

Ley de protección a la salud de los no-fumadores en el Distrito Federal.

Un estudio de caso sobre la implementación de políticas públicas y su valoración ante la opinión pública

Jorge O. Rojas¹ (México)

Conceptos básicos sobre políticas públicas

Pocas ramas de la investigación social generan tanta polémica y división entre los especialistas como las políticas públicas. Fue Harold Lasswell quien en 1950 introdujo el concepto *policy*, buscando definir específicamente las acciones del Estado, para distinguirlas de *politics*, término bajo el cual se analizan las relaciones entre personajes públicos, ciudadanos y otras entidades de poder.

Para Lasswell (Lasswell y Kaplan, 1970) una política pública es “un programa proyectado de valores, fines y prácticas” y en este sentido coincide Kauffer Michel (Kauffer Michel, 2002), quien sostiene que las políticas públicas se refieren a actividades que gestionan las autoridades gubernamentales, centrándose en dos elementos: uno relacionado con la determinación de los actores y otro vinculado con las acciones sobre las cuales se construye la política. Sobre el último aspecto Kauffer Michel agrega que las políticas también incluyen los aspectos simbólicos y comunicativos.

El científico social Thomas Dye propuso en su libro *Understanding Public Policy* (Dye, 1975) una sugerente definición de la política pública, entendiéndola como todo aquello que los gobiernos deciden o no realizar. A los ojos de muchos, este concepto demuestra que tanto la inactividad gubernamental como las políticas de comunicación social sin contenido son en última instancia formas de política pública.

Otro elemento de discusión en materia de políticas públicas refiere al conjunto de decisiones que buscan la distribución de bienes o recursos. Este concepto tiene que ver con que la política pública no es un hecho aislado, sino una serie de medidas coordinadas que en última instancia resultarán en una redistribución de beneficios entre los grupos involucrados. Es así que Larrue (Larrue, 2000) propone lo siguiente: “la política pública es una concatenación

¹ Miembro de WAPOR, es comunicólogo de la Universidad Iberoamericana y profesor de licenciatura en la misma Universidad. Consultor especializado en temas de comunicación política y pública, ha sido asesor en el sector gubernamental y parlamentario. Tiene experiencia en campañas electorales en México y España; en 2006 fue coordinador de información del equipo de estrategia de la campaña presidencial de Roberto Campa. Asimismo, ha colaborado en campañas de “advocacy” e interés público para la promoción de políticas antitabaco en México, esto en colaboración con asociaciones civiles mexicanas y la Fundación Bloomberg. Actualmente se desempeña como consultor político senior para comunicación electoral y de gobierno en la firma Gerencia del Poder, de la Ciudad de México.

de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formales que buscan modificar el comportamiento de grupos blanco, supuestamente localizados en el origen del problema por resolver”.

Justamente es sobre el enfoque redistributivo de las políticas públicas que se centra el presente análisis. Las políticas públicas sobre tabaquismo en México han ocupado un lugar importante en el desarrollo del sector salud del país, y por lo mismo la opinión pública ha sido sensible a los esfuerzos del gobierno por erradicar esta enfermedad.

Situación actual del consumo del tabaco en México y el mundo

El tabaquismo es una enfermedad crónica relacionada con la adicción a la nicotina, que resulta altamente dañina para quien la padece. El reporte *Health Consequences of Smoking. A Report of the Surgeon General* (2004) concluye que “prácticamente no hay un órgano del cuerpo que no se vea afectado por el consumo del cigarro”.

A pesar de lo anterior, el consumo de tabaco no cede. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que existen mil trescientos millones de fumadores en todo el mundo. Los cinco millones de fallecimientos anuales atribuibles al tabaquismo son más que los causados por el SIDA, el alcoholismo, los accidentes automovilísticos, las drogas ilegales, los incendios, los homicidios y el suicidio combinados (McGinnis y Foege, 1993). Si las tendencias continúan, para el año 2020 serán diez millones de personas las que mueran anualmente a causa del tabaquismo.

En México la prevalencia de consumo de tabaco es de 27%. La Cuarta Encuesta Nacional de Adicciones (Consejo Nacional Contra las Adicciones, 2004) muestra que hay quince millones de fumadores activos y 48 millones de personas expuestas involuntariamente al humo de tabaco; esto provoca la muerte de 165 mexicanos por día, o 60.000 al año, el 11% del total nacional.

