



**CIUDADES LIBRES DE
HUMO DE TABACO**

Códice. Comunicación, Diálogo y Conciencia, S.C.

 **CCIUDADANO**
Construcción y articulación de lo público

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Noviembre, 2016

Ciudades libres de humo de tabaco

Códice. Comunicación, Diálogo y Conciencia, S.C.



Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social CIESAS
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.
14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
<http://www.ciesas.edu.mx/>

Director General
Agustín Escobar Latapí

ISBN Obra completa
978-607-486-430-4

ISBN Volúmen
978-607-486-431-1



CCIUDADANO
Construcción y articulación de lo público
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617
www.cciudadano.org.mx

**Profesor Investigador
Responsable Académico**
Ernesto Isunza Vera

Directora Ejecutiva
Almudena Ocejo Rojo

Editora
Ivonne Patricia Ortuño Martínez

Investigación y textos
María Isabel Verduzco Verduzco

Diseño
Anneli Daniela Torres Arroyo

Este documento se encuentra disponible en formato electrónico en la página: www.cciudadano.org.mx



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES	7
3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN	9
3.1. Problema público que se buscaba resolver	9
3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa	11
3.3. Relación del cambio buscado con el problema público	13
4. MODELO DE TRABAJO	15
4.1. Esquema de trabajo utilizado	15
4.1.1. Investigación y argumentación	16
4.1.2. Elaboración de materiales informativos para las campañas	16
4.1.3. Selección y contratación de líderes estatales	16
4.1.4. Capacitación y asesoría técnica a líderes estatales	17
4.2. Principales acciones realizadas	18
4.2.1. Planeación estratégica de las campañas	18
4.2.2. Mapeo de actores y análisis de contexto	19
4.2.3. Cabildeo en los poderes Legislativo y Ejecutivo	19
4.2.4. Incidencia en gobiernos municipales	20
4.2.5. Elaboración de propuestas de legislación y de reglamentos	21
4.2.6. Campañas de medios de comunicación	21
4.2.7. Actividades de incidencia con otros actores	23
4.2.8. Seguimiento sobre la implementación de la ley y de los reglamentos	23
4.3. Estrategias de presión utilizadas	24
4.4. Identificación de actores y sus roles	26
4.4.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado	27
4.4.2. Actores que son o podrían convertirse en aliados	27
4.4.3. Actores que son o podrían convertirse en opositores de la iniciativa	28
5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO	30
5.1. Cambios en política pública	30
5.2. Cambios en la comunidad o colectivo	33
5.3. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa	35
6. CONCLUSIONES	37
7. ANEXOS	40
Anexo 1. Cronología del trabajo de incidencia	40



Anexo 2. Método utilizado para el trabajo de investigación.....	41
Anexo 3. Reporte sobre el estudio de la calidad del aire, Cuernavaca, Morelos, 2011.....	43
Anexo 4. Informe sobre el nivel de cumplimiento de la Ley 100% Libre de Humo de Tabaco en numerosos establecimientos de Morelos confirma la necesidad de emprender campañas de información y medidas de regulación.....	47
8. REFERENCIAS	50



1. INTRODUCCIÓN

Tanto en México como internacionalmente, se ha extendido de manera importante el discurso sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas como prácticas fundamentales para avanzar hacia una mejor democracia. A pesar de ello, en los hechos no han logrado institucionalizarse como elementos constitutivos de nuestra democracia, por lo que no terminan de traducirse en resultados concretos para el mejoramiento del nivel de vida de la población en el ámbito local y para propiciar una mayor responsabilidad de las autoridades locales.

En este contexto y desde hace ocho años, C Ciudadano (CC), programa del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) trabaja en el fortalecimiento de organizaciones y grupos ciudadanos, para que puedan llevar a cabo iniciativas de control ciudadano de lo público en el ámbito local. CC entiende el control ciudadano de lo público como el involucramiento informado y responsable de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, las necesidades y las características de las comunidades a las que pertenecen.

Los procesos de influencia en la toma de decisiones públicas que enfrentan las organizaciones y grupos sociales en México son complejos y la tarea resulta difícil, por lo que utilizan una diversidad de esquemas de trabajo y de estrategias, con resultados muy disímiles. Este reporte es parte de una serie de diez estudios de caso sobre el trabajo de influencia en la toma de decisiones públicas por parte de organizaciones y grupos ciudadanos en México; la investigación fue coordinada por CC con el propósito de lograr los siguientes objetivos específicos:

- a. Documentar el esquema de trabajo para influir en la toma de decisiones públicas de diez iniciativas realizadas por organizaciones y grupos ciudadanos.
- b. Analizar los resultados obtenidos en términos de influencia en la toma de decisiones públicas.
- c. Definir los procesos, los actores y las estrategias de cada esquema, identificando los principales factores que determinaron el logro de sus resultados.

En este documento se reporta el estudio de caso del trabajo de influencia que ha realizado la organización Códice Comunicación, Diálogo y Conciencia, S. C. para promover legislaciones estatales de espacios 100% libres de humo de tabaco, así como para dar seguimiento a su implementación. Este caso es relevante por dos razones: la primera es que existen varias publicaciones que documentan los esfuerzos de incidencia ciudadana por el control del tabaco a nivel federal, pero se conoce poco sobre el trabajo en las entidades federativas; y, la segunda es que Códice ha desarrollado un esquema de trabajo para la incidencia política peculiar para México.



El método de investigación utilizado para elaborar este caso incluyó trabajo de gabinete y de campo.¹ Durante el primero se recopiló, organizó y sistematizó la documentación sobre el trabajo de incidencia por el control del tabaco que se encuentra en los archivos de la organización, así como de artículos de análisis sobre el tabaquismo y las políticas públicas para su combate en México. Una vez sistematizada la información documental, con base en el contenido temático definido por CC para los estudios de caso, se elaboraron guías de entrevista semiestructurada para recopilar información en campo; posteriormente se aplicaron entrevistas presenciales a los actores clave involucrados en la iniciativa de incidencia.

Adicionalmente se observó la dinámica del “Encuentro de organizaciones sociales en favor de la salud integral”, realizado en octubre de 2015 en la Ciudad de México, en donde participaron organizaciones y treinta y nueve líderes colaboradores de Códice en las campañas de incidencia por legislación para espacios libres de humo de tabaco.

Se analizó la información y se elaboró el presente reporte, según el esquema propuesto por el equipo de investigadores de CC-CIESAS para todos los estudios de caso.

Esperamos que este documento contribuya al entendimiento de esquemas de trabajo eficientes para la transformación de la gestión gubernamental.

¹ Para mayor detalle sobre el método de trabajo, véase Anexo 2.



2. ANTECEDENTES

Códice se constituyó en 2005 con la misión de “contribuir a la reflexión, desarrollo y eficiencia de la comunicación oral y escrita de las y los miembros de las organizaciones sociales, instituciones, academia y gobierno. Articulando la comunicación a través de una perspectiva democrática, científica y laica” (Códice, 2016). Como lo indica su misión, se creó como una organización intermediaria o de segundo nivel, enfocada en fortalecer capacidades de comunicación del sector de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Durante sus primeros años trabajó principalmente diseñando e impartiendo talleres para desarrollar capacidades de comunicación y diálogo en miembros de OSC, la mayoría de ellas dedicadas a temas de derechos sexuales y reproductivos y de laicidad.

La organización comenzó a trabajar el tema del control del tabaco a partir de 2007, en ese año y en 2008, con financiamiento de Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use,² Códice organizó quince talleres de comunicación y control del tabaco, dirigidos a OSC en doce ciudades mexicanas y en tres de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. También en 2007 y 2008, en colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), llevó a cabo un proyecto sobre el control del tabaco mediante el cual se realizó un monitoreo de medios y otras tareas de investigación, para elaborar hojas informativas, programas y manuales de capacitación sobre el tema.

A partir de 2009 y hasta la fecha, gracias a que se ha mantenido el financiamiento de Bloomberg Initiative, Códice ha llevado a cabo procesos de incidencia política en diversos estados del país para promover que los congresos aprueben leyes para regular espacios 100% libres de humo de tabaco y que los gobiernos elaboren los reglamentos correspondientes. Como parte de este trabajo, realiza acciones de seguimiento para documentar si las instancias encargadas de implementar las medidas legislativas lo hacen adecuadamente.

Aunque Códice ha concentrado su trabajo en la incidencia a nivel estatal, también desde 2009 ha apoyado los esfuerzos que realizan Tobacco Free Kids,³ la Fundación Interamericana del Corazón (FIC)⁴ y Polithink⁵ (como consultora de cabildeo), para incidir en mejoras en las legislaciones federal y de la Ciudad de México. Entre sus acciones de

2 En 2006 Michael R. Bloomberg, filántropo y alcalde de la ciudad de Nueva York, lanzó una iniciativa global para reducir el uso del tabaco en países de ingresos medios y bajos. En 2008, con la aportación de otros donantes se ampliaron los fondos y se creó The Campaign for Tobacco Free Kids, en donde colaboran cuatro socios: Centers for Disease Control and Prevention Foundation, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, World Health Organization y World Lung Foundation.

3 Tobacco Free Kids, en <http://www.cdcfoundation.org/what/program/bloomberg>

4 Fundación Interamericana del Corazón, en <http://ficmexico.org/>

5 Polithik, en <http://polithik.mx/>



incidencia en el ámbito federal, en septiembre de 2015, la Coalición de Códice, junto con FIC y Tobacco Free Kids, dirigió una carta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resaltando los riesgos de no regular el uso de cigarros electrónicos. En el mismo año elaboró una serie de folletos denominados Compromiso al que están obligados las y los diputados con el control del tabaco. Cada folleto se dirige a los grupos de legisladores federales de la entidad correspondiente en la Cámara de Diputados, además de la solicitud de que modifiquen el Artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, incluyendo una propuesta de redacción para este artículo.





3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN

3.1. Problema público que se buscaba resolver

Cuando Códice comenzó el trabajo de incidencia para promover políticas públicas de control del tabaco el problema implicaba dos aspectos fundamentales:

- La dimensión de la epidemia del tabaquismo en México
- La escasa e insuficiente acción de los gobiernos federal y estatales para garantizar el derecho a la salud frente al tabaquismo.

Desde mediados del siglo anterior se ha divulgado ampliamente información científica que muestra que el consumo de tabaco, como la exposición al humo de este producto de personas que no fuman, afecta severamente su salud. Alrededor de los años setenta el cigarro se empezó a considerar como un producto nocivo para la salud y en los ochenta se reconoció internacionalmente al tabaquismo como una enfermedad.

Tanto las personas que fuman como los⁶ llamados fumadores de segunda mano o fumadores pasivos, se exponen a más de cuatro mil sustancias tóxicas que pueden ocasionar numerosas enfermedades: infartos cerebral o al corazón; enfermedad pulmonar obstructiva crónica; cáncer de pulmón, laringe, esófago, boca y vejiga, entre otras. Las enfermedades asociadas al humo del tabaco constituyen la principal causa de muerte prevenible, que se calcula en cerca de seis millones de fallecimientos en el mundo cada año (Conadic, 2013: 2). Se estima que 80% de las muertes prematuras asociadas a la exposición al humo del tabaco ocurren en países de ingresos bajos y medios, en donde además se están incrementando estos problemas de salud (Conadic, 2013: 2). En México mueren entre 25 y 60 mil personas al año por enfermedades asociadas al humo del tabaco (Kuri y Regalado, 2012: 213).

6 Nota de la editora. De acuerdo con los criterios sobre el uso del género en el lenguaje de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) "...en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva." (Diccionario panhispánico de dudas, recuperado de <http://lema.rae.es/dpd/?key=g%C3%A9nero>, consultada el 6 de septiembre de 2016). De igual forma el Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española de la RAE (recuperado de <http://www.geociencias.unam.mx/geociencias/posgrado/formatos/folletonvagramatica.pdf>, consultada el 6 de septiembre de 2016) señala que el masculino es el género no marcado, es decir que "...alude al miembro de una oposición binaria que puede abarcarla en su conjunto, lo que hace innecesario mencionar el término marcado (femenino). Cuando se hace referencia a sustantivos que designan seres animados, el masculino no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase que corresponde a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos." Con base en el criterio de la RAE, en esta serie de documentos, CCiudadano utiliza el masculino genérico para facilitar la comprensión del discurso y evitar dificultades sintácticas y de concordancia.





De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) de 2011, 21.7% de la población mexicana entre 12 y 65 años de edad, 17.3 millones, son fumadores activos. El tabaquismo es un problema que afecta en mayor medida a la población joven, según las encuestas del INSP (2003 y 2006), cinco de cada diez estudiantes mexicanos ha probado cigarrillos alguna vez y su consumo inicia a la edad de diez años en promedio. La ENA revela que las personas adolescentes de entre 12 y 17 años de edad se encuentran en alto riesgo, pues 12.3% (1.7 millones) de los mexicanos en este grupo son fumadores activos.

El problema del tabaquismo tiene otra faceta relacionada con los riesgos de la exposición involuntaria al humo de tabaco en la salud de las personas no fumadoras. Según la información de la misma encuesta, 30.2% de personas mexicanas que no fuman, 12.5 millones, están expuestas a los efectos indirectos del humo.

La atención a los problemas de salud relacionados con el tabaco tiene un alto impacto en el presupuesto gubernamental y la erogación de recursos tiende a crecer cada año: mientras que en 2009 el sistema de salud en México erogaba anualmente entre 23 y 43 mil millones de pesos en la atención de enfermedades provocadas por el tabaquismo (Conadic, 2011). En 2010 este sector destinó más de 75 mil millones de pesos para la atención de enfermedades atribuibles al consumo del tabaco (Alvear y Regalado, 2012: 188-193).

En México las medidas gubernamentales frente al apabullante panorama de la epidemia del tabaquismo iniciaron tarde y caminaron muy lentamente; hasta mediados de la década del 2000 las políticas gubernamentales para controlar el consumo de tabaco fueron mínimas, desarticuladas e insuficientes (Alvear y Regalado, 2012: 193).⁷ Por esos años, el Ciudad de México era la única entidad que contaba con legislación para el control del tabaco.⁸ En general, los gobiernos federal y estatales habían estado inactivos, incluso algunos estudiosos y activistas señalan que las instancias de gobierno “parecían agencias de cabildeo y de relaciones públicas de las tabacaleras” (Madrado, 2008: 323). Las empresas que operaban a sus anchas, con muy escasa regulación para la venta y publicidad del cigarrillo.

En 2004, México ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (CMCT-OMS). Dicho instrumento tiene como objetivo:

“...proteger a las generaciones presentes y futuras de las devastadoras consecuencias sociales, medioambientales, económicas y para la salud del tabaquismo y la exposición al humo de tabaco, proporcionando un marco

⁷ Antes de 2000 se había incluido en la Ley General de Salud la obligación de las empresas de colocar leyendas precautorias en las cajetillas.

⁸ Ley para la Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de enero de 2004.



para que las partes en los ámbitos nacionales, regionales e internacionales implementen las medidas necesarias para el control del tabaco” (OMS, 2004-2005: 5). Al firmarlo y ratificarlo, el gobierno mexicano se comprometió a implementar con eficacia políticas libres de humo de tabaco.

Sin embargo el gobierno federal tardó en tomar medidas de política pública para cumplir dicho compromiso internacional. Durante la administración foxista (2000-2006) el gobierno federal firmó un acuerdo con las empresas tabacaleras pero, más que representar alguna solución, este convenio sirvió como pretexto para que el gobierno retrasara la implementación de algunas acciones previstas en el CMCT-OMS y exentara a las tabacaleras del pago de impuesto a cambio de aportaciones económicas, derivadas del consumo de tabaco para el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (De J, *et al.*, 2013: 21; Madrazo, 2008: 323). El acuerdo fue cancelado los primeros años de la administración de Felipe Calderón (2007-2012) y, en consecuencia, los diputados de la Comisión de Salud presentaron la iniciativa de Ley General para el Control del Tabaco (LGCT), aprobada en febrero de 2008.⁹

La casi nula actuación por parte del gobierno mexicano frente al grave problema del tabaquismo es, sin duda, una violación al derecho a la salud garantizado en el Artículo 4º de la Constitución Mexicana. Por lo anterior, mediante su trabajo con medios de comunicación e incidencia política, Códice exige a los gobiernos que tomen medidas efectivas para detener la epidemia del tabaco, mediante la promulgación y la adecuada implementación de legislaciones para regular espacios 100% libres de humo de tabaco en distintas entidades federativas del país.

3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa

En 2008, como resultado de la aprobación a la legislación federal y de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a leyes locales relacionadas,¹⁰ se suscitó un amplio debate público en torno al alcance de las regulaciones para el consumo del tabaco. El tema principal de la discusión fue que, mientras que la nueva legislación para el Distrito Federal reguló espacios 100% libres de humo de tabaco, la Ley General para el Control del Tabaco, aprobada en mayo de ese año por el Poder Legislativo, permitió a los establecimientos disponer de un tercio del espacio en donde se permita fumar. En su Capítulo III, dicha ley permite “espacios interiores aislados que dispongan de mecanismos que eviten el traslado de partículas hacia los espacios 100% libres de

⁹ Ley antitabaco, Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 30 de mayo de 2008 y su reglamento en junio de 2009.

¹⁰ Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores, reformada el 4 de abril de 2008, y Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, reforma aprobada el 29 de noviembre de 2007.



humo de tabaco y que no sea paso obligado para los no fumadores” (LGCT, 2008: art. 27, fracc. II).

Derivado de esta diferencia entre ambas normas, un tema central del debate suscitado fue si al regular sólo una parte de los espacios sería posible lograr la intención de las propias leyes: proteger a las personas de los efectos del humo del tabaco. Los estudiosos del tema han recomendado que las legislaciones sean 100% libres de humo de tabaco ya que, al permitir fumar en parte de los espacios, resulta muy difícil para los establecimientos implementar las medidas legales para mitigar la emisión de contaminantes.¹¹ Por ello, activistas por el control del tabaco como Códice, en documentos internos señalan que no existe un nivel seguro de exposición al humo del tabaco y que “la única manera efectiva para proteger el derecho a la salud, particularmente por los daños que provoca el humo de tabaco, es a través de la implementación cabal de la ley que garantiza los espacios cerrados, públicos y de trabajo 100% libres de humo de tabaco”.

Otro tema central del debate refería a las competencias de la legislación a nivel federal y la legislación del Distrito Federal, particularmente si la Ley del Distrito Federal y de otras entidades federativas podrían ser más estrictas¹² que la ley general. Los detractores de regulaciones estrictas como la del Distrito Federal, señalaban que esta legislación invadía competencias federales, incluso impugnaron dicha norma mediante una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Madrazo, 2008: 324). La SCJN resolvió que la legislación que establece espacios 100% libres de humo, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no invade competencias federales y resulta acorde con los principios de protección a la salud consagrados en el Artículo 4º constitucional, así como con los criterios del Artículo 2º de la Ley General de Salud. La Corte señaló también que los espacios 100% libres de humo agregan a la protección de la salud de las personas no fumadoras y de los trabajadores de establecimientos mercantiles por encima de la legislación federal (Madrazo, 2008: 333).

De acuerdo con Madrazo (2008: 324), “la resolución de la Corte avala que la regulación del tabaco, no sólo es acorde con la Constitución, sino que es constitucionalmente requerida”. Eduardo del Castillo, director de Códice, lo explica en otras palabras: “la Corte señaló que las leyes estatales, en materia de protección de salud, pueden ser mejores que la legislación federal” (Del Castillo, 2015).

En medio de este debate, la propuesta de Códice para combatir el problema del tabaquismo en México se basa en dos normas: el CMCT-OMS y la Constitución. De acuerdo con el primer instrumento, las medidas mínimas que el gobierno mexicano debe llevar

¹¹ Entre otras medidas se requiere la instalación de filtros, ventiladores y la adecuada designación de los espacios.

¹² Generalmente actores que representaban a las industrias tabacalera y restaurantera, que influían en medios de comunicación y en algunos legisladores. Incluso Madrazo (2008: 327) refiere a un documento anónimo que circuló en la Cámara de Diputados días antes de la aprobación de la Ley General de Control del Tabaco.



a cabo son: propiciar espacios 100% libres de humo; instrumentar una política fiscal que incremente significativamente el precio de los cigarrillos; prohibir por completo la publicidad, promoción y patrocinio; establecer medidas para el empaquetado y etiquetado de los productos; atender el comercio ilícito; y desarrollar y fomentar campañas educativas (González-Roldán, 2008: 393).

La intervención estatal para regular el tabaco debe también garantizar la protección de la salud de los mexicanos y otros derechos consagrados en la Constitución: el derecho a la información, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho de la niñez (que se cubran sus necesidades en materia de salud) (Madrazo, 2008: 324).

3.3. Relación del cambio buscado con el problema público

En el contexto en el que ocurría el debate público, la lógica de intervención de la iniciativa de Códice para contribuir a la disminución del problema del tabaquismo en México, según se ha definido en párrafos anteriores, parte del reconocimiento de que la Ley General es limitada y que, para proteger la salud de personas fumadoras y no fumadoras, los gobiernos estatales deben y pueden promulgar legislaciones 100% libres de humo de tabaco.

Por otra parte, los gobiernos deben garantizar el derecho a la información (Artículo 6° de la Constitución); además de su obligatoriedad, las libertades se ejercen más y mejor cuando los ciudadanos están informados. Por lo anterior, y para contribuir a desarrollar una cultura de cuidado de la salud, en la incidencia política de Códice se exige que los gobiernos garanticen a los ciudadanos el acceso a información clara, veraz, oportuna y suficiente sobre los daños que causa el consumo y la exposición al humo del tabaco, las normas vigentes por espacios 100% libres de humo de tabaco y las alternativas para la cesación de la adicción, entre otros temas. Para cumplir con dicho derecho, las legislaciones deben incluir la obligación de que los gobiernos lleven a cabo campañas públicas contra el tabaquismo.

Otro aspecto fundamental del enfoque de las campañas de Códice es que la protección a la salud requiere de un compromiso ético por implementar acciones basadas en la actualización científica, con la participación de las instituciones públicas, las organizaciones sociales y la sociedad.

Se reconoce que se trata fundamentalmente de un problema social, pero con un componente individual, en donde los medios masivos de comunicación juegan un papel



crucial, tanto en el problema como en su solución. Las campañas de Códice en las entidades federativas incluyen en su argumentación el “derecho a decidir”.¹³

Por lo anterior, el trabajo de incidencia que inició Códice en 2009 para contribuir a un cambio en la solución del problema del tabaquismo, con base en los compromisos del gobierno para proteger los derechos de las personas, se enfoca en lograr los siguientes objetivos:

- Promover la promulgación de leyes estatales por espacios 100% libres de humo de tabaco.¹⁴
- Promover la aprobación de reglamentos de ley 100% libres de humo de tabaco.
- Exigir a los gobiernos estatales que diseñen, financien y lleven a cabo campañas de información.
- Contribuir al cabal cumplimiento de las legislaciones promulgadas en las entidades.

Para validar el derecho a la salud que sustentan las acciones de control del tabaco resulta fundamental para Códice contar con el apoyo de la sociedad civil, particularmente de actores independientes y comprometidos que funjan como un puente privilegiado de contacto con la población, para incidir en mejores políticas públicas por el control del tabaco. Como se describe en el siguiente apartado, las alianzas con OSC, la academia y otros representantes de la sociedad civil son la base de la estrategia de incidencia de Códice. Igualmente, la comunicación estratégica se constituyó en la columna vertebral de la iniciativa.

¹³ Como se explica en el siguiente apartado, algunos líderes de las campañas de Códice en los estados provenían de organizaciones feministas y defensoras de derechos sexuales y reproductivos.

¹⁴ Por tratarse de incidencia a nivel estatal, las campañas de Códice no incluyen demandas de política pública que corresponden a autoridades y normas federales, como las medidas relacionadas con regulación mercantil, como los pictogramas y la publicidad.



4. MODELO DE TRABAJO

4.1. Esquema de trabajo utilizado

Una de las particularidades del trabajo de incidencia de Códice por legislaciones estatales, es que la organización comenzó a trabajar en el tema a raíz de su participación en la convocatoria internacional y selección para recibir financiamiento de Bloomberg Initiative. En una primera fase Códice obtuvo recursos para la capacitación y después para promover políticas públicas. Hasta la fecha, Bloomberg ha sido el único donante de este proyecto y Códice ha creado un esquema de trabajo que le permite funcionar con poco personal de base en su oficina de la ciudad de México (alrededor de cuatro personas), coordinando una coalición de OSC o líderes que conducen campañas públicas en varias entidades del país. Adicionalmente, la organización contrata servicios profesionales de tres personas para realizar tareas específicas; la contadora y dos consultores. El esquema de trabajo contiene los siguientes elementos:

Esquema 1. Trabajo de incidencia de Códice



Fuente: Elaboración propia.



4.1.1. Investigación y argumentación

Como se ha señalado, una de las primeras acciones, antes de arrancar el trabajo de incidencia política de Códice fue investigar y elaborar argumentos sobre el problema y la importancia de las políticas públicas para el control del tabaco. Con apoyo del INSP, Códice actualiza y divulga constantemente la información sobre el problema del tabaquismo a nivel nacional.

4.1.2. Elaboración de materiales informativos para las campañas

Además de elaborar y difundir materiales informativos sobre el tabaquismo a nivel nacional, también con el apoyo del INSP, Códice elabora materiales informativos diversos de gran utilidad para el trabajo de incidencia de los líderes estatales. Entre otros: El ABC del control del tabaco, Lo que todo servidor público debe saber sobre el control del tabaco, Lo que todo restaurantero debe saber sobre el Control del Tabaco.

Cuando se inicia el trabajo en las entidades Códice proporciona a los líderes un estudio de morbo mortalidad y costos de la epidemia en la entidad;¹⁵ además, durante las campañas Códice realiza monitoreo de calidad del aire en establecimientos de las ciudades (véase la descripción en el siguiente apartado) y publica los resultados de manera impresa para su distribución en la entidad correspondiente. Ambos estudios y documentos son básicos para la promoción de legislaciones estatales por espacios 100% libres de humo de tabaco.

4.1.3. Selección y contratación de líderes estatales

Códice diseñó un esquema de colaboración de OSC o personas, denominados líderes estatales, que coordinan el trabajo de incidencia en cada entidad para impulsar la promulgación de legislación 100% libre de humo de tabaco. Más que seleccionar entidades en las cuales trabajar, ya que en casi todas se requería impulsar leyes estatales, el director de Códice seleccionó e invitó a colaborar a personas con aptitudes de liderazgo y capacidad para realizar el trabajo de incidencia. La constitución del equipo de trabajo tuvo como antecedente el trabajo del director de Códice como encargado del área de comunicación de Grupo de Información y Reproducción Elegida (GIRE), así como la realización de varios talleres de comunicación y laicidad ya a cargo de Códice. De esta manera se aprovechó la existencia de una red de activistas en temas de ciudadanía, salud, género, derechos sexuales y reproductivos o de derechos humanos, con experiencia de trabajo de incidencia en políticas públicas. De esta manera, las OSC o

¹⁵ Para ello ha sido fundamental el apoyo del INSP, especialmente a través de la doctora Luz Miriam Reinales, investigadora del Departamento de Control del Tabaco.



activistas en pro de los derechos sexuales y reproductivos o el derecho a la salud, son los principales colaboradores de Códice en su trabajo de incidencia para combatir el tabaquismo.

Uno de los primeros retos de Códice fue que ninguno de los líderes estatales trabajaba en el tema de control del tabaco; incluso algunos no habían mostrado interés para impulsarlo. El tema puede generar conflicto para algunas personas que provienen de corrientes feministas y de derechos humanos, principalmente porque lo perciben como privado e individual. De esta manera, Códice y los líderes elaboraron la argumentación para aceptar y defender el tema con un enfoque de derechos, entre otros el derecho a la salud. Esto fortaleció a la coalición y le permitió empezar a eliminar resistencias en su interior e innovar mucho para promover esta lucha. Actualmente varios líderes estatales explican que han elaborado un discurso feminista sobre el control del tabaco, particularmente en el marco del derecho a la salud, el derecho a decidir o el derecho a la información.¹⁶

Para formalizar estas alianzas de colaboración Códice firma una carta compromiso con los líderes estatales. Mediante este acuerdo, se compromete a proporcionarle al líder un apoyo económico mensual. Por su parte, los líderes estatales se comprometen a dedicar una parte de su tiempo a la coordinación del trabajo de incidencia para impulsar la aprobación de ley y reglamento 100% libres de humo de tabaco en las entidades en las que trabajan, a asistir a las capacitaciones y eventos a los que son convocados y a informar mensualmente a Códice sobre las actividades y avances de la campaña.

Entre 2009 y 2015 Códice ha trabajado en once entidades: Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Jalisco, Puebla, Querétaro, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas. En siete estados ha realizado convenios de colaboración con integrantes de alguna OSC local y en cuatro con profesionistas que no son parte de alguna organización pero se vinculan con asociaciones y activistas de la entidad.

4.1.4. Capacitación y asesoría técnica a líderes estatales

Códice ha proporcionado una amplia capacitación a los líderes estatales en temas diversos como comunicación y tabaquismo, el problema del tabaquismo en México, la Ley General y sus sesgos, el CMCT-OMS y los mínimos legislativos. Gracias a la colaboración del INSP los líderes estatales participan en los cursos de verano impartidos por esta institución durante agosto de cada año, en su sede de la ciudad de Cuernavaca. Además, Códice ha facilitado que sus colaboradores participen en varios talleres sobre planeación estratégica de las campañas y tácticas de incidencia o competencias para la

¹⁶ Mediante las entrevistas grabadas que tuvieron lugar en 2011 y en las tres entrevistas realizadas por la autora el 15 de octubre de 2015, expresamente para esta investigación. Véase Anexo 1.



contraloría social, entre otros temas. La capacitación ha sido muy específica en habilidades de comunicación, se trata de que los líderes manejen el discurso, que se desenvuelvan cómodamente en los medios de comunicación.

Además de la capacitación Códice acompaña a los líderes estatales en todas sus actividades, particularmente en dos de ellas: con asesoría legal para la redacción de las propuestas de ley y de reglamento de las entidades y con su presencia en casi todos los eventos de comunicación que organizan en los estados; el director de la organización, así como el personal de Códice, han estado presentes en, alrededor de, 80% de los eventos de comunicación de las campañas estatales (Del Castillo, 2015).

4.2. Principales acciones realizadas

La colaboración de los líderes estatales consiste en coordinar una campaña pública para impulsar la promulgación de regulaciones 100% libres de humo de tabaco. Códice les provee material de apoyo y capacitación sobre las distintas acciones de incidencia en políticas públicas y les sugiere una ruta o estrategia general, pero los líderes pueden utilizar las tácticas que consideren más adecuadas. La mayoría de los líderes estatales tienen experiencia en incidencia en políticas públicas en los temas de su organización y, al incorporarse al esquema de trabajo de Códice, comúnmente utilizan las tácticas que ya conocen y les han funcionado.

Debido a que el trabajo de incidencia se orienta a la promulgación de leyes y a la elaboración de reglamentos y su implementación, los líderes estatales realizan actividades preaprobación y postaprobación de leyes. Estas actividades se llevan a cabo en distintos momentos del proceso y no necesariamente siguen el mismo orden cronológico; por ejemplo, en algunas entidades los líderes primero se enfocan en las campañas en medios para colocar el tema en el debate público y luego inician el trabajo de incidencia con tomadores de decisiones; mientras que en otros estados estas actividades corren de manera simultánea, o bien inician por las reuniones con legisladores y continúan con las campañas en medios para presionar.

En las campañas se llevan a cabo las siguientes acciones:

4.2.1. Planeación estratégica de las campañas

En encuentros nacionales o con asesoría caso por caso, los líderes estatales, junto con Códice, elaboran sus planes de campaña, el plan de acción para la incidencia en los congresos y el plan de trabajo con medios de comunicación. Dicho trabajo incluye la identificación y el mapeo de actores en cada caso, el análisis del contexto,



la identificación de fechas y eventos importantes en el Congreso y en el Estado y un cronograma base para la campaña.

4.2.2. Mapeo de actores y análisis de contexto

Al iniciar su trabajo los líderes elaboran un mapeo de actores, según la posición que cada uno pueda tomar frente a la campaña. Igualmente elaboran un análisis del contexto político en la entidad, en el que consideran los factores favorables y desfavorables para las campañas. Ambos trabajos se actualizan con regularidad. En el siguiente apartado se analizan los distintos actores mapeados en las campañas estatales.

4.2.3. Cabildeo en los poderes Legislativo y Ejecutivo

El acercamiento y diálogo con los actores que toman decisiones en los poderes Legislativo y Ejecutivo son actividades de alta prioridad en las campañas y tienen como objetivo persuadirles de la importancia de tomar medidas frente al problema, presentarles la propuesta de iniciativa de ley y entrar en el proceso de negociación para promover su aprobación.

Además de la labor de convencimiento para que los legisladores se apropien de la causa, Códice se ha convertido en asesor de los diputados en la materia, proveyendo la información requerida para argumentar en favor de las propuestas y elaborar las propuestas de ley 100% libres de humo de tabaco. En algunos estados se ha conseguido que algún legislador presente y promueva las iniciativas de ley, en otros se han presentado como iniciativas ciudadanas. Cuando los legisladores se convierten en promotores de iniciativas, Códice les otorga materiales impresos con información relevante, sustentada en investigaciones de instituciones académicas y de salud, y va proveyendo la asesoría legal necesaria, como se menciona más adelante.

El trabajo de incidencia con los legisladores o su equipo sería el camino más directo. Sin embargo, cuando ningún legislador decide encabezar la promoción en el Congreso los líderes de Códice utilizan tácticas de incidencia indirecta. Entre éstas, los líderes se han acercado a otros actores que, aunque sin poder de decisión para la elaboración de leyes, pueden actuar como intermediarios para comprometer a los legisladores con la causa. Un claro ejemplo es el de la campaña en Puebla: la organización líder logró que la Comisión de Derechos Humanos del estado convocara a un conversatorio abierto al público, al que asistieron algunos legisladores y funcionarios del sector salud estatal. En dicho evento se logró el compromiso público de una diputada para impulsar la norma 100% libre de humo; además, un grupo de ciudadanos participantes y la propia



Comisión de Derechos Humanos elaboraron una solicitud dirigida al Congreso para que se presente y apruebe la iniciativa de ley.¹⁷

Una vez aprobada la legislación, los esfuerzos de incidencia se orientan a identificar a los funcionarios encargados de elaborar los reglamentos e iniciar el acercamiento. En el apartado sobre resultados de las campañas se señala que la elaboración y aprobación de reglamentos generalmente ha resultado un proceso más complicado, pues varios estados han aprobado legislación pero han retrasado la publicación de los reglamentos de ley.

Cuando se logra la aprobación de ley y reglamento, la siguiente tarea consiste en exigir a las instancias correspondientes que cumplan con las funciones que tienen asignadas. Códice ha atendido particularmente dos aspectos: el monitoreo de cumplimiento de la Ley, sobre todo en restaurantes y bares, espacios de mayor resistencia; y promover que las instancias del gobierno estatal lleven a cabo campañas públicas de información. Para el segundo tema los líderes ubican a los funcionarios que toman decisiones en la materia y les presentan información sobre los costos de las campañas, enfatizando que el costo de estas y otras acciones de protección será menor que el necesario por el incremento de la epidemia de tabaquismo si no empiezan a tomarse medidas de protección.¹⁸ También se vigila que las autoridades encargadas de sancionar cumplan con esta función de ley.

4.2.4. Incidencia en gobiernos municipales

El principal objetivo de las campañas estatales es impulsar legislaciones en ese nivel de gobierno; sin embargo, en algunos casos los líderes han utilizado también la estrategia de promover reglamentación a nivel municipal.

En el estado de Jalisco, a pesar del trabajo de incidencia para que se elaborara legislación 100% libre de humo de tabaco, los legisladores aprobaron una Ley de Protección contra la Exposición al Humo del Tabaco (LPEHT)¹⁹ con ambigüedades respecto a la definición de espacios en donde se prohíbe fumar, sólo se dice que se declararán espacios

¹⁷ Durante la legislatura anterior la coordinadora de la campaña de Códice en el estado había logrado que se elaborara una iniciativa de ley, pero no fue discutida y durante la nueva legislatura no ha sido posible conocer su estatus.

¹⁸ El equipo de Códice realizó estudios sobre costos de campañas en medios de comunicación para cada entidad donde trabaja. Por ejemplo, en el equipo Estado de México el estudio muestra que el costo para que el gobierno realice una campaña anual de medios de comunicación masiva es de alrededor de 14 millones de pesos, lo que representa 0.062% del presupuesto anual del sector salud estatal, cantidad insignificante frente al gasto que debería erogar el estado para atender enfermedades relacionadas con el tabaco. Se argumenta también que este costo podría abatirse utilizando tiempos oficiales en medios de comunicación.

¹⁹ Aprobada el 15 de octubre de 2012. Publicada, en el periódico oficial El Estado de Jalisco, el 17 de noviembre de 2012 y su reglamento el 14 de junio de 2013.



100% libres de humo y zonas diferenciadas para la emisión de humo (LPEHT, 2012: art. 4, fracc. VI). Sin embargo, en el reglamento quedó claro que no se trata de una norma 100% libre de humo, ya que incluye disposiciones (Artículos 17 y 18) sobre las formas para aislar el humo de las áreas en donde sí se permite fumar.

Cuando Códice intentó incidir con el equipo jurídico del gobernador para modificar el reglamento y convertirlo en una norma por espacios 100% libres de humo de tabaco, encontró cerradas las vías de comunicación. Por lo anterior, y aprovechando la coyuntura de 2015, cuando se renovaron los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco y Puerto Vallarta con representantes de Movimiento Ciudadano, se apostó por una estrategia distinta: incidir en que estos ayuntamientos elaboren y aprueben reglamentación. Una vez que esto se logre se volverá a presionar al gobierno estatal para que modifique el reglamento y Jalisco sea 100% libre de humo de tabaco.

En otros estados la estrategia de impulsar reglamentos municipales se utilizó para presionar a los congresos estatales para que elaboraran legislación 100% libre de humo de tabaco; como en el municipio de Xalapa en Veracruz y de San Juan del Río, en Querétaro.

4.2.5. Elaboración de propuestas de legislación y de reglamentos

Una de las dos personas que trabajan como consultoras de Códice es una abogada especializada en leyes 100% libres de humo de tabaco, a cargo de proporcionar asesoría jurídica a los líderes estatales. La abogada redacta propuestas de ley y de reglamento para que los líderes las presenten a los legisladores o funcionarios de los gobiernos estatales a cargo de la elaboración de los reglamentos. En algunos estados los congresos han aprobado las iniciativas con pequeños cambios. En el caso de las propuestas de reglamentos, debido a su mayor nivel de especificidad y a las peculiaridades de la administración pública de cada estado, los funcionarios generalmente hacen más cambios a las propuestas de Códice. Los líderes estatales cuentan con suficientes conocimientos legislativos para presentar y defender las propuestas de normas 100% libres de humo de tabaco.

4.2.6. Campañas de medios de comunicación

Debido a la experiencia de Códice, la comunicación es uno de sus puntos más fuertes y se ha convertido en la columna vertebral de la estrategia de incidencia. Los líderes tienen como clave contar con un mapa de medios actualizado y estar permanentemente presentes en los medios de comunicación con el tema del control del tabaquismo. A continuación se describen brevemente las actividades realizadas en este ámbito:



- Conferencias de prensa: A la fecha se han realizado entre trescientas cincuenta y cuatrocientas conferencias de prensa con temas como mortalidad, morbilidad y costos atribuibles al humo del tabaco, calidad del aire o sobre las campañas en medios de comunicación. Estas conferencias se llevan a cabo en momentos y lugares clave, según lo determinen los líderes de cada estado.
En algunas conferencias se invita a expertos en temas de control del tabaco o de salud, así como a líderes de opinión que apoyan la causa. Como se ha señalado, el director de Códice u otra persona de la organización frecuentemente acompañan en dichos eventos a los líderes para reforzar la visión de que se trata de una campaña nacional, pero respetando el papel de los líderes estatales como los protagonistas de las campañas, quienes ya han logrado reconocimiento como interlocutores del tema a nivel local.
- Relación con representantes de medios de comunicación y con líderes de opinión. Los líderes incluyen en su mapeo de actores a los representantes de los principales medios de comunicación de la entidad y mantienen una relación directa con ellos, les proveen de información constantemente, les invitan a los eventos, les informan sobre las actividades de las campañas, etcétera. Incluso, en nueve de los once estados donde trabaja Códice se han impartido talleres de sensibilización e información sobre el problema del tabaquismo, dirigidos a representantes de medios de comunicación.
- Participación en foros, eventos y entrevistas en radio y televisión y medios impresos. Los líderes estatales tienen como propósito estar presentes de manera constante en los medios de comunicación. En todos los casos se trata de personas reconocidas como promotoras de iniciativas en la entidad, invitadas como expertas activistas con conocimientos en legislación para el control del tabaco. Otros líderes publican periódicamente artículos de opinión sobre el tema; en Puebla el líder conduce un programa semanal de televisión digital y el líder en el estado de Sinaloa conduce un programa de radio, también semanalmente.

En alguna ocasión se publicaron inserciones pagadas en medios locales relevantes, pero esto dejó de ser una opción para la OSC debido al alto costo de este tipo de notas. Por otro lado, han visto que el activismo de temas de salud por sí mismo atrae el interés de los medios, sin necesidad de pagar por ello. Aunque no se han convertido en una herramienta generalizada, algunos líderes utilizan plataformas de internet (Twitter y Facebook) para promover las campañas estatales.

Cuando se logra la aprobación de una legislación local Códice organiza un evento público para otorgar a los diputados un reconocimiento enmarcado por “estar en favor de la salud”. En estos eventos se invita a los medios de comunicación y se emiten comunicados de prensa.



4.2.7. Actividades de incidencia con otros actores

Constantemente los líderes organizan eventos en lugares públicos y en algunos casos invitan a medios de comunicación. Los eventos tienen distintos fines: por ejemplo, informar y sensibilizar a la sociedad sobre el problema del tabaquismo y la necesidad de exigir políticas públicas, invitar a ciudadanos a firmar peticiones, a unirse a la causa o denunciar a quienes no han asumido su responsabilidad en la protección de la salud (véase el siguiente apartado).

Entre otras acciones que ejemplifican el trabajo de incidencia con otros actores destacan la capacitación en el Instituto de la Mujer, en un municipio de Baja California Sur, donde se logró que esta institución emitiera regulación interna y declarara su edificio como espacio libre de humo de tabaco. En Guadalajara, cuando empezaron a trabajar dieron pláticas en universidades y escuelas privadas, lo que sirvió para encontrar muchos aliados y apoyo de personas voluntarias en los eventos públicos. En el Estado de México fue central que el Instituto Mexiquense Contra las Adicciones apostara por espacios 100% libres de humo de tabaco como un tema de salud; fue esta instancia la que apoyó la iniciativa de Códice para que el gobierno estatal la presentara al Congreso.

4.2.8. Seguimiento sobre la implementación de la ley y de los reglamentos

Códice y los líderes de las campañas en los estados realizan varias acciones para dar seguimiento y verificar si se cumplen las medidas reglamentadas; las más institucionalizadas son el monitoreo de la calidad de aire de los espacios reglamentados y la contraloría social del cumplimiento de las normas por las distintas autoridades estatales.

Monitoreo de calidad del aire: De manera paralela a la promoción de la legislación en cada entidad, Códice realiza un monitoreo sobre la calidad del aire en una muestra de establecimientos comerