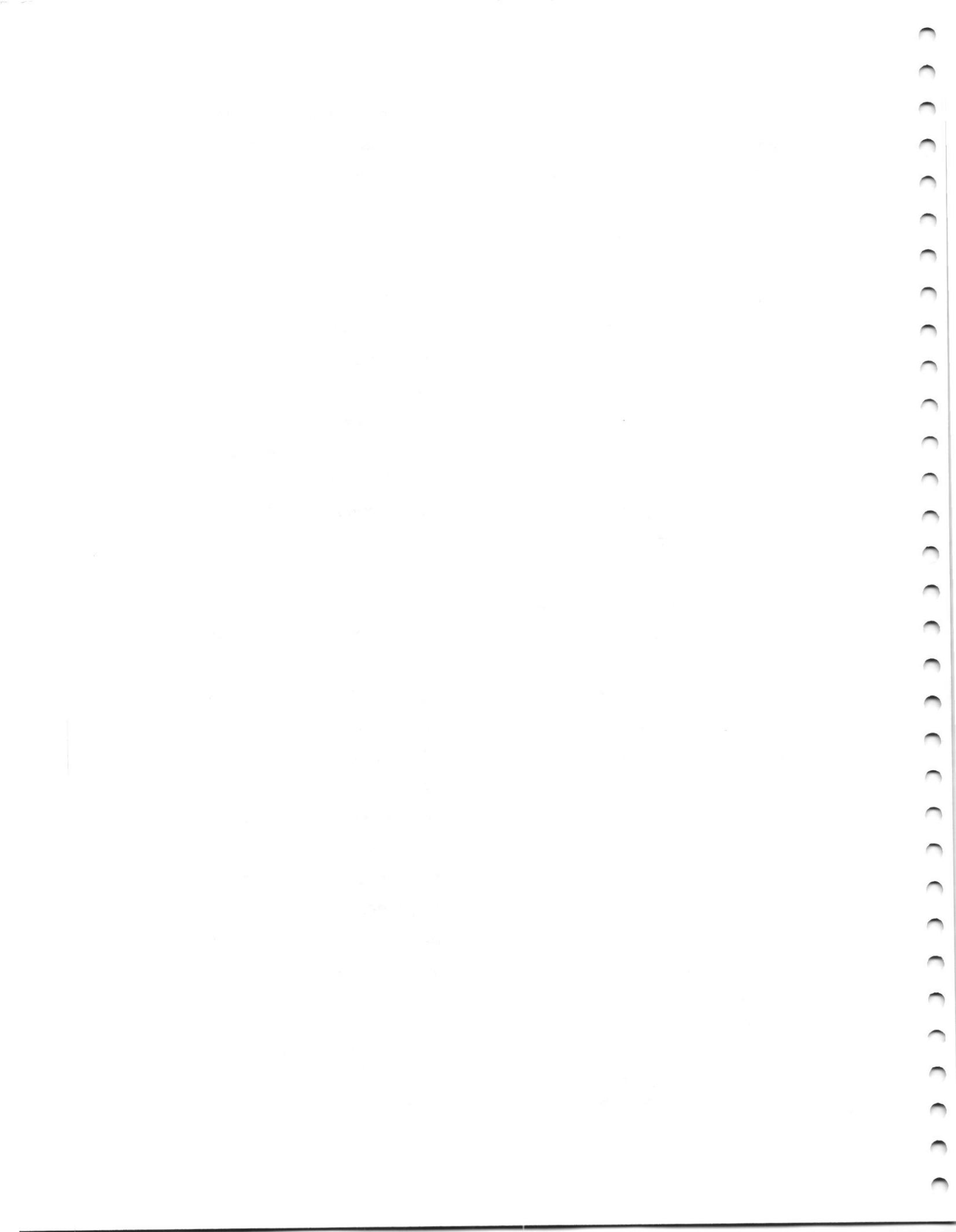
1. Una organización corporativista que garantizaba la unión de pequeños, medianos y grandes empresarios y eliminaba las posibilidades de una expresión política alterna vinculada a otro partido.
2. Estabilidad económica y posibilidades de crecimiento e inversión privada.
3. La existencia de un grupo moderador dentro del sector empresarial que mediaba las discusiones y las diferencias entre los empresarios y el gobierno.<sup>61</sup>

Además de los cambios políticos y el agotamiento del sistema político autoritario que dio pie a la apertura de espacios para otros partidos, a partir de los setenta las condiciones para que las relaciones entre los empresarios y el gobierno siguieran siendo cordiales también cambiaron. El sector empresarial creció y las posibilidades de desarrollo económico en el país se redujeron, la incidencia de éste con el gobierno hacía que unas empresas tuvieran mas beneficios que otras y el gobierno comenzó a negociar de manera mas directa con los empresarios mas grandes por lo que al paso del tiempo las organizaciones se fracturaron. Así, se crearon nuevas organizaciones empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), con una

---

<sup>60</sup> Yemile Mizrahi, La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteños, Revista Foro Internacional, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 32, no. 5 (130) (oct.-dic. 1992), p. 744-771

<sup>61</sup> Este papel de moderador fue adoptado por los banqueros hasta la nacionalización de la banca.



sobrerrepresentación importante de las grandes empresas, en parte esto se debió a que el gobierno necesitaba del apoyo de este sector para realizar convenios relacionados con la estabilización macroeconómica. El gobierno buscó el apoyo del CCE para organizar la participación empresarial en los pactos de estabilización macroeconómica y así el patrón de relaciones antes mencionado cobró fuerza. Con Luis Echeverría de presidente, las relaciones entre los empresarios y el gobierno empezaron a afectarse, en parte por el estilo nacionalista de gobernar y por el carácter personal con el que se trataba a los grandes empresarios.

Los empresarios medianos comenzaron a ser críticos de la actuación gubernamental al punto de que organizaciones como la COPARMEX y la CONCANACO se radicalizaron políticamente y por primera vez demandaron un sistema más democrático y en algunos casos, buscaron espacios de representación popular. Bajo este perfil “la Coparmex experimentó un importante crecimiento en el número de sus afiliados, gracias a ello fue considerada la organización empresarial más independiente y la que mejor representaba y defendía los intereses del sector privado”.<sup>62</sup>

Cuando el presidente José López Portillo nacionalizó la banca en 1982, se abrió en México un nuevo capítulo en la relación entre empresarios y gobierno. La sorpresiva medida, percibida como autoritaria por los empresarios, desencadenó un conflicto de dimensiones sin precedentes. Por primera vez en cuarenta años, el conflicto entre los empresarios y el gobierno se desbordó hacia el terreno electoral y no volvió a sus cauces, pese a los esfuerzos del presidente Miguel de la Madrid por recobrar la confianza del sector privado<sup>63</sup>. El descontento abierto contra el gobierno no solo fue por la nacionalización de la banca, se debía a una condición más del agotamiento del modelo autoritario, por lo que varios empresarios empezaron a participar abiertamente en el Partido Acción Nacional con ello, era claro un nuevo movimiento de oposición y de incidencia política desde el sector empresarial y de divisiones internas con lo que se hizo público que la comunidad no era

---

<sup>62</sup> Yemile Mizrahi, op. Cit., p. 744-771

<sup>63</sup> Ibidem.



ni es homogénea pues entre los empresarios aunque unidos, siempre coexistieron entre ideas e intereses diversos.

Finalmente, en 1997 además de modificarse completamente las formas de negociación por la pérdida de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, las organizaciones empresariales pierden relevancia pues se aprueba una reforma que elimina la obligatoriedad de las empresas a afiliarse a una organización que las represente.<sup>64</sup>

De esta forma, los grandes empresarios tuvieron que idear nuevos mecanismos de participación y negociación para acceder al poder, encontrar relación con los nuevos gobernantes y así mantener una relación empresa-estado altamente institucionalizada. En el capítulo III se desarrollará mas ampliamente como es que ahora negocian y por qué es que los mecanismos son similares a los de las organizaciones sociales.

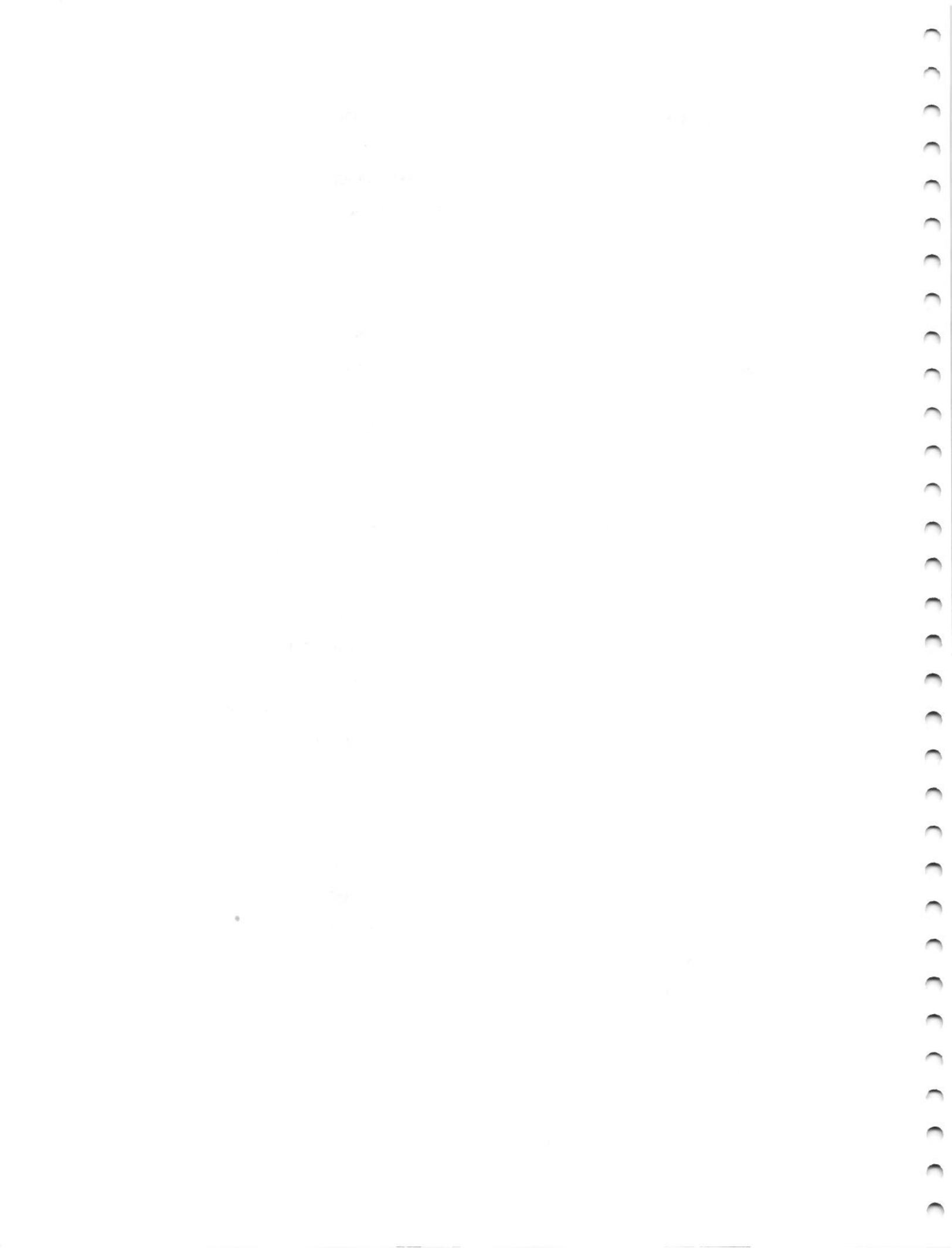
II.I.d Características del nuevo sistema político: el partido negociador  
Las sucesivas reformas electorales, de las que se habló en el capítulo anterior, que se realizaron a partir de 1978 alteraron radicalmente el esquema de participación política hasta lograr un congreso plural en donde se abrió la puerta a la participación político-social y a la iniciativa privada para negociar ahora con varias estructuras formales de poder y no solo con la figura presidencial del partido dominante. La Cámara de Diputados primero y la de Senadores después comenzaron a poblarse de legisladores de diferentes partidos, hasta dejar sin mayoría al partido del presidente. “México pasó así de ser un sistema de partido hegemónico con bajos niveles de competencia, ofertas políticas reducidas y escasas posibilidades de acceder al poder, a un sistema pluripartidista competitivo y en el que las fuerzas políticas reconocían la vía electoral como medio legítimo y creíble para acceder al poder”.<sup>65</sup>

El partido hegemónico se convirtió en un organismo político que ahora buscaba negociar y no esperaba la negociación. Las facultades del poder legislativo poco a poco se hizo de un papel relevante y empezó a ejercer las facultades que la Constitución le otorgaba. Así, las negociaciones iban mas

---

<sup>64</sup> Sergi Barbens, Representación y participación de las empresas latinoamericanas en los procesos políticos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya-Documento de Trabajo,2004,España,p.18.

<sup>65</sup> Amparo Casar, María, *op.Cit.*, p.108.



allá del poder ejecutivo ya en la nueva etapa del sistema político el presidente de la república no podía producir legislación sin tomar en cuenta a la legislatura y viceversa, ninguno de los dos poderes podía ignorarse. El presidente había dejado de ser, en modo alguno, poderoso”.<sup>66</sup>

II.II El poder legislativo como un actor político clave en el nuevo planteamiento del sistema político.

Con el agotamiento del modelo autoritario y la pérdida en 1997 de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados el poder legislativo, en los años recientes, se vuelve un actor relevante en la toma de decisiones. Los partidos de oposición ahora tienen voz y voto y representan un grupo plural y activo del nuevo sistema político. En el siguiente cuadro se muestran los cambios en la composición de la Cámara de Diputados<sup>67</sup>

Como se puede ver la pluralidad de partidos en la Cámara de Diputados hizo que “tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecentarán las actividades del cabildeo”.<sup>68</sup> Así, con la llegada de un gobierno dividido donde el poder ejecutivo era representado por un partido y en la Cámara de Diputados solo se contaba con una mayoría relativa, la politización del trabajo en el poder legislativo empezó a ser evidente y a actuar como un mecanismo de presión para el Poder Ejecutivo. La politización del trabajo legislativo fue evidente y muy pronto dio muestras de que sería utilizado por la oposición para presionar efectivamente al Ejecutivo. En el periodo de 1997 a 2000 la oposición comenzó a vigilar al Ejecutivo en términos de su presupuesto ello mediante la facultad de revisar y modificar las propuestas de recaudación y asignación de gasto público.<sup>69</sup> Con estas prácticas se hizo visible que el sistema político autoritario basaba su

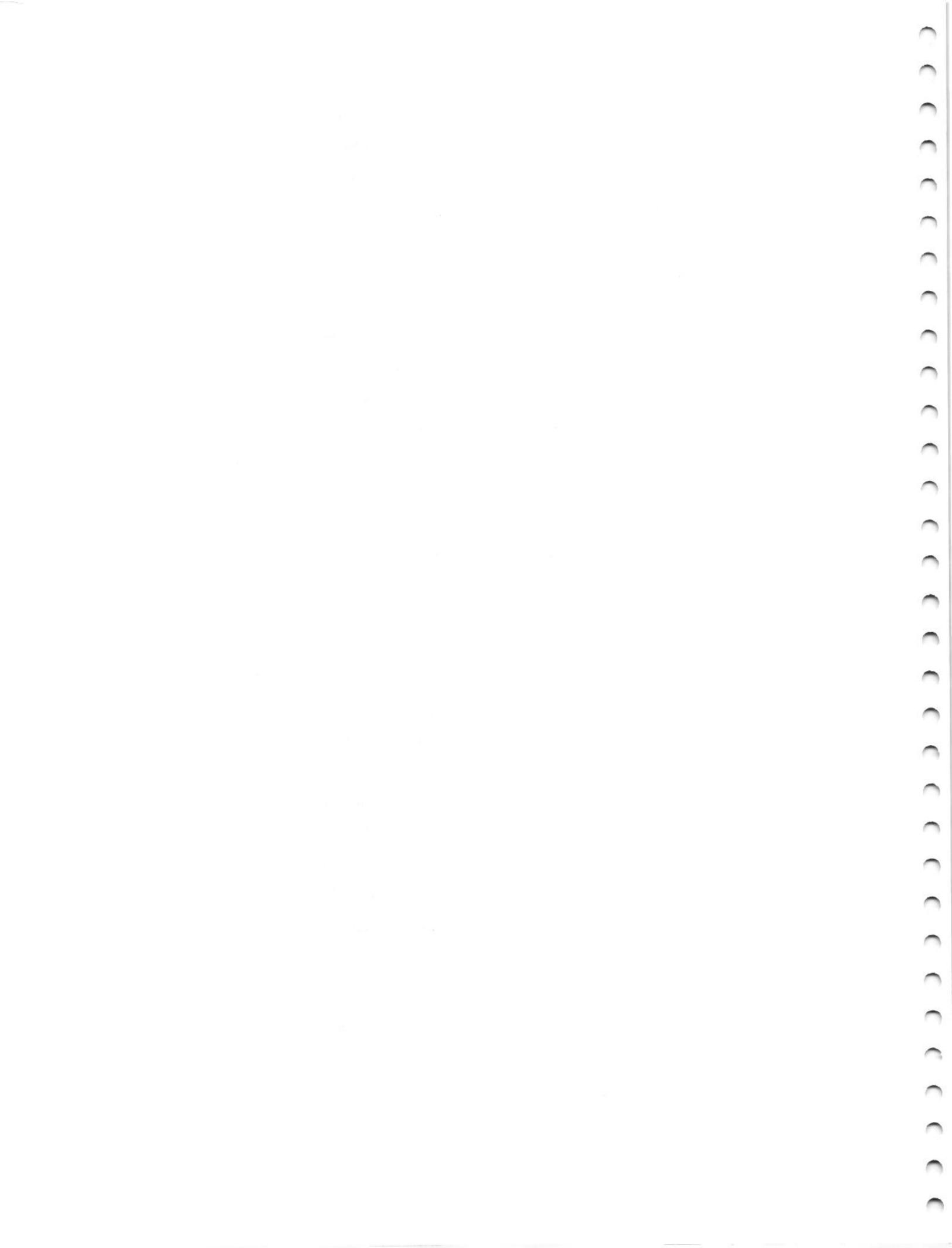
---

<sup>66</sup> Alonso Lujambio, *Acertijo constitucional: a seis años de gobierno dividido*, Nexos, México, Abril 2004.

<sup>67</sup> Cuadro tomado de Rogelio Hernández Rodríguez en, *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, COLMEX, 2010, P.451

<sup>68</sup> José de Jesús Gómez Valle, *op.Cit.*

<sup>69</sup> Rogelio Hernández Rodríguez en, *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, COLMEX, 2010, P.453



actuación en atribuciones extra constitucionales y que ahora, al hacer valer la ley el nuevo planteamiento hizo visible un Poder Ejecutivo débil que tiene mínimas facultades frente al Congreso, “mientras que éste no sólo puede legislar con libertad sino también superar y controlar al Ejecutivo”.<sup>70</sup>

Para el año 2000 el Poder Ejecutivo lo asumió el Partido Acción Nacional pero no obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por lo que ya de facto la relación sería tensa.

Además de la inexperiencia del partido como gobernante y no como oposición, las decisiones del presidente Vicente Fox hicieron que el país enfrentara una parálisis legislativa y el proyecto de gobierno no se desarrollara a cabalidad. Pese a esta problemática el papel del Congreso fue determinante en cuanto a la aprobación de diversas leyes relevantes para la vida pública del país<sup>71</sup>. En 2006 el país vivió una de las crisis políticas mas serie de su historia contemporánea. Fue tal la confrontación entre el PAN y el PRD que el Congreso presentó una fragmentación de partidos compleja donde las facciones de izquierda se negaban a colaborar. El PRI por primera vez dejó de ser la primera minoría y PAN a pesar de haber llegado al Poder Ejecutivo nuevamente no logró un número de escaños que le permitiera trabajar libremente conforme a su proyecto sexenal.

Sin embargo y pese a estas confrontaciones, se lograron acuerdos en cuanto a los ingresos y el gasto público por lo que aún con los problemas de un gobierno dividido la labor y la importancia que ahora tiene el poder legislativo ha dado entrada a “empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos para negociar sus propuestas e intereses con el poder Legislativo, sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales, que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen”.<sup>72</sup>

Bajo este nuevo planteamiento en el sistema político donde el poder legislativo es uno de los actores mas relevantes la participación cívico política

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Como fueron las reformas a la ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y la ley de la Comisión Nacional de los pueblos indígenas con la que se obligaba a crear un Instituto Indigenista.

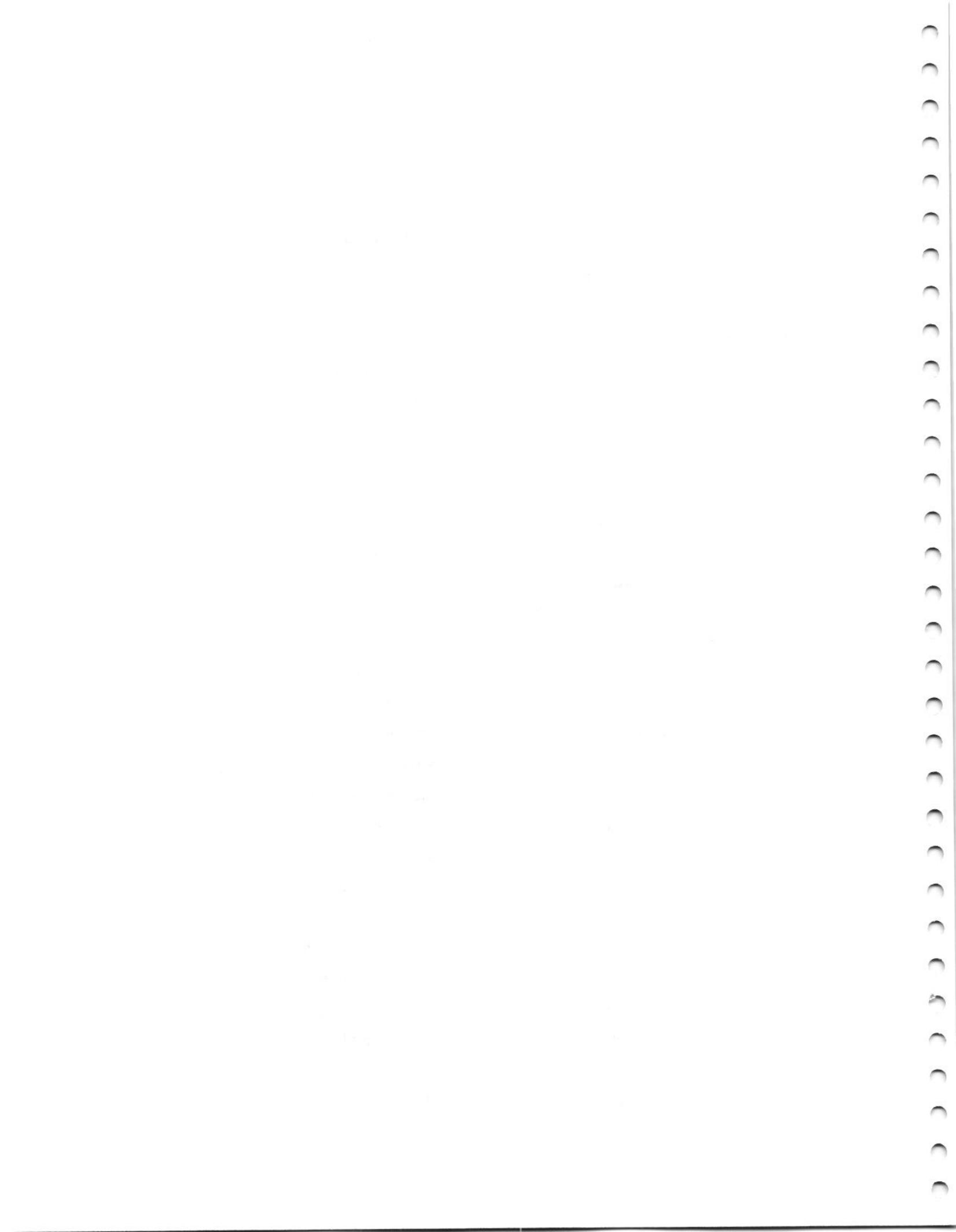
<sup>72</sup> José de Jesús Gómez Valle, op. Cit., Octubre 2007.



y la incidencia en la agenda pública tanto de las empresas como de las organizaciones civiles se modificó en el siguiente apartado se mostrarán los principales cambios.

## II.II.a la (nueva) relación entre la iniciativa privada, las organizaciones cívico políticas y el poder legislativo

Para las organizaciones cívico-políticas no solo se abrió el espectro de participación dentro del poder legislativo, también se fomentó la participación de los participantes sistémicos (descritos en el apartado I.I) a través de modificaciones a las estructuras y funciones de la administración pública federal un esquema de integración para ejercer funciones gubernamentales en diversos sectores como la educación, la salud, atención a mujeres y grupos marginados, aprovechado que éstas eran más eficientes en tanto estaban más cerca de la población enfocada. Además, una cantidad considerable de prominentes dirigentes de ONG's fueron integrados a funciones gubernamentales. Con ello se abrió un nuevo capítulo en la relación de sectores de la sociedad y el gobierno. Sin embargo los canales de comunicación para procesar demandas sociales que no estaban incluidas en este esquema tenían otras oportunidades para ser tomadas en cuenta. Al tener mayor fuerza y heterogeneidad en su composición el Poder Legislativo, si se daba una negativa por parte de algún representante de algún partido existen posibilidades de acercarse a otro grupo parlamentario. Ello dio paso a una diversidad de temas sociales mayor donde ya no solo se exigen derechos fundamentales también se dio una pluralidad de temas donde no es necesaria una participación masiva de la ciudadanía para ser tomados en cuenta por los representantes políticos y donde el gobierno no es el único actor en las coyunturas políticas. Al paso del tiempo, los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, en ciertas coyunturas y conflictos de las sociedad asumen el papel de mediador y de puente de comunicación con varios grupos que en ocasiones pudieran estar confrontados. El cabildeo cobró fuerza y la participación de diversos sectores de población también, incluso utilizando medios similares de persuasión donde las empresas ganan la carrera ya que al



tener una esquema de participación masivo las organizaciones civiles no solo tuvieron que adaptarse a los cambios políticos de los órganos de gobierno, también a su propio estilo de participación. Tal es el caso que para equilibrar dicha participación en Febrero de 2011 se creó un registro de cabilderos como parte de la aprobación del reglamento de los mismos, pero contra lo previsto de los 81 registros aprobados para personas morales en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados mas del 90% pertenecen a empresas u organizaciones empresariales y el resto a organizaciones civiles(10%)<sup>73</sup> por lo que se dejó pasar una oportunidad de ocupar un espacio importante para generar un contrapeso entre la participación empresarial y la cívico política partiendo del mismo espectro de posibilidades de incidencia.

Este capítulo mostró los cambios que sufrió el sistema político en el siglo XX y comienzos del XXI, la apertura de espacios de representación popular, la importancia que en los últimos años ha cobrado el poder legislativo. La participación de la iniciativa privada en el desenvolvimiento de los dos planteamientos del sistema político da cuenta de las posibilidades de incidencia que ahora tienen. La incidencia política con la que cuentan la iniciativa privada es muy alta en comparación con las organizaciones cívico políticas, incluso utilizando esquemas de participación similares. La industria tabacalera es un ejemplo paradigmático de cómo las empresas se apropian de espacios de participación cívico política para incidir en políticas públicas que pueden llegar a afectarlos. En el siguiente capítulo se expondrán los tipos de participación, las estrategias que implementan y el éxito que han tenido.

### **Capítulo III Los nuevos tipos de participación cívico-política e incidencia política en el nuevo planteamiento del sistema político Mexicano: El control del tabaco en México, un estudio de caso.**

En el siguiente apartado se retomará la tipología de participación expuesta en el Capítulo I para vincularla con el caso de la industria tabacalera en México,

---

<sup>73</sup> Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Inscripción en el Registro de Cabilderos, Abril 2011.



se mostrará su desarrollo a partir de una serie de entrevistas realizadas a cabilderos, líderes de organizaciones civiles y tomadores de decisiones y finalmente se establecerán las similitudes entre los dos grupos.

Si bien son conocidas las estrategias que utiliza la industria tabacalera fuera de la ley para incidir en la agenda pública para la comparación entre la IT y las organizaciones cívico políticas sólo se tomaran en cuenta las estrategias legales pues son ellas las que tienen similitudes con las implementadas por las organizaciones civiles.

### III.I Categorías de análisis sobre los tipos de participación.

En el nuevo planteamiento del sistema político se documentaron tres tipos de participación: los participantes ajenos o periféricos al sistema, los participantes sistémicos y los participantes utilitarios o cabilderos pues se asume que ambos (empresas y organizaciones civiles a favor del control de tabaco) utilizan los espacios formales o institucionalizados para crear rutas de dialogo. Ambos buscan incidir en la creación de leyes, unos (la IT) para bloquearla o disminuir su implementación y los otros (las organizaciones) para fomentar dichas políticas. Para entender la actuación de la industria es preciso reconocer sus estrategias.

### III.II Identificación de las estrategias de la industria tabacalera.

La industria tabacalera (en adelante IT) utiliza distintas estrategias para interferir en las principales decisiones públicas en materia de control de tabaco en México. Las estrategias se despliegan fundamentalmente ante los poderes legislativo y ejecutivo de los ámbitos de gobiernos federal y estatal. El presente apartado tiene por objeto identificar, describir y clasificar estas estrategias. Para ello, se aborda la problemática de la siguiente manera: en un primer momento se identificarán las estrategias generales de la IT y se describirán sus características generales. Éstas son las siguientes:

- *Cobertura*: Consiste en construir y fortalecer las relaciones políticas con los actores claves a fin de influir en la toma de decisiones en materia de tabaco en México.



- *Estructura*: Es la forma de organización que implementan las tabacaleras para desarrollar el proceso de interferencia en la construcción de políticas públicas de control de tabaco.

- *Incidencia*: Conjunto de acciones que realiza la IT en los distintos ámbitos de gobierno para frenar, modificar o inhibir la toma de decisiones sobre la regulación de tabaco.

- En un segundo momento se clasificarán las estrategias de interferencia identificadas y se mostrarán las que son similares a las que utilizan los participantes utilitarios. Se dividen en dos grandes rubros: *Formales*: Son herramientas discursivas y persuasivas de las cuales se vale la IT y los participantes utilitarios para promover y defender sus intereses.

- *Informales*: Serie de actividades que, en su mayoría, no se apegan a un protocolo legal. Buscan dilatar, detener, entorpecer, o estorbar la toma de decisiones necesarias para implementar las políticas públicas de control de tabaco y únicamente son utilizadas por la IT.

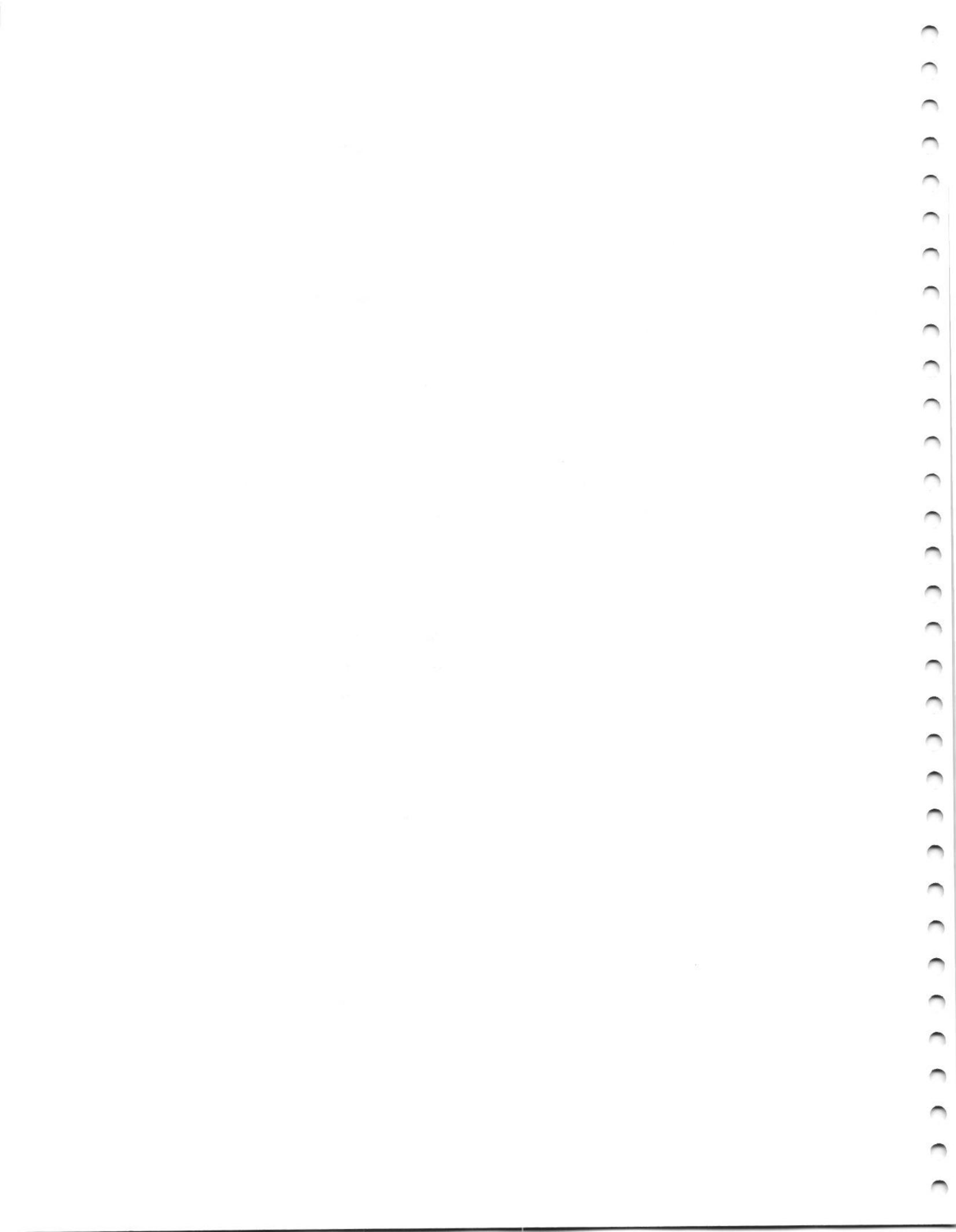
La Organización Mundial de la Salud (OMS), en una publicación realizada por el Comité de Expertos en Documentos de la Industria Tabacalera en 2008 identificó diecisiete estrategias de intervención de la IT (OMS 2008a, 12), entre las que destacan: (i) cabildeo legislativo, (ii) financiamiento de campañas y compra de políticos, (iii) presión política a través de la movilización de industrias afines o de eslabones de la cadena de producción del sector y (iv) amenazas sobre la estabilidad económica del país.

El cabildeo es un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones.<sup>74</sup> En México esta actividad se desarrolló, sobre todo, a partir de 1997, cuando por primera vez, el partido en el gobierno perdió la mayoría en el congreso.<sup>75</sup> Empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo (a diferencia de antes, cuando se buscaba principalmente al ejecutivo para impulsar una agenda). Al respecto, un

---

<sup>74</sup> José de Jesús Gomez Valle, "El cabildeo al poder legislativo en México", Estudios sobre estado y sociedad, vol. XIV, número 42, agosto 2008.

<sup>75</sup> Ibidem.



ejecutivo de la IT señala: “en una ocasión un compañero de trabajo me comentó que tenían algunos problemas para resolver un asunto que evidentemente tenía que ver con la tributación, ésta persona llamó al Presidente Zedillo para negociar. Cuando [mi compañero le] explicó de que trataba el asunto en cuestión [al Presidente], éste le respondió: “creo que te equivocaste de oficina, los temas con el congreso ya no se tratan aquí”.

Además de las estrategias identificadas por la OMS, para esta tesina se identificaron otras acciones emprendidas por la IT en México para socavar las políticas públicas en materia de control de tabaco, que en este apartado se clasifican y analizan. Como se verá, en su mayoría, las estrategias desplegadas aprovechan un débil sistema político y se montan en una estrategia más amplia de fortalecimiento del trabajo de promoción de la IT hacia América Latina. A partir de la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) por el Senado en el año 2004, el gobierno mexicano quedó obligado a reforzar su regulación en materia de producción, publicidad, venta y consumo de tabaco. Sin embargo fue hasta 2006, con el cambio de gobierno, que inició un esfuerzo real para regular el tabaco en México a la luz del CMCT. La industria tabacalera, en respuesta, ha desplegado distintas estrategias para frenar, modificar o inhibir cualquier reglamentación que pudiera impactarla económicamente. Para ello, la IT diseñó un acercamiento con distintos tomadores de decisiones públicas en México.

### **Características generales**

Las estrategias de la IT para influir en las políticas de control del tabaco pueden clasificarse en: (I) la cobertura de espacios de decisión, que se realiza mediante (i) cabildeo cotidiano y (ii) cabildeo estratégico; (II) la estructura utilizada para realizar este cabildeo que puede ser de dos tipos: (i) desde las oficinas centrales o (ii) por contratación externa a firmas de cabildeo reconocidas; y (III) la incidencia que se realiza en dos niveles de gobierno: (i) Federal y (ii) Estatal.

Cobertura de los espacios de decisión



La cobertura de los espacios de decisión se realiza a partir dos actividades principales: (i) *cabildeo cotidiano* (o “*de infantería*”<sup>76</sup>) y (ii) *el cabildeo estratégico*.

#### Cabildeo Cotidiano.

El cabildeo cotidiano se lleva a cabo, principalmente, en el poder legislativo por cabilderos oficiales que están diariamente en las Cámaras. Las principales funciones del cabildeo cotidiano son: (i) servir de interlocutores entre la empresa y diputados y senadores; (ii) hacer llegar a los legisladores información relevante para la industria; e (iii) iniciar y estrechar lazos con los principales dirigentes. Esta última función se realiza por medio de invitaciones a eventos sociales, o bien, con la creación de espacios de diálogo formales para convencerlos de las posturas de las empresas a las que representan.<sup>77</sup> Un ex ejecutivo de la IT, en entrevista, nos comentó: “un cabildero está todo el tiempo construyendo relaciones porque no sabes en qué momento vas a requerir tener acceso a cierto actor de política pública, todo el tiempo necesitas estar construyendo, abriendo canales de comunicación que eventualmente sé que voy a necesitar”.<sup>78</sup>

Confirmando lo anterior, un ex funcionario que ha estado presente en la toma de decisiones puntualizó: “(las tabacaleras) presentaron documentos a más de 200 diputados diciendo que iban a perderse empleos, que el campo mexicano se va a ver afectado, sensibilizarlos sobre las cosas terribles que hemos hecho quienes hemos impulsado medidas en contra de ellos.”<sup>79</sup>

Si bien, en México se sabe del intenso trabajo que implica la actividad de cabildeo, lo cierto es que aún no ha sido regulada. Con todo, en el 2009 se habían identificado 9 despachos reconocidos que realizan este tipo de actividad.

#### **Cabildeo estratégico**

El cabildeo estratégico consiste en la búsqueda de negociaciones entre la industria tabacalera y actores políticos claves tanto del poder ejecutivo,

---

<sup>76</sup> Término que utilizó el entrevistado #6 para referirse al cabildeo cotidiano.

<sup>77</sup> Esta información fue obtenida a partir de las entrevistas anónimas que se llevaron a cabo para la investigación.

<sup>78</sup> Entrevistado 6, México D.F., junio 2010.

<sup>79</sup> Entrevistado 2, México D.F., diciembre 2009.



como del legislativo. Este tipo de cabildeo se despliega a partir del trabajo realizado en el cabildeo cotidiano. Cuando se presentan decisiones importantes o iniciativas claves para la industria, los cabilderos utilizan los contactos y relaciones que ha establecido el trabajo cotidiano para que los principales representantes de la IT, o incluso, los directores o dueños de las empresas busquen generar negociaciones directas con los principales tomadores de decisiones de entre los legisladores.<sup>80</sup> En este sentido, un funcionario del Consejo Coordinador Empresarial dice: “son muy pocos los casos en donde el cabildeo se hace de manera individual, ya que para eso existe la disciplina de partido, el cabildeo se hace mas bien en grupos parlamentarios.”<sup>81</sup> Otro entrevistado, que pertenece a las organizaciones civiles a favor del control de tabaco nos comentó: *“los cabilderos se van con piezas claves de la política que tengan mayores alcances, no se van más abajo.”*<sup>82</sup>

### **Estructura**

Las empresas tabacaleras han generado, cuando menos, dos tipos de estructuras organizacionales para incidir en la toma de decisiones públicas. La primera opera directamente desde las oficinas centrales de las propias empresas. La segunda consiste en contratar varios despachos de cabildeo reconocidos, buscando el mayor número de redes posibles. El propósito principal es contratar a distintos despachos para generar competencia entre ellos y cubrir todas las redes existentes entre cabilderos y tomadores de decisión.

En el caso específico de Phillips Morris México (PPM), la empresa se hace cargo directamente de su cabildeo. Al interior de la empresa tienen un área de asuntos públicos con circuitos regionales creados en función de las principales zonas tabacaleras de la república mexicana. Estos circuitos regionales dependen de un coordinador general.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Entrevistado # 4, México D.F., junio 2010.

<sup>81</sup> Entrevistado # 5, México D.F., junio 2010.

<sup>82</sup> Entrevistado # 3, México D.F., mayo 2010.

<sup>83</sup> Información obtenida del entrevistado #6,. México, D.F; junio 2010.



Para British American Tobacco México (BATM), el cabildeo se cubre de forma distinta. Además de tener un área de asuntos legales, la cual se dedica entre otras cosas “...a dar soporte en programas de responsabilidad social y proyectos que involucren otros actores”<sup>84</sup>, cuentan con la Dirección de Asuntos Corporativos (DAC-BATM). Esta dirección es la que participó en las nueve reuniones que sostuvo la IT con los integrantes de la Comisión de Salud del Senado<sup>85</sup> durante las negociaciones que llevaron a la elaboración de la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT) y posteriormente en las reuniones con la Comisión Federal de Prevención de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)<sup>86</sup>. En forma paralela, BATM efectúa contrataciones externas con distintas firmas de cabildeo en México.<sup>87</sup>

#### Incidencia

La incidencia se refiere al alcance de las acciones que realiza la IT para interferir en la toma de decisiones sobre la regulación de tabaco. Para lograr un impacto sustantivo de las propuestas promovidas por la industria, la estrategia de cabildeo busca incidir de dos formas: simultánea (i) y sucesiva (ii).

La estrategia es simultánea cuando cubre varios frentes de decisión al mismo tiempo; es sucesiva, cuando los enfoca en un orden cronológico. Esta modalidad se debe a que, en algunos casos, las agendas públicas se definen entre los dos poderes (ejecutivo y legislativo), y por lo tanto las negociaciones y la puesta en marcha de las estrategias inician en un frente y terminan en otro, como es el caso de la aprobación del IEPS en 2009.

La incidencia se desarrolla principalmente en dos esferas de gobierno distintas: la estatal (I) y la federal (II).

#### A nivel Federal

A nivel federal el trabajo realizado por la IT se enfoca en los poderes legislativo y ejecutivo. En el ámbito legislativo pretenden incidir en los siguientes sentidos: (i) participar en la construcción de iniciativas de ley,

<sup>84</sup>[http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT\\_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO74SN5H?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1](http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO74SN5H?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1)

<sup>85</sup> Entrevistado #1, México D.F., mayo 2010.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Entrevistado #9, México D.F; febrero 2010.



generando propuestas legislativas que se contrapongan a las realizadas por los legisladores; y (ii) acercarse a los jefes de bancada para ser escuchados. La primera de estas dos intervenciones se da especialmente en las comisiones de salud y de hacienda en ambas Cámaras. El trabajo se lleva a cabo simultánea y/o consecutivamente, ya que si las estrategias no son eficaces en una, lo pueden ser en otra.<sup>88</sup>

La incidencia en el ámbito del poder ejecutivo es relevante para la IT considerando que el ejecutivo tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expide el poder legislativo, así como la facultad reglamentaria que es la que posibilita la aplicación de determinada legislación en la esfera administrativa.<sup>89</sup> Además, aunque la discusión y aprobación de las leyes se da en el legislativo, es innegable la importancia de la participación del ejecutivo en su creación.

Las tabacaleras buscan incidir principalmente en la Secretaría de Salud (SSA), en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y en COFEPRIS (dependencia de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica). Lo que se busca es mantener el estado actual de la regulación en materia de impuestos, publicidad, comercialización y prevención. En el caso de la COFEPRIS, el trabajo realizado se centra en la creación y aplicación de los reglamentos que precisan y complementan las leyes aprobadas por el legislativo. Al igual que en el legislativo, los representantes de las empresas tabacaleras pretenden negociar la regulación que les será aplicable con los altos funcionarios de las dependencias de gobierno.

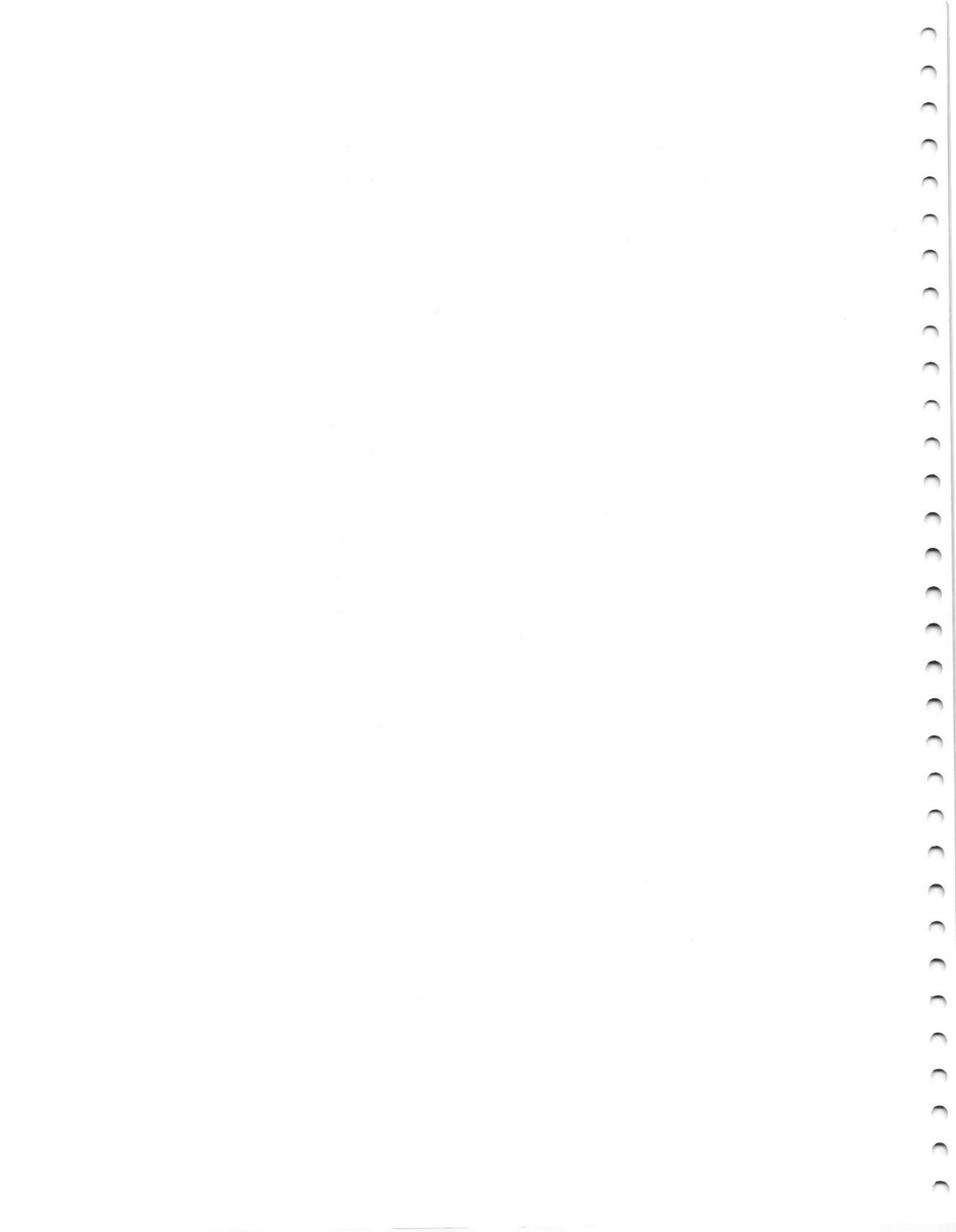
### **A nivel Estatal**

En el caso de las entidades federativas, las estrategias de la IT se centran en los estados productores de tabaco (Veracruz y Nayarit) y en aquel donde se ubican las sedes de las empresas comercializadoras de tabaco (Nuevo León). La importancia de las entidades federativas es doble: por una parte, siendo la salud una materia concurrente, los estados tienen facultades para regular ciertos aspectos de la venta y consumo del tabaco (v.g., los espacios libres de

---

<sup>88</sup>Entrevistado # 2, México D.F., diciembre 2009.

<sup>89</sup>Esto se encuentra determinado en el artículo 89 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



humo, campañas de prevención, puntos de venta); por otra parte, los gobiernos estatales tienen una influencia importante en el posicionamiento de sus representantes legislativos en las cámaras federales (piénsese en estados como Veracruz, con una amplia población y un elevado número de diputados [21 de 300 uninominales]). De los 500 diputados, 54<sup>90</sup> pertenecen a los estados mencionados<sup>91</sup> por lo que tienen una importante capacidad para incidir en el poder legislativo federal.

A nivel estatal, el ejecutivo tiene influencia sustantiva en los congresos locales por lo que la mayoría de las negociaciones o presiones se dan a través de él. La principal pretensión de la IT es incidir en la política estatal para poder influir en la construcción de políticas a nivel nacional. Es decir, más que buscar modificaciones o inhibir la aplicación de las leyes estatales de control de tabaco, como es la regulación de los espacios 100% libres de humo, el objetivo principal de las estrategias desplegadas a nivel local es buscar aliados que le permitan incidir a nivel federal. Tal es el caso de un Senador el cual en febrero de 2008, impulsó un punto de acuerdo, en el que pedía al ejecutivo federal un programa de apoyos a tabacaleros de Nayarit, Veracruz y Chiapas argumentando que la implementación de la ley antitabaco “impactaría a las familias tabacaleras, por lo que se debe promover proyectos para la reconversión productiva de las áreas tabacaleras, como lo marca el convenio marco de la OMS para el control del Tabaco”. Más adelante agregó: “Estamos conscientes de que se tiene que proteger la salud de los mexicanos, pero miles de familias mexicanas dedicadas a la producción de tabaco serán gravemente afectadas si se cumple con lo estipulado en el convenio marco de la OMS”<sup>92</sup>. El punto fue aprobado por unanimidad.

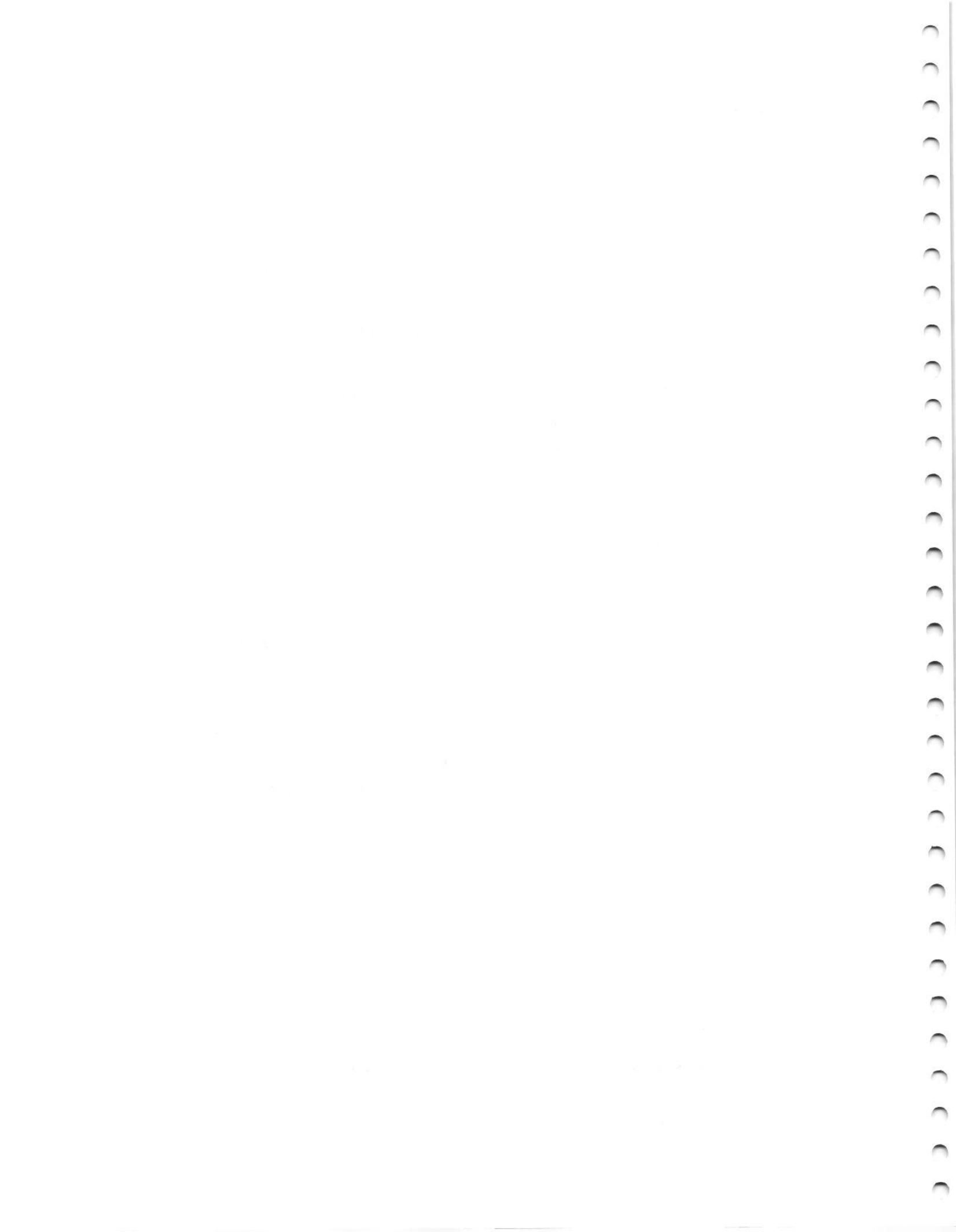
### **Clasificación de las estrategias de interferencia**

---

<sup>90</sup> Éste número no incluye a los diputados plurinominales.

<sup>91</sup> De los 500 diputados, 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, en tanto que los otros 200 son elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales de 40 escaños cada una.

<sup>92</sup> “El nuevo heraldo”, <http://www.elnuevoheraldo.com/articulos/tabaco-17139-nayarit-convenio.html>



Las estrategias para interferir en las políticas de control de tabaco se clasifican en dos, de acuerdo al *tipo* de actividad que se despliega: formales e informales. Para el caso de la Industria Tabacalera éstas se definen una vez que se determinan las características generales que ya mencionamos: cobertura, estructura e incidencia. Éstas aplican transversalmente a ambos tipos de estrategias. Así, surgen los siguientes tipos de estrategias:

#### **Estrategias Formales (discursivas o de cabildeo)**

Las estrategias formales responden, en gran medida, a la definición del cabildeo que, como ya hemos, es “un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones”<sup>93</sup>. Gran parte del cabildeo radica en acopiar información útil (poco o nada conocida) y encontrar formas de canalizarla a quienes toman decisiones regulatorias o de política pública, convencer a los actores claves de sus propuestas para la construcción de políticas públicas o regulación y, finalmente, negociar soluciones en las que la industria no salga afectada.

En este sentido las estrategias formales son un conjunto de herramientas de las cuales se vale la IT para frenar, entorpecer, dilatar o estorbar la toma de decisiones que se requiere para dar efectividad a la política pública de control de tabaco.

En palabras de un ex directivo de la Industria Tabacalera, las estrategias formales pueden definirse como “*un proceso de comunicación persuasiva, finalmente tienes el objetivo de convencer a cierto actor de políticas públicas de que la mejor manera de proceder en cierto tema es la que tú estás promoviendo y con ese objetivo debe ser una comunicación llena de información, clara, franca, con hechos verdaderos que contribuyan a que el tomador de decisiones pueda construir la mejor decisión.*”<sup>94</sup>

Desde esta perspectiva, lo más característico de las estrategias formales son el acopio y la difusión de información así como las capacidades discursivas de los cabilderos. En la medida en que sean más y mejores los argumentos

---

<sup>93</sup> José de Jesús Gómez Valle, “El cabildeo al poder legislativo en México”, *Estudios sobre estado y sociedad*, Vol. XIV, número 42, Agosto 2008.

<sup>94</sup> Entrevistado # 6, México D.F., junio 2010.



para hacer ver que la IT es productiva, positiva y benéfica para el país, logra interferir con mayor éxito en la toma de decisiones sobre su propia regulación.

En este sentido se han identificado seis estrategias formales de interferencia, a saber:

### **Empresas socialmente responsables**

Las empresas tabacaleras buscan ser reconocidas, tanto en la opinión pública, como en los ojos de los tomadores de decisiones como empresas que desempeñan una labor social y económica fundamental para el desarrollo del país, a fin de aumentar el costo político para los legisladores y funcionarios de implementar medidas contrarias a ellas. En entrevista sobre este aspecto un ex legislador comentó: “El discurso es muy claro, manejan tres cuestiones que me parecen importantes: una es decir que son una industria comprometida con el país, dos, somos una industria castigada y tres somos una industria responsable: Sabemos qué daño ocasionamos y por eso reparamos la Basílica como lo hizo Philip Morris. [La IT] juega con actores claves, tratan de generar una masa favorable de opinión entre los legisladores, y preparan un papel de víctimas con la opinión pública al decir que el movimiento antitabaco los ha afectado mucho”.<sup>95</sup>

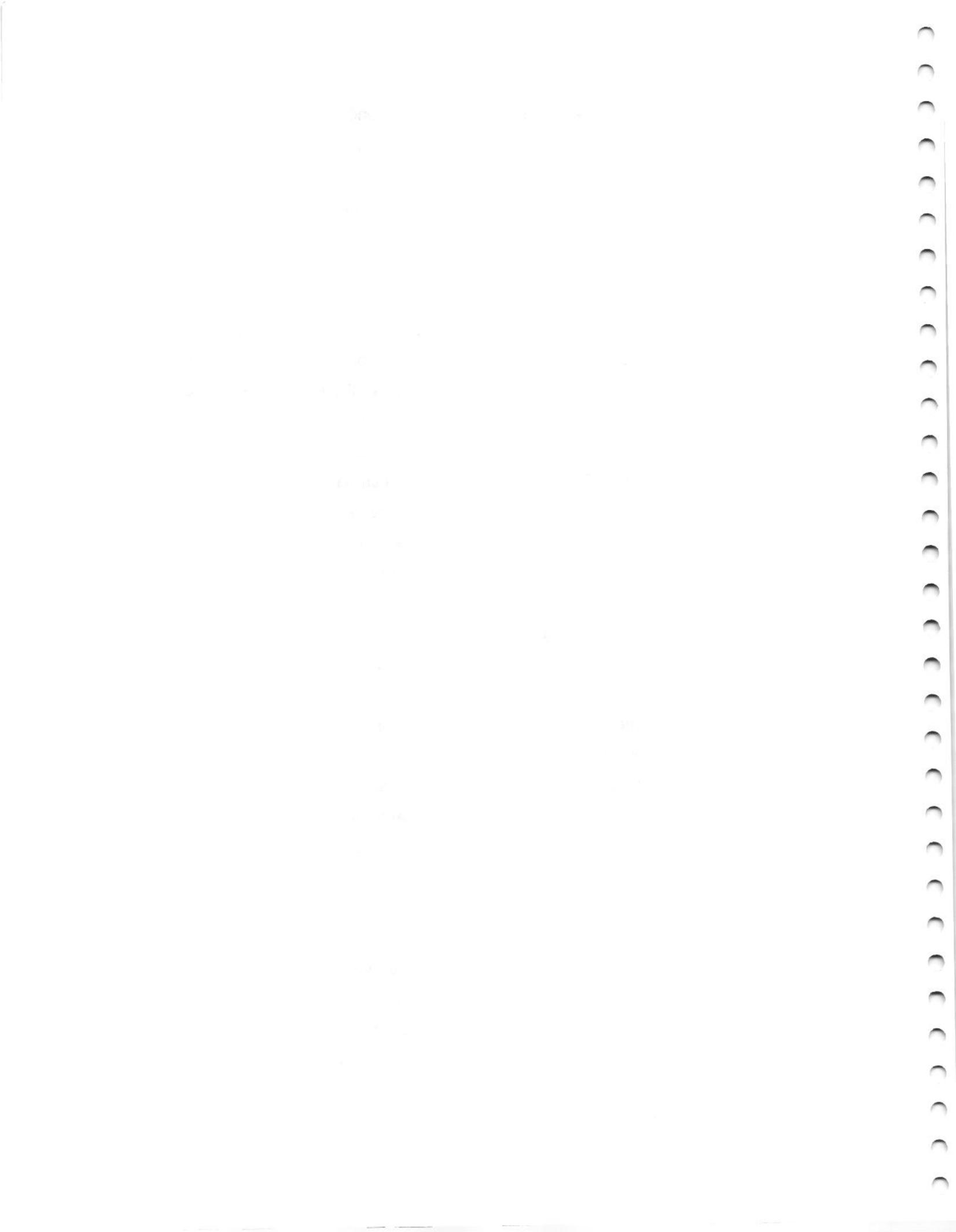
Utilizan dos herramientas principales para presentarse como empresas socialmente responsables ante los funcionarios públicos: el pago puntual de impuestos y las actividades filantrópicas. Estas medidas buscan capitalizar la imagen de la IT para estar bien posicionada ante legisladores y gobierno cuando se presenta alguna iniciativa tendente a modificar la regulación de tabaco.

### **Pago de Impuestos**

El impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) recaudado en 2008 superó los 250 mil millones de pesos, de los cuales 25 mil 500 millones de pesos (1,900 millones de dólares estadounidenses) correspondieron al rubro de tabaco. Así, el ingreso fiscal por venta de tabaco representa el 10% de la

---

<sup>95</sup> Entrevistado # 2, México D.F., diciembre 2009.



recaudación total del IEPS.<sup>96</sup> A esta cantidad debe sumarse el correspondiente impuesto al valor agregado (IVA). Cuando se presenta en la agenda pública un tema estratégico para la industria, sus representantes presionan políticamente alertando sobre los daños económicos a la IT debido a que una de las principales razones para disminuir el consumo de tabaco es el alza de precios en el producto. Al respecto de este tema, un representante del poder legislativo declaró de forma anónima lo siguiente: “[...] las tabacaleras siempre han tenido una relación institucional con Hacienda como uno de los más importantes aportadores de impuestos del país”.<sup>97</sup>

### **Actividades Filantrópicas.**

La IT desarrolla actividades filantrópicas de corte asistencialista con las cuales busca legitimar su imagen. PMM desempeña una labor social enfocada a llevar despensas una vez al año a zonas donde se desarrolla la principal actividad de la empresa, como parte del programa ALIMENTODOS. Cuenta, además, con otros dos programas: ÚNETE y Proyectos Productivos. Respecto de éste último un ex ejecutivo de la industria explicó: “se conformaba por un consejo ejecutivo, el cual aprobaba los proyectos a financiar y el monto de los recursos que se destinarían a su desarrollo, éste se conformaba por integrantes de la sociedad civil organizada”<sup>98</sup>. Así, los proyectos filantrópicos asistencialistas de la industria tabacalera buscan el apoyo y el respaldo de figuras públicas prestigiadas y, al menos en este caso, vinculadas al área de los Derechos Humanos.

Por su parte, BATM desarrolló el programa FLORECE el cual tiene por objeto “crear un compromiso de responsabilidad social entre el gobierno, las comunidades y la empresa que emplean la mano de obra temporal para sumar esfuerzos y prevenir el trabajo de menores en los campos tabacaleros”.<sup>99</sup> En el 2005, este programa “fue reconocido por el Centro Mexicano para la

---

<sup>96</sup> Hugh Waters, Belén Sáenz de Miera, Hanna Ross, Luz Myriam Reynales, *La economía al Tabaco y los impuestos al tabaco en México*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias; 2010. 31.

<sup>97</sup> Entrevistado # 1, México D.F., mayo 2010.

<sup>98</sup> Entrevistado # 6, México D.F., junio 2010.

<sup>99</sup> Información obtenida de la página oficial de la empresa. [http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT\\_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/D074XNJZ?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1](http://www.batmexico.com.mx/oneweb/sites/BAT_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/D074XNJZ?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1). Fecha de consulta: mayo 2010.



Filantropía (CEMEFI) como una de las Mejores Prácticas de Responsabilidad Social Empresarial, en la categoría "Principios del Pacto Mundial"<sup>100</sup>.

### **Regionalización de la problemática de la regulación del tabaco**

Otra de las estrategias de la IT consiste en impactar en el ámbito estatal. Las empresas tabacaleras pretenden hacer ver que la problemática de la industria es también la problemática de los estados tabacaleros al plantear que en la medida en que se aumenten impuestos en comercio, venta y producción, ellos tendrán que dejar los estados donde actualmente residen, lo que "hará perder muchos empleos a nivel estatal"<sup>101</sup>". Esta advertencia se plantea claramente como un costo político electoral para el gobierno local. La alineación de los intereses de gobiernos estatales con los intereses de las empresas tabacaleras se refleja en las intervenciones públicas de funcionarios. Tenemos el ejemplo de un gobernador quien en un evento público en noviembre de 2009 "*puntualizó que su gobierno defendió a la industria tabacalera porque es una gran empleadora de mano de obra femenina en Chalma, Chiconamel, Tantoyuca y Papantla, así como en Platón Sánchez y Los Tuxtlas. Nuestra industria tabacalera va bien en la Huasteca y así va a seguir.*"<sup>102</sup>

En el mismo sentido, el Diputado Federal del distrito VIII por Veracruz, durante la discusión del artículo cuatro transitorio de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para el año 2010, relativa a tabacos labrados enajenados o importados advirtió que: "un aumento inmediato al precio por cajetilla estaría aniquilando esta industria. Se perderán por lo menos tres mil hectáreas en los campos de cultivo en Veracruz, Chiapas, Jalisco y Nayarit y conllevaría pérdidas de 30 mil empleos a lo largo de toda la cadena productiva".<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> "Es un hecho que habrá un nuevo hospital en Tantoyuca, anuncia el gobernador", *Blog del Gobierno del Estado de Veracruz*, 31 de octubre de 2009. <http://gobiernover.blogspot.com>

<sup>102</sup> "Es un hecho que habrá un nuevo hospital en Tantoyuca, anuncia el gobernador", *Blog del Gobierno del Estado de Veracruz*, 31 de octubre de 2009. <http://gobiernover.blogspot.com>

<sup>103</sup> Cámara de Diputados Boletín de Información. Octubre 2009. [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2009\\_2009](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2009_2009)



Asimismo, un ex-legislador comentó que las empresas tabacaleras “...buscan regionalizar el problema y hacer un frente común con los Estados tabacaleros, tal es el caso del Gobernador de Nayarit preocupado por los tabacaleros de la Zona o el caso de los once diputados de Nuevo León que pedían que no se subiera el impuesto a los cigarros...”<sup>104</sup>

Maximización de los costos económico-políticos de la regulación del tabaco

Los costos económico-políticos que refiere la IT son al menos dos: la “aportación” tributaria del tabaco para el ingreso fiscal federal y el número de empleos que generan en una determinada región del país.

La forma de capitalizar dicha relación se da bajo presiones en los medios de comunicación o bien directamente con los poderes del Estado. Muestra de ello es la declaración emitida por Andrea Martini en la que señala: “entre los efectos económicos de la ley, contrasta el pago de 11 mil pesos por hectárea cosechada a sus proveedores de tabaco ubicados en Nayarit, contra los 2 mil 400 pesos que recibirían al cambiar a la siembra de frijol, por ejemplo. Los trabajadores en el campo que atienden directa o indirectamente las necesidades de BATM suman 6 mil 568, un 38 por ciento menos que hace dos años, según cifras de la compañía”.<sup>105</sup>

Confirmando lo anterior BATM emitió 3 comunicados de prensa en materia de regulación de tabaco que fueron publicados en diversos medios de comunicación por la empresa.<sup>106</sup> Todos ellos resaltan que la empresa utiliza casi toda su producción de tabaco de campo mexicano proveniente del Estado de Nayarit, emplea alrededor de 2,100 personas por lo que una regulación en materia de publicidad y de impuestos en referencia al tabaco afectará a todos los trabajadores.

### **Maximización de riesgos ante el aumento de impuestos**

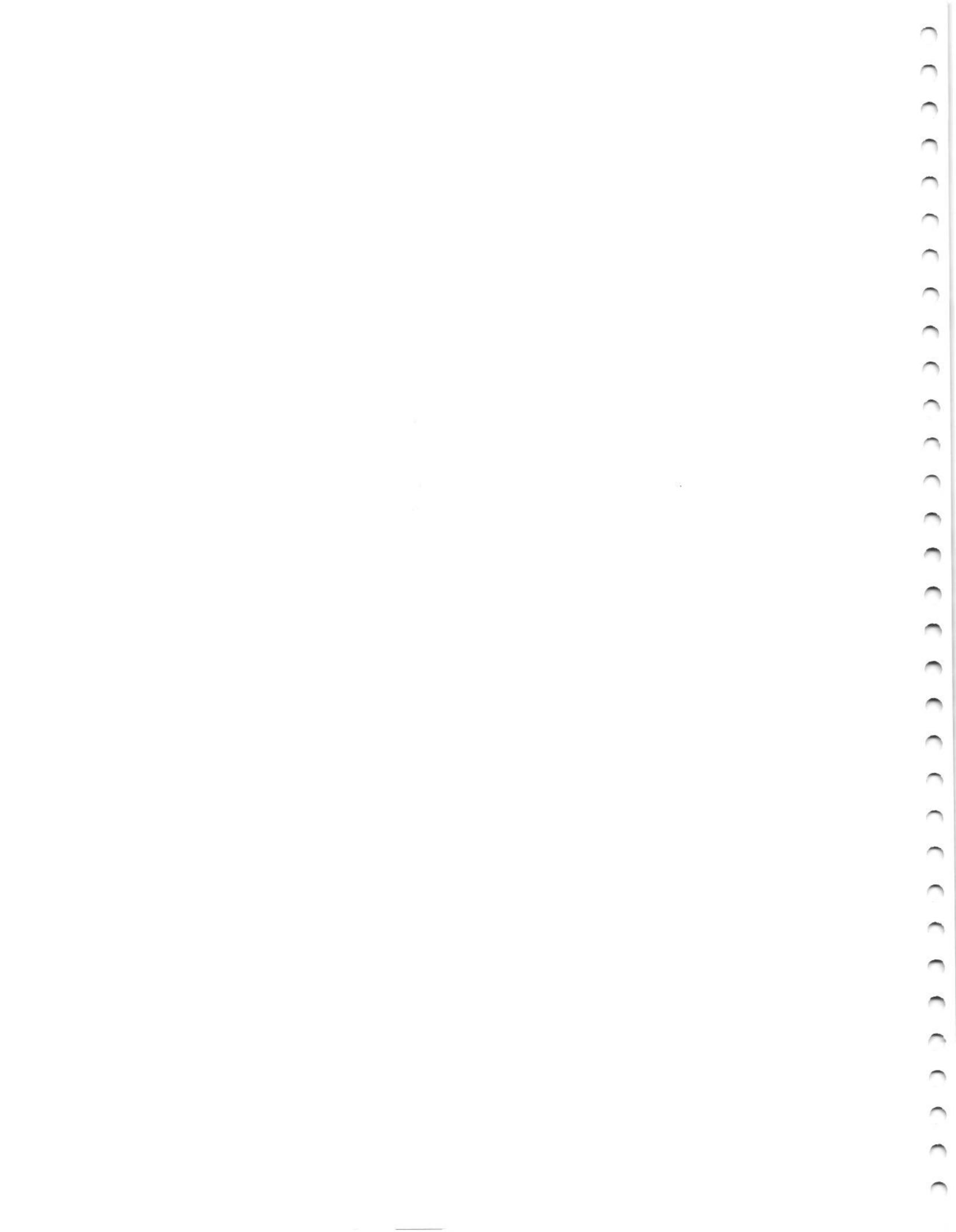
---

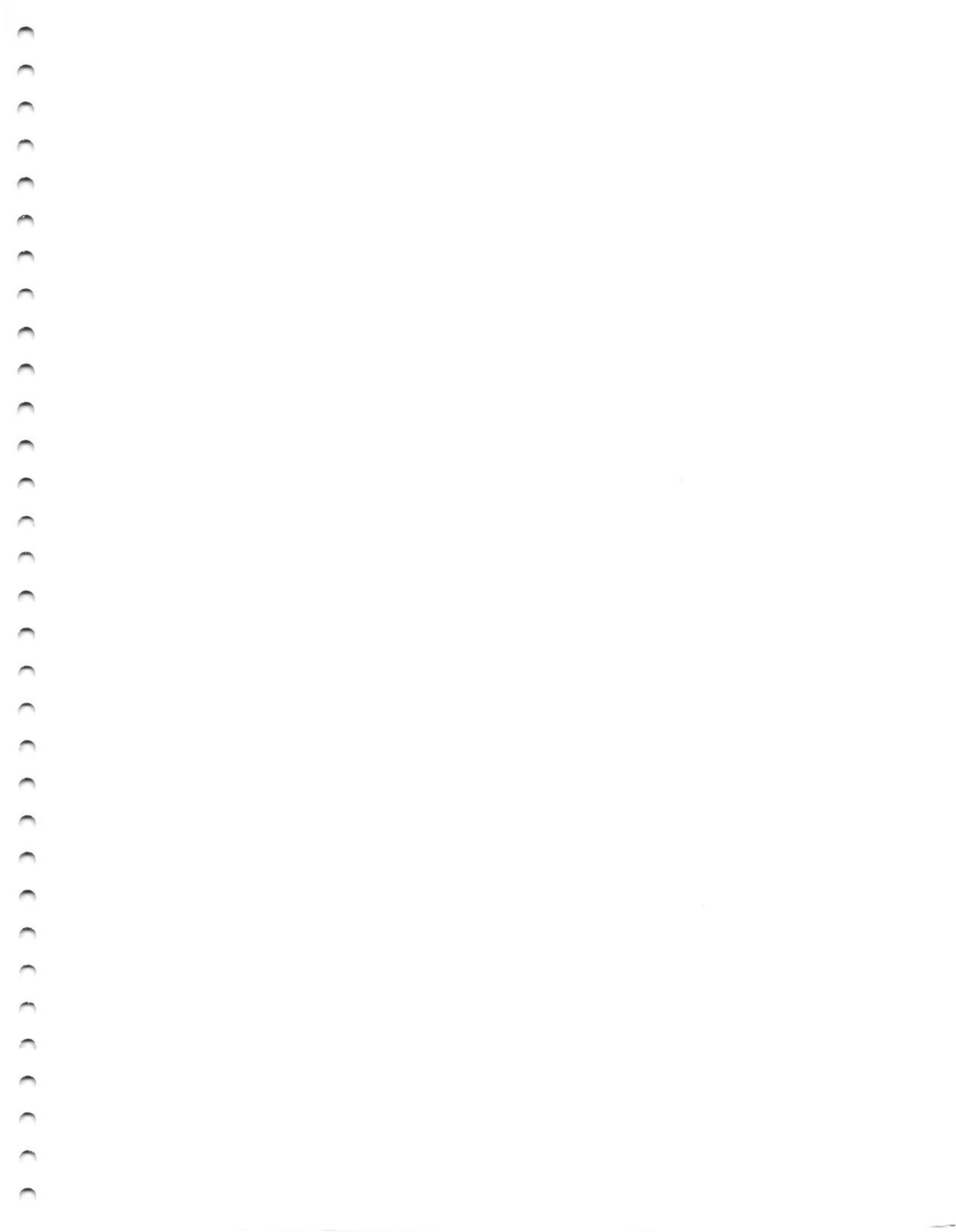
[/010 octubre/31 31/0361 rechazan diputados modificacion del senado sobre i mpuesto especial al tabaco.](#) Fecha de Consulta: Marzo 2010.

<sup>104</sup> Entrevistado # 2, México D.F., diciembre 2009.

<sup>105</sup> Declaración emitida por Andrea Martini sobre la LGCT en febrero de 2008. Fecha de consulta: Enero2010.[http://www.batmexico.com.mx/OneWeb/sites/BAT\\_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO7CMNS4?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1](http://www.batmexico.com.mx/OneWeb/sites/BAT_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO7CMNS4?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1)

<sup>106</sup> British American Tobacco, Sala de Prensa. Fecha de consulta Mayo 2010: [http://www.batmexico.com.mx/OneWeb/sites/BAT\\_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO7JENJJ?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1](http://www.batmexico.com.mx/OneWeb/sites/BAT_5NNARK.nsf/vwPagesWebLive/DO7JENJJ?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1)







Otro de los argumentos que utiliza la IT consiste en vaticinar el crecimiento de un mercado negro en la medida en que la regulación o los impuestos aumenten. El argumento consiste en sostener que el crecimiento del mercado negro traerá muchos más problemas de los que el consumo de tabaco a través del mercado formal en México conlleva. Las tabacaleras sostienen que al aumentar los impuestos, el mercado ilegal aumentará sustantivamente. En relación a esta intervención, un ex legislador entrevistado comentó: “se argumentan tres cosas: Que va a haber afectación en los Estados donde se produce el tabaco, que si se aumenta el impuesto los plantíos de tabaco se convertirán en plantíos de marihuana y el número de empleos que generan además de que el mercado negro aumenta”.<sup>107</sup>

#### **Difusión de estudios científicos<sup>108</sup>**

Paralelo al trabajo discursivo, las tabacaleras impulsan o financian estudios que pretenden demostrar científicamente que el consumo del tabaco no es tan dañino como doctores o asociaciones médicas reconocidas han sostenido. Presentan también resultados investigaciones de corte económico tendientes a demostrar los costos financieros que se generarán a partir del alza o de una regulación mayor para la industria<sup>109</sup>. Esto les es muy útil para cualquier mesa de diálogo o negociación. Al respecto, un ejecutivo del Centro de Estudios Empresariales al entrevistarle sobre el tema señaló: “cuando nosotros nos reunimos les llevamos diferentes estudios y presentaciones, tratamos de reunir a gente de diferentes sectores o posiciones y empresas para que entiendan mejor los argumentos”.<sup>110</sup>

#### **Importancia de acuerdos mutuos o de construcción legislativa conjunta**

---

<sup>107</sup> Entrevistado # 2 México D.F., diciembre 2009.

<sup>108</sup> La investigación realizada no arrojó ningún dato empírico que pueda sustentar esta estrategia, sin embargo, nos pareció importante mostrar información relevante sobre el tema para tener el panorama integral de la interferencia que realizan.

<sup>109</sup> Este punto fue ampliamente desarrollado en el trabajo de Stella Aguinaga Bialous donde puntualiza el tipo de estudios que forma parte de la estrategia de la IT en América Latina, México fue incluido en esa investigación. Stella Aguinaga & Stan Shatensein. *La rentabilidad a costa de la gente. Actividades de la industria tabacalera para comercializar en América Latina y el Caribe y minar la salud pública*. Organización Panamericana de la Salud (noviembre 2002), p.51,72,74,75,77,. Recuperado en julio de 2010 de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/rentabilidad.pdf>

<sup>110</sup> Entrevistado # 8, México D.F., junio 2010.



La IT busca posicionarse como parte afectada para incidir en los acuerdos o en las construcciones legislativas de regulación del tabaco. Para ello, enaltece la importancia de generar acuerdos integrales en los que sean tomados en cuenta todas las partes interesadas. Ejemplo de ello es la declaración que hizo un legislador al respecto: “en la construcción de la Ley General del Control del Tabaco sostuvimos reuniones con representantes de la Industria Tabacalera para negociar con ellos todos los temas que queríamos tratar en la Ley para que se pudiera aprobar”.<sup>111</sup>

Mediante su participación en la generación de acuerdos, la IT logra encuadrar el debate y, en consecuencia, el marco normativo que establece la regulación del tabaco y su aplicación.

A lo largo del tiempo que la industria ha trabajado bajo el esquema de estrategias planteado es evidente la fortaleza que ha adquirido para influir de forma exitosa en las decisiones públicas en México, de los que destaca uno primordial: hacer ver la problemática del tabaquismo como un conflicto de intereses políticos y no como un tema importante y prioritario de la salud pública.

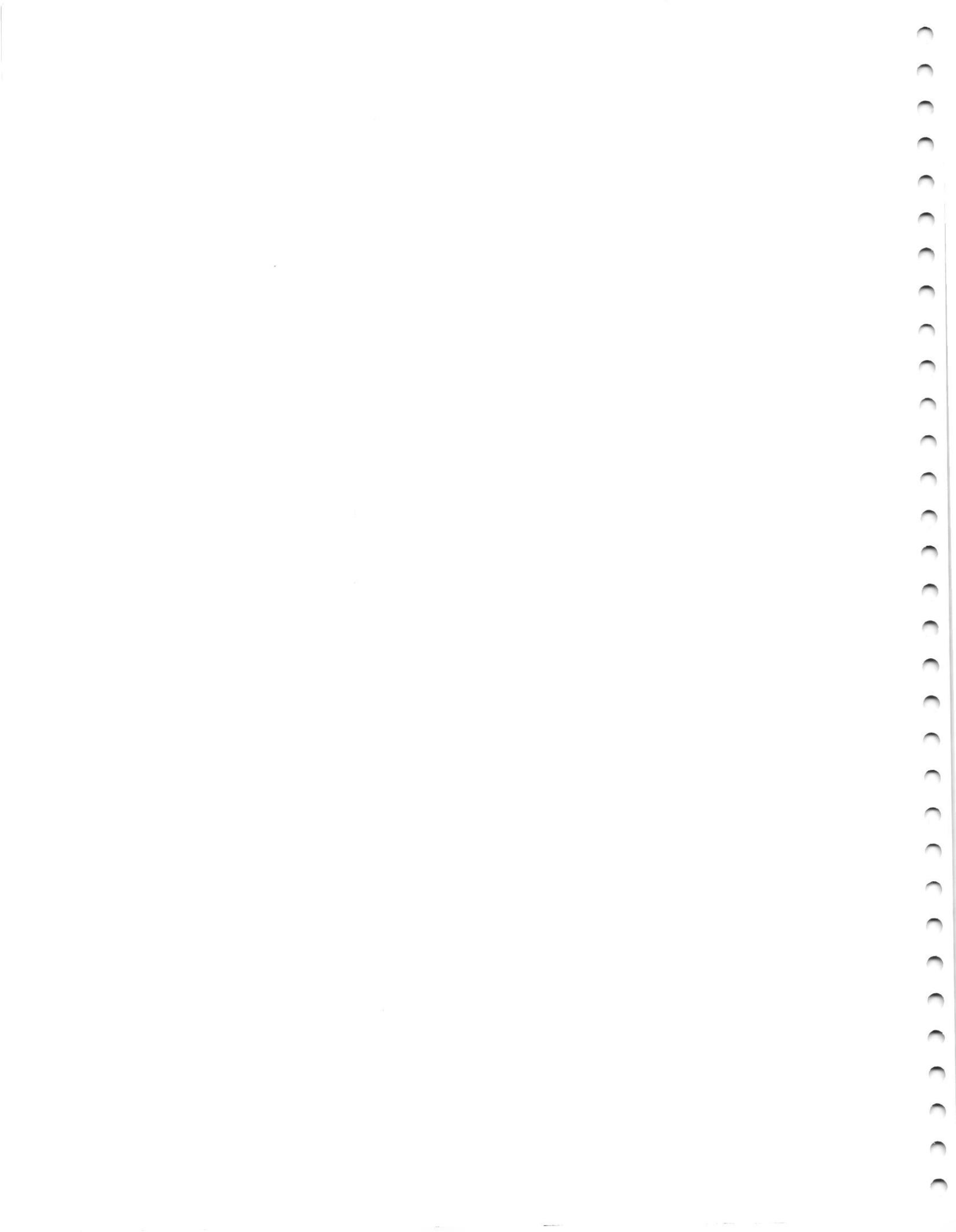
Otro punto importante que destaca sobre la fuerza de la IT en México tiene que ver con la concentración de la actividad tabacalera en dos empresas: PMM y BATM tienen el 95% del mercado por volumen. Para el duopolio parece más fácil ponerse de acuerdo y negociar sobre los mismos intereses. Sobre esta cuestión un representante de las organizaciones de la sociedad civil señaló: “el hecho de que las tabacaleras sean un duopolio, les da un poder de decisión, de mercado y de acceso al gobierno enorme, sobre todo si parte del dueño o parte de las ganancias de la venta de estos cigarros son de un importante empresario del país”.<sup>112</sup>

Como se dijo al iniciar este capítulo existen mecanismos de participación similares con resultados diferentes entre la industria tabacalera y los participantes utilitarios. En el siguiente apartado se mostraran las similitudes de estos tipos de participación.

---

<sup>111</sup> Entrevistado #1, México D.F., mayo 2010.

<sup>112</sup> Entrevistado #3, México D.F., junio 2010.



III.III Similitudes en la Incidencia política entre la industria tabacalera y los participantes utilitarios. Pesos y contrapesos para el control del tabaco en México.

Entre las acciones formales establecidas en el capítulo anterior podemos notar que de las seis estrategias emprendidas por la IT, las organizaciones a favor del control de tabaco al menos realizan cuatro que son: regionalización de la problemática, maximización de riesgos, maximización de costos, difusión e importancia de acuerdos mutuos.

Ahora bien, aunque las estrategias son similares en su forma, los contenidos que las organizaciones utilizan son evidentemente diferentes.

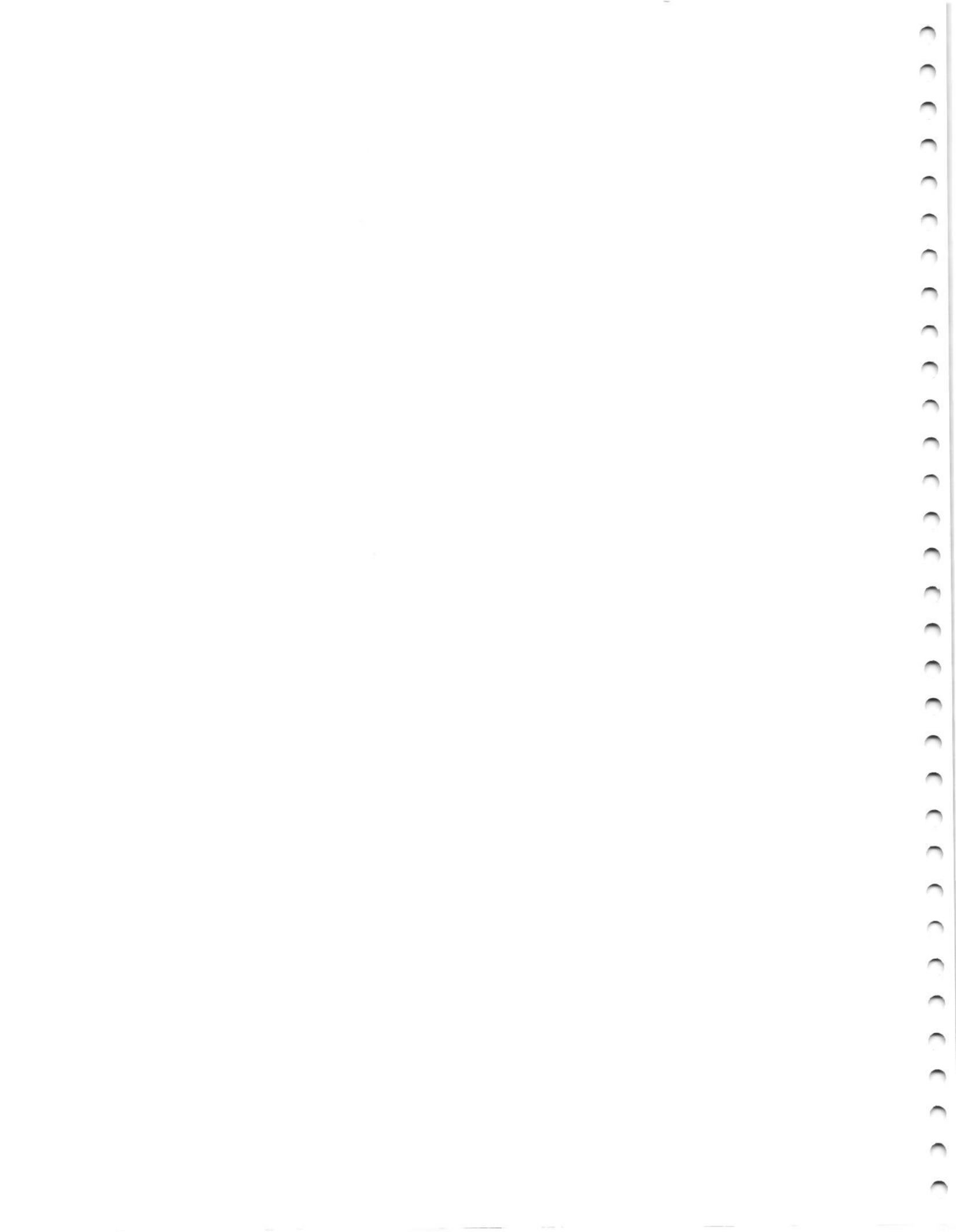
En el primer caso, regionalización de la problemática, las organizaciones buscan alertar a los productores de tabaco (en su mayoría artesanales) y empleados de la industria en el campo del riesgo de utilizar sus tierras para en una actividad que en un mediano plazo la volverá infértil y en el caso de los trabajadores, pretenden informar los riesgos a su salud que implica el trabajar con diversos materiales y contenidos tóxicos.

En contraparte de la Industria Tabacalera, las organizaciones buscan mostrar a los tomadores de decisiones que los riesgos de aumentar los precios a la venta de tabaco no es tan alta como las empresas buscan hacer creer.

Para la maximización de costos, se enfocan en los legisladores promoviendo encuestas de opinión incluso entre los mismos fumadores para hacer notar que incluso los mismos fumadores están de acuerdo con las políticas que ellos promueven, ello se vincula con la estrategia de difusión, pues dentro de sus posibilidades, buscan capitalizar la información que obtienen de diversos medios y organismos nacionales e internacionales tanto con la ciudadanía como con los tomadores de decisiones.

Finalmente, la importancia de los acuerdos mutuos se enfoca en negociar con los legisladores partiendo prácticamente del mismo punto que la IT, pero la diferencia radica en que éstas buscan maximizar los acuerdos buscando dejar fuera a la IT de dichas negociaciones.

Como se dijo anteriormente con el nuevo planteamiento en el sistema político se transformó la relación entre la sociedad, los participantes cívico



políticos y los gobernantes; los ejes de la participación política formal e informal se diversificaron creando una relación multilateral con el Estado. Para poder incidir en la agenda pública, los participantes utilitarios a favor del control de tabaco utilizan prácticamente las mismas estrategias formales que la industria tabacalera. Desde que el tema se puso sobre la mesa los logros han sido menores esto debido a que la especialización de estos grupos no es mayor, por los pocos recursos económicos que tienen hay muy pocos integrantes que puedan dedicarse a estas tareas por lo que las acciones pierden eficacia al no formar parte de una estrategia integral que tenga claros objetivos a corto, mediano y largo plazo. Como plantea Jesús Valle “desde una visión positiva, el cabildeo se puede considerar como un medio que permite la activa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas”<sup>113</sup>, sin embargo la conformación de las organizaciones que tengan la capacidad de dar un seguimiento constante de evaluación y generación de propuestas políticas que incidan de manera sistemática en la agenda pública no se ha dado completamente por lo que las estrategias de cabildeo no han surtido el efecto esperado.

## B. CONCLUSIONES

La identificación de las estrategias de la Industria Tabacalera (IT) para interferir en las principales decisiones públicas de control de tabaco permite tener una visión más completa de los procesos legislativos y administrativos mediante los cuales se ha transformado el marco regulatorio del tabaco en México en años recientes. En particular, conocer las prioridades de la IT y sus estrategias para impulsarlas, alerta sobre el éxito, no siempre aparente, que las tabacaleras y sus cabilderos han tenido para frenar, modificar o inhibir las políticas del gobierno en México.

La correlación de fuerzas políticas en el legislativo, aunado a la debilidad institucional en México, han redundado en que las estrategias de la IT sean

---

<sup>113</sup> José de Jesús Gomez Valle, op. Cit, agosto 2008.



eficaces. Ello, a su vez, ha continuado motivando para que sigan participando de manera activa en las políticas que tengan por objeto regular su ejercicio.

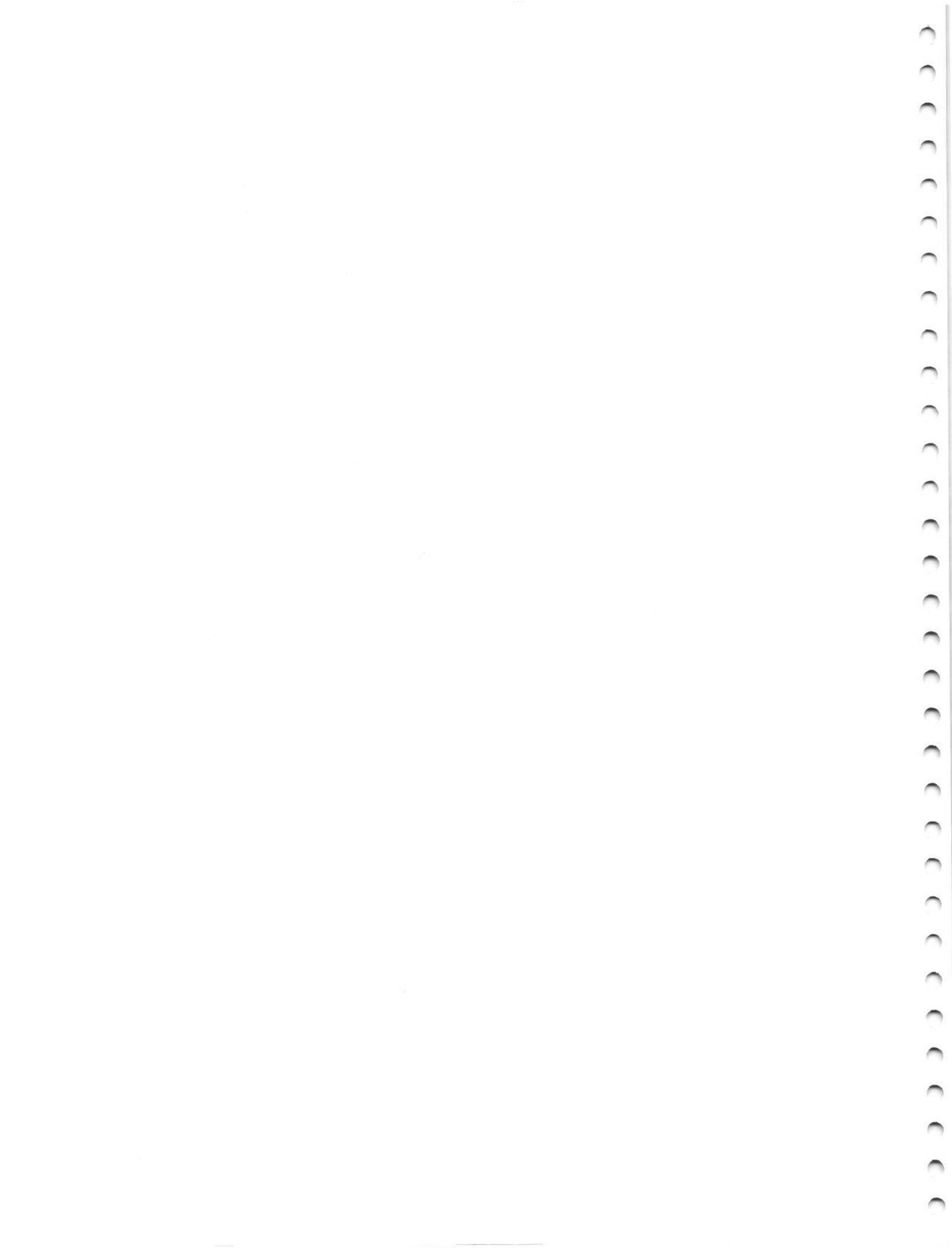
Parte importante del éxito de esfuerzos que busquen fortalecer la regulación del tabaco en México dependerá de la transparencia que se exija a los tomadores de decisión.

El conocimiento y la comprensión del *modus operandi* que se ha identificado para el caso de México muestra los puntos vulnerables que el sistema político mexicano tiene ante industrias tan poderosas e influyentes como la tabacalera. En la medida en que se identifiquen las estrategias con mayor claridad se logrará reforzar el control de tabaco por dos vías: mediante la obstaculización de las estrategias de la IT y mediante una priorización estratégica de las intervenciones que promueve el movimiento que tome en cuenta la priorización estratégica de la IT.

Así, como pudimos ver en los capítulos de esta tesina existen modelos y marcos de participación institucionalizada para los participantes utilitarios basada en mecanismos de participación cívico política similares a los de la Industria Tabacalera que buscan incidir en la agenda pública .

La Industria Tabacalera, utilizando los mismos marcos de participación, supera al esquema planteado por los participantes utilitarios al diseñar e implementar estrategias integrales de captura del Estado dentro de los límites legales de participación.

Las estrategias de influencia que construyó la IT evidenciaron la interacción entre diversos agentes que le dan sentido al sistema político mexicano en cuanto a los pesos y contrapesos que utilizan los sectores de la sociedad para incidir en la agenda pública. A pesar de los logros que han tenido en la agenda de control de tabaco existe una ventaja sistemática por parte de la IT, es decir, aunque existan avances en la agenda de control de tabaco en México, el sistema integral de incidencia y de estrategias de la IT va mas allá de las coyunturas políticas por lo que aunque las organizaciones civiles logren un avance en la agenda, la IT tiene muchos mas mecanismos eficaces para incidir en ella. Esto debido a que entre otras cosas, la IT tiene mayor capacidad económica e institucional para brindar recursos humanos de tiempo completo a esta tarea.



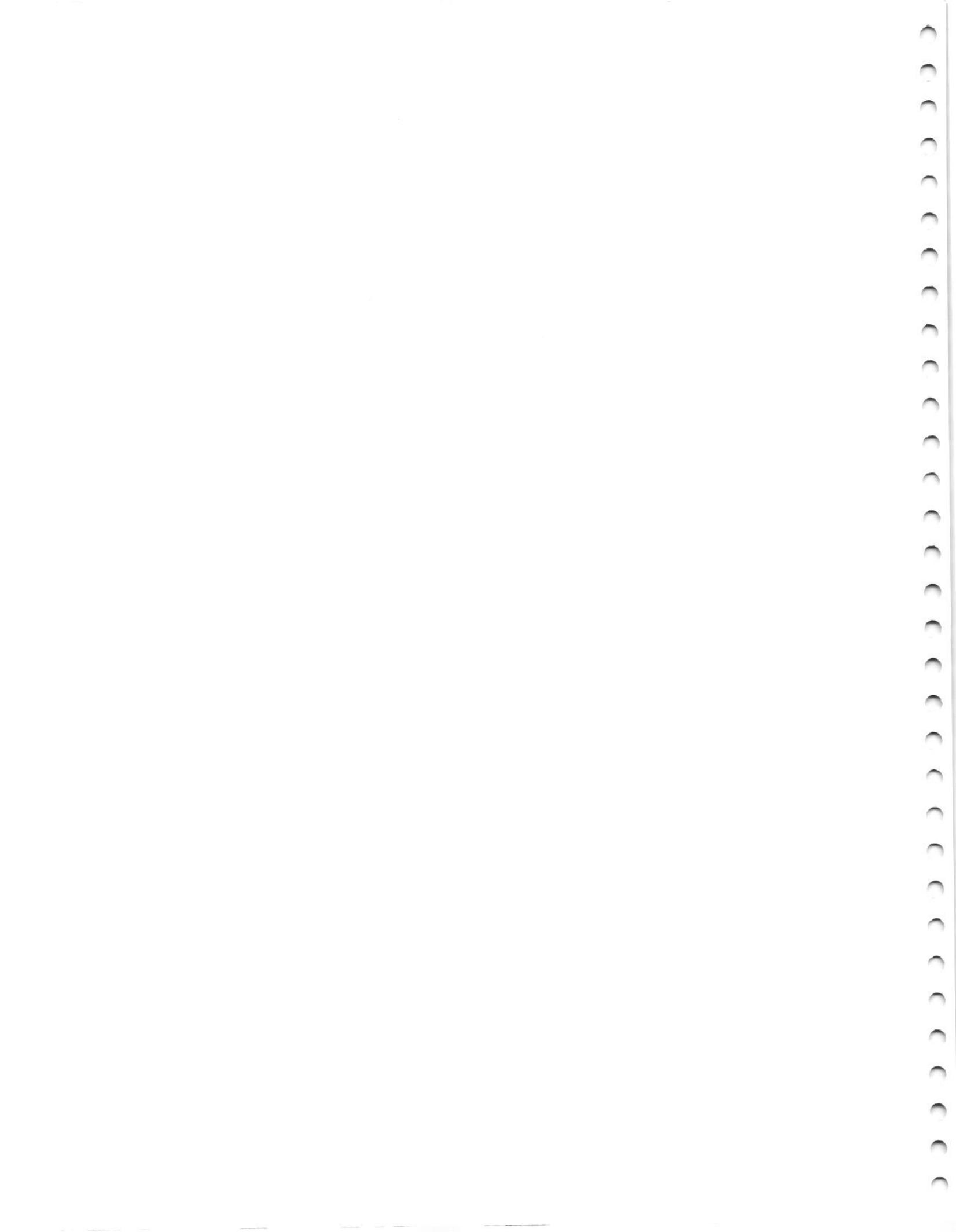
Así, la riqueza e importancia de la participación cívico política incluso en los tres tipos de participación que se manejaron en esta tesina es encontrar los espacios posibles para su correcto desenvolvimiento e incidencia en la agenda pública.

### C. Bibliografía

1. María Amparo Casár y Claudia Maldonado, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, CIDE-Documento de Trabajo 207, 2008 (Consultado Marzo 2012) 28pp.
2. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi, La disputa por la construcción democrática en América Latina, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, México, 2006,p.31
3. Sergi Barbens, Representación y participación de las empresas latinoamericanas en los procesos políticos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya-Documento de Trabajo,2004,España,20pp.
4. Lorenzo Córdova, *La reforma electoral y el cambio político en México de Reforma política y electoral en América latina: 1978-2007*, 2ª



- edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 653.
5. Daniel Cossío Villegas, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, México, Ed. Joaquín Mortiz, Sexta Edición, 1972, 116 pp.
  6. Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos Marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial, 1992. p. 276.
  7. Amparo Casar, María, *El Sistema Político Mexicano*, 1ª Edición, Oxford Press University México. 292 pp.
  8. Yemile Mizrahi, *La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteamericanos*, *Revista Foro Internacional*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 32, no. 5 (130) (oct.-dic. 1992), p. 744-771
  9. Francisco Casanova Álvarez, *Un laberinto sin minotauro*, *Revista de la Universidad de México*, Nueva Época, Núm. 40, Junio 2007, p.31-46.
  10. Silvia Bolos, *Participación del espacio público*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p.7-36.
  11. Russel J. Dalton, *Citizenship Norms and Political Participation in America: The Good News Is ... the Bad News Is Wrong*, Occasional paper series, Center for democracy and civil society, Georgetown University, Washington D.C. USA, 2006, p. 2
  12. Darío Salinas Figueredo (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*; Silvia Bolos, *El ejercicio de la ciudadanía y la construcción de espacios públicos*, Friedrich Ebert Stiftung, GERNIKA, México, 2006, p.271.
  13. Luis Salazar (Coord.) *Elecciones y transición en México*. México, Cal y Arena, México, 1998.
  14. Lorenzo Córdova, *La reforma electoral y el cambio político en México de Reforma política y electoral en América latina: 1978-2007*, 2ª edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 653.
  15. Cámara de Diputados, *Diario de debates: Constancia por candidato registrado y por presidente electo*, México, 1976.



16. Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.
17. Mauricio Merino, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 22
18. José de Jesús Gomez Valle, "El cabildeo al poder legislativo en México", *Estudios sobre estado y sociedad*, vol. XIV, número 42, agosto 2008.
19. María Fernanda Somuano, *Las organizaciones civiles: formación y cambio en Los grandes problemas de México*, COLMEX, México, 2008, p. 198.
20. Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, FCE, Undécima reimpresión, Italia, 1985, p. 104.
21. Organización Mundial de la Salud, *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*, Artículo 1º.
22. Franciso López Antuñano, "Firma y ratificación del Convenio," 273.y seguimiento hemerográfico.
23. Corporate Accountability International & NATT, *Protegiéndonos de las Interferencias de la Industria del Tabaco. 2008 Guía de acción por el Tratado Global contra el Tabaco*, 2008.
24. Síntesis Ejecutiva de la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del DF, viernes 22 de febrero de 2008. [www.comsoc.df.gob.mx/arch\\_sintesis/docs/22022008m.doc](http://www.comsoc.df.gob.mx/arch_sintesis/docs/22022008m.doc)
25. Ángeles Cruz, "Cancela Ssa convenio con la industria tabacalera," *La Jornada en línea*, 31 de mayo de 2007; Ángeles Cruz, "La Ssa firmó pacto que exentaba del pago de impuestos a tabacaleras," *La Jornada en línea*, 1 de junio de 2007.
26. Posteriormente los legisladores del Partido Revolucionario Institucional se sumaron al proceso de la LGCT. Grupo Parlamentario del PAN del Senado de la República, "Presenta Saro Boardman iniciativa para crear áreas libres de tabaco y



reducir el consumo de este producto," *Comunicado de prensa en línea*, 31 de agosto de 2007. <http://www.pan.senado.gob.mx/imprimeprensa.php?id=55-501>

27. Roberto Garduño y Enrique Méndez, "Frena el PRI aprobación de ley para control del tabaco," *La Jornada en línea*, 5 de diciembre de 2007.
28. Cámara de Diputados, "Modificaciones," Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 6 de diciembre de 2007.
29. Ángeles Cruz, "Empresas lograron introducir cambios en la ley sobre el tabaco," *La Jornada en línea*, 20 de diciembre de 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/20/index.php?section=sociedad&article=040n2soc>
30. "Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 1980. [www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00447002.doc](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00447002.doc)
31. Pamela Cristales Ancona, México hacia una nueva Ingeniería Constitucional ¿es el Semipresidencialismo una alternativa?(Tesis), México, Universidad de las Américas Puebla, 2005, p. 63
32. Giovanni Sartori. Partidos y sistemas de partidos Marco para un análisis. (Madrid: Alianza Editorial, 1992). p. 276.
33. Francisco Casanova Álvarez, Un laberinto sin minotauro, *Revista de la Universidad de México*, Nueva Época, Núm. 40, Junio 2007, p.31-46.
34. Yemilé Mizrahi, La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros, *Revista Foro Internacional*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 32, no. 5 (130) (oct.-dic. 1992), p. 744-771
35. Américo Saldívar, Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976), México, Siglo X X I , 1980, p. 76. En Yemilé



- Mizrahi, La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros, *Revista Foro Internacional*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 32, no. 5 (130) (oct.-dic. 1992), p. 744-771
36. Alonso Lujambio, *Acertijo constitucional: a seis años de gobierno dividido*, Nexos, México, Abril 2004.
  37. Rogelio Hernández Rodríguez en, *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, COLMEX, 2010, P.453
  38. Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, *Inscripción en el Registro de Cabilderos*, Abril 2011.
  39. Entrevistado 6, México D.F., junio 2010.
  40. Entrevistado 2, México D.F., diciembre 2009.
  41. Entrevistado # 4, México D.F., junio 2010.
  42. Entrevistado # 5, México D.F., junio 2010.
  43. Entrevistado # 3, México D.F., mayo 2010.
  44. Entrevistado #1, México D.F., mayo 2010.
  45. "El nuevo heraldo", <http://www.elnuevoheraldo.com/articles/tabaco-17139-nayarit-convenio.html>
  46. José de Jesús Gómez Valle, "El cabildeo al poder legislativo en México", *Estudios sobre estado y sociedad*, Vol. XIV, número 42, Agosto 2008.
  47. Hugh Waters, Belén Sáenz de Miera, Hanna Ross, Luz Myriam Reynales, *La economía al Tabaco y los impuestos al tabaco en México*. París: Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias; 2010. 31.
  48. Cámara de Diputados Boletín de Información. Octubre 2009. [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2009\\_2009/010\\_octubre/31\\_31/0361\\_rechazan\\_diputados\\_modificacion\\_del\\_senado\\_sobre\\_impuesto\\_especial\\_al\\_tabaco](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2009_2009/010_octubre/31_31/0361_rechazan_diputados_modificacion_del_senado_sobre_impuesto_especial_al_tabaco). Fecha de Consulta: Marzo 2010.