Por otra parte, las Encuestas Nacionales sobre Tabaquismo entre Jóvenes, practicadas en 2003 y 2006 respectivamente por el Instituto Nacional de Salud Pública, encontraron que 5 de cada 10 estudiantes ha probado cigarrillos alguna vez; que el consumo se inicia a los 10 años de edad; que la prevalencia actual entre los 12 y los 15 años de edad aumentó de 20 a 25% entre 2003 y 2006; y que en el DF el 53% de los estudiantes fuma.

En específico, la mencionada encuesta de 2006 resalta que 6 de cada 10 fumadores jóvenes tienen acceso a cigarros y que tan sólo en el DF, el 38.4% de los jóvenes puede comprar cigarros sin mayores contratiempos, a pesar de la prohibición de venta a menores.

Además de los costos directamente asociados al sistema de salud, el tabaquismo redundará en daños colaterales que lastiman a la sociedad en su conjunto. Reduce los años de vida productiva, significa ruptura familiar por muerte prematura, genera pérdidas económicas al reducir la fuerza laboral y en general disminuye la calidad de vida de fumadores activos e involuntarios (Instituto Nacional de Salud Pública, 2007).

Políticas para el control de tabaco en México desde el año 2000

A pesar de que México fue uno de los primeros países de América en firmar y ratificar el llamado “Convenio Marco para el Control del Tabaco” (CMCT), la trayectoria que han llevado las políticas públicas mexicanas en la materia ha sido errática.

En junio de 2004 (Flores y Villegas, 2006), el Secretario de Salud del Gobierno del Presidente Vicente Fox, Julio Frenk Mora, firmó un convenio con las empresas productoras de tabaco asentadas en México. En dicho convenio se establecía que las tabacaleras aportarían un peso por cajetilla al fondo de gastos catastróficos del Seguro Popular, programa que se propuso como complemento a la cobertura médica que se ofrece en México, y que gracias a sus resultados se mantiene vigente al día de hoy.

El convenio representaba, en apariencia, una negociación de pura ganancia para todos los involucrados. Para el ex Presidente Fox, el Seguro Popular representaba su bandera política más vistosa y rentable; siendo Frenk el arquitecto del programa, les era necesario a ambos encontrar fuentes de financiamiento alternas para su proyecto. Por su parte, las tabacaleras garantizaban no sólo la congelación de la tasa impositiva —la cual empezando el sexenio foxista y con el abierto apoyo de Frenk había pasado del 60 % establecido durante los noventa, al 110% por cajetilla— sino la deducibilidad fiscal total de cada peso aportado a través del convenio.

La realidad fue muy distinta. La firma del convenio resultó altamente perjudicial para Frenk, pues al señalarse internacionalmente al sistema de salud mexicano a raíz de éste, sus aspiraciones para dirigir la OMS se vieron truncadas, quedando en entredicho la eficacia y legitimidad de su gestión. En cambio, las tabacaleras resultaron las verdaderas ganadoras, pues al contar con la anuencia del gobierno detuvieron las acciones que se habían implantado en contra del consumo de tabaco durante los 10 años previos. Actualmente, de acuerdo con reportes periodísticos del periódico *Reforma*, la industria tabacalera mexicana es una de las más consolidadas en el mundo.

El convenio con las tabacaleras terminó con el sexenio de Fox. El doctor Córdova Villalobos, responsable de la salud pública mexicana bajo el mandato de Felipe Calderón, hubo de admitir públicamente el fracaso de dicho convenio: al comienzo su gestión, reveló que las tabacaleras habían aportado al seguro popular apenas la mitad acordada.

Ante esta suerte de alianza entre las tabacaleras y el propio gobierno de México, tuvo que ser el Congreso de la Unión y en específico la Cámara de Diputados quien tomara entre manos la elaboración de las políticas públicas para controlar el consumo de tabaco.

Durante la LIX Legislatura (2003-2006), un legislador de nombre Fernando Espino retomó el tema. Gracias a la labor de Espino y de otros legisladores, el derecho a la salud de los no fumadores se convirtió, discretamente, en un tema de agenda nacional. Desde su escaño, Espino impulsó diversas medidas en pro de la protección de los no fumadores y, gracias a su trabajo, en ese período se aprobaron significativas reformas en la Ley General de Salud, relacionadas todas con el control del tabaco. De mayor importancia resultó la presentación de su iniciativa para crear la Ley General para la Protección de la Salud de los Fumadores y no Fumadores, un parteaguas en materia de legislación sanitaria. Esta iniciativa contemplaba la incorporación del concepto de espacios cerrados 100% libres de humo como eje y, si bien fue desechada, sentó un precedente clave para la posterior evolución del control del tabaco en México.

Espino sería diputado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la IV Legislatura (2006-2009). Allí presentó una iniciativa para reformar dos leyes del Distrito Federal: la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores² y la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, que regula el funcionamiento de los comercios en la ciudad. Su intención era convertir todos los espacios públicos de la ciudad —comercios, restaurantes y bares— en espacios libres de humo de tabaco.

A diferencia de lo ocurrido en la Cámara Federal, esta iniciativa de Espino, aunque con las modificaciones resultantes de un intenso proceso de negociación política, fue aprobada por una amplia mayoría el 2 de octubre de 2007. El principal cambio que experimentó la propuesta original fue la desaparición de las áreas 100% libre de humo, quedando ésta sustituida por locales donde coexistieran, en forma separada y con ciertas especificaciones técnicas, espacios para fumar y no fumar.

Sin embargo, unas semanas más adelante, las autoridades de la Ciudad de México y los mismos restauranteros locales descubrirían que la norma, en los términos aprobados, resultaba impracticable. Por ello se retomó la intención original de Espino: declarar todos los espacios públicos cerrados como espacios libres de humo.

Las inconformidades derivadas del proceso legislativo desembocaron en un nuevo paquete de reformas a la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores y a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, el cual fue presentado por Xiuhtlalli Guillermo Tenorio (Nueva Alianza) a nombre propio y de los diputados Víctor Hugo Ciriaco (PRD), Jorge Schiaffino (PRI) y Fernando Espino.

A diferencia de lo ocurrido durante la aprobación de la primera reforma —que generó una cobertura mediática discreta—, en el momento en que la nueva iniciativa subió a la tribuna el tema ocupaba un lugar preponderante dentro de la agenda nacional y había suscitado un acalorado debate público no visto desde la despenalización del aborto en el Distrito Federal.

Al acercarse la llegada de los espacios 100% libres de humo, diversas personalidades del ámbito público utilizaron la palestra mediática para escribir a favor y en contra de la política. Los más se decantaron por la defenestración de la reforma y sus impulsores. Personajes de estima pública, así como los opositores políticos, escribieron contra los espacios libres de humo y en especial contra el diputado Tenorio, principal promotor de la medida. A pesar del activismo de los fumadores y sus aliados, los espacios libres de humo en el Distrito Federal se aprobaron con 46 votos a favor el 26 de febrero de 2009.

El control del tabaco y la opinión pública en México

Con motivo de la presentación de la primera reforma a la Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal, el Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo (CMCT) pidió a la empresa encuestadora Parametría levantar, durante octubre de 2007, un estudio para conocer el estado que guardaba el tema dentro de la opinión pública del Distrito Federal.

Lo que esta encuesta encontró, para sorpresa de muchos, fue que el 80% de los entrevistados estaba a favor de la iniciativa que prohibía fumar en espacios públicos cerrados. Además

² La Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el DF fue publicada en la *Gaceta* del DF el 29 de enero de 2004.

de hallar este importante apoyo público, la investigación aportó otros datos relevantes que permitían justificar la medida ante los grupos minoritarios afectados, pero sobre todo que ponía de manifiesto la preponderancia, hasta antes desconocida, que el control de tabaco tenía entre las políticas públicas que demandaba la ciudadanía. La encuesta reportó que:

- El 91% de los entrevistados dijo que la exposición al humo del tabaco es peligrosa o muy peligrosa para los no fumadores.
- El 93% opinó que fumar es perjudicial para la salud y que tiene que haber medidas para reducir el consumo de tabaco.
- Con respecto al derecho a trabajar en un ambiente libre de humo, nueve de cada diez capitalinos se mostraron de acuerdo.
- Interrogados sobre el derecho de los fumadores de consumir tabaco en cualquier lugar, el 81% de los encuestados considera que los fumadores no tienen el derecho a fumar en cualquier espacio. Sin embargo, poco más de un cuarto de los fumadores (26%) considera que sí lo puede hacer.

Un hallazgo muy importante de este estudio consistió en determinar que la mayoría de los encuestados (85%) mostraban interés en que hubiera leyes en México que definieran los espacios públicos donde se pudiera fumar. Por otra parte, resultó que casi ocho de cada diez habían oído hablar de la propuesta.

Si bien la iniciativa contaba con el apoyo de 80% de la población de la capital, el análisis por grupo permitió observar que el nivel de acuerdo disminuía nueve puntos porcentuales entre fumadores (71%) incrementándose en cuatro o cinco puntos entre los no fumadores y ex fumadores (84% y 85%). Esto es muy interesante, si se considera que de acuerdo con las estadísticas y los estudios del sector de la salud en México, el 27% de los mexicanos gustan del tabaco.

La lectura sistemática de la encuesta contextualizó en forma distinta la propuesta legislativa. El primer dato, quizá el más importante, es que existía una opinión sensible al tema, que contaba con información sobre el particular, y que apoyaba por amplia mayoría los cambios propuestos. Esto puede explicarse no sólo por el revuelo que generó la propuesta legislativa en sí misma, sino por los antecedentes de la lucha antitabaco en México y a nivel mundial.

Desprendido de lo anterior, podía preverse que el tema era y seguiría siendo de interés mediático. No es usual que una política pública cuente con un 80% de conocimiento; este nivel de acercamiento puede explicarse en la medida en que los medios masivos de comunicación son una fuente primaria de información (ver McCombs y Shaw, 1973),³ y que por lo mismo estaban interesados en el seguimiento noticioso del tema y de los actores participantes en su discusión.

Profundizando en la participación de los medios como agentes primarios de fijación de agenda, podía preverse que los fumadores, siendo una minoría, podrían organizarse y movilizarse, en un intento por proteger su derecho a fumar —ello independientemente de

³ Maxwell McCombs (1972) se dio a la tarea de comprobar empíricamente la hipótesis de que la prensa no nos dice cómo pensar, sino qué pensar. Encontró la función de establecimiento de agenda de los medios, al hallar altas correlaciones entre la frecuencia de los temas “más importantes para la gente” y su trato más prominente en los diarios. McCombs concluyó que los medios, al acentuar ciertos temas establecen la agenda de lo que la gente “comenta”.

que el “derecho a fumar”, siendo que no está contemplado en la Constitución o alguna ley secundaria, es una mera falacia jurídica—. Esta situación ocurrió y también ayudó a catalizar el acercamiento del público con la medida.

Como ya se comentó anteriormente, varios eventos obligaron a la revisión y eventual modificación de la primera reforma, lo que sentó las bases para la materialización de los espacios libres de humo en el Distrito Federal. Fue durante el periodo entre octubre 2007 y enero 2008 en el que se registró la mayor actividad mediática, especialmente después de que los diputados locales presentaran, a principios de 2008, la nueva reforma.

Durante el periodo se publicaron dos encuestas que confirmaban los hallazgos del estudio CMCT-Parametría de octubre. *El Universal*, en su edición del 14 de febrero, demostraba que el 78% de los habitantes del Distrito Federal apoyaba la nueva medida, y que ésta contaba con un 85% de aceptación entre no fumadores. La misma encuesta demostró que en la Ciudad de México prácticamente 9 de cada 10 personas (89%) había oído hablar del tema; un incremento de diez puntos con respecto a la medición de Parametría.

Cuatro días después, el 18 de febrero, el periódico *Excélsior* publicó una encuesta nacional en la que informa que el 81% de los mexicanos estaban a favor de la nueva ley antitabaco en el Distrito Federal. Finalmente, el 26 de febrero (día en que se aprobó la iniciativa) el periódico *Reforma* confirmaría esta tendencia en la ciudad: 79% a favor, 16 % en contra.

Es importante señalar que el apoyo que la ley antitabaco despertó entre la mayoría de la población tuvo, además de una traducción legislativa, la posibilidad de concretarse en movilizaciones orquestadas por la sociedad civil. El viernes 22 de febrero, cinco días antes de la aprobación de la segunda reforma, grupos de ciudadanos repartieron, con la participación de los actores políticos que la promovían, propaganda alusiva a la nueva ley en las principales avenidas y puntos más significativos de la ciudad. Este evento fue la última de una serie de acciones coordinadas entre la sociedad civil y la autoridad, y tuvo un impacto muy significativo en la percepción ciudadana, así como en el resultado final de la votación.

Además de constituirse como un logro legislativo muy relevante, para el diputado Xiuh Guillermo Tenorio, de Nueva Alianza, su activismo significó un nivel de conocimiento nacional inusitado para un diputado local. De acuerdo con mediciones efectuadas por la empresa encuestadora SIMO durante marzo 2008 (inmediatamente posterior a la aprobación de la reforma), el nivel de conocimiento nacional de Tenorio en ese mes fue de 11%; para el siguiente fue de 8%.

Es de notar que, a pesar del nivel de conocimiento tan elevado que Tenorio tuvo posterior a la aprobación de la reforma, su nivel de popularidad no se reflejó en las intenciones de voto para su partido, Nueva Alianza. De acuerdo con los mismos resultados de la encuesta de SIMO, de haberse celebrado las elecciones durante ese mes, esta agrupación política habría tenido el 2% de las votaciones para diputados locales.

El activismo de los políticos del DF tampoco generó una mejor percepción para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La misma investigación de SIMO reportó que el 14% de los encuestados aprobaban el trabajo de los legisladores del DF. Sin que exista una relación directa entre estos datos, la misma pregunta se hizo para elaborar a las Cámaras de Senadores y Diputados respectivamente, y los porcentajes de aprobación y desaprobación fueron muy similares en los tres casos, con mayor desaprobación para estos últimos.

Por otro lado, no solamente debe destacarse la importancia mediática y que como tema de investigación se le dio al tema durante su proceso de aprobación. Un mes después de aprobada

(abril), el mismo periódico *Reforma* publicó que el 50% de los capitalinos percibía que la ley sí estaba logrando que los lugares cerrados fueran libres de humo, aunque sólo el 21% opinó que la norma se aplicaba estrictamente.

Para finalizar con este análisis, cabe subrayar que a un año de aprobada la ley antitabaco, ésta goza de enorme aceptación ya como una política pública establecida. Mediciones efectuadas por la empresa encuestadora Defoe durante el mes de febrero de 2009 demuestran que 9 de cada 10 supo de la entrada en vigor de esta ley; que más del 70% de las personas piensa que esta ley se respeta mucho o algo (datos que contrastan con los de *Reforma*, publicados un año antes); que el 71% de las personas sigue asistiendo a restaurantes y bares a pesar de las restricciones para fumar; y que en la percepción de uno de cada dos, la asistencia a restaurantes y bares no ha disminuido durante este periodo.

Conclusiones

Este caso pone en evidencia la relación que existe entre una política pública exitosa y su posicionamiento entre la opinión pública. Asimismo, es muestra de que una política pública requiere, para implementarse con éxito, de una estrategia integral: necesita diseñarse sobre la base de esquemas y fórmulas avaladas internacionalmente; precisa de alianzas entre los actores políticos y los sectores sociales beneficiados y requiere de acciones en materia de comunicación.

Si bien no permite hacer generalizaciones, la aceptación de esta política pública con respecto a la valoración que de ella se hace en las diversas encuestas, así como el relativo éxito que se ha tenido en su aplicación, permiten suponer que existe una relación directa entre el nivel de popularidad de la política y su factibilidad como mecanismo sociopolítico. La investigación social sobre los cambios legislativos que inciden directamente en las rutinas de socialización, o en los comportamientos más rutinarios de las personas (por ejemplo, leyes de tipo medioambiental o en materia de salud pública), es la que permitiría en el largo plazo ayudar a determinar si en efecto existe una relación causal entre la popularidad de una política y la factibilidad de su aplicación eficaz.

En última instancia, esta posible conclusión es de la máxima importancia dentro del contexto latinoamericano, puesto que en nuestros países presentamos una proclividad a no respetar las leyes. Suponiendo que en efecto exista una relación entre popularidad de la política y éxito de su aplicación, entonces la clase política regional contaría con un elemento importante para trabajar sus bases de legitimidad social y restablecer el vínculo que debiera de existir entre gobernantes y gobernados.

Referencias

- Dirección General de Epidemiología, Consejo Nacional Contra las Adicciones (2006): *Tercera encuesta Nacional de Adicciones; Tabaco, alcohol y otras drogas. Resumen Ejecutivo*.
- Dye, T. H. (1975): *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Flores, Linalae y Villegas, Claudia (1996): "México, paraíso de las tabacaleras", en *El Semanario* del 17 al 23 de agosto de 2006, México DF.

- Instituto Nacional de Salud Pública (2006): *Encuesta sobre tabaquismo en jóvenes*, México.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2007): *Cómo promover lugares de trabajo libres de humo de tabaco*, México.
- Kauffer Michel, Edith (2002): "Las políticas públicas. Algunos apuntes generales", *Ecofronteras*, Limón Aguirre F., 16:2-5.
- Larrue, Corinne (2000): *Analyser les politiques publiques d'environnement*, París, L'Harmattan.
- Lasswell, H. y Kaplan, A. (1970): *A preview of policy sciences*, New York, Elsevier, p. 32.
- McCombs, Maxwell y Shaw, Donald (1972): "The agenda-setting function of mass media", en *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176-187.
- McGinnis, J. M. y Foege W.H. (1993): "Causes of death in the United States of America", en *Journal of the American Medical Association*, 270, pp. 2207-2212.
- The Office of the Surgeon General of the United States of America (2004): *Health Consequences of Smoking: A Report of the Surgeon General, executive summary*.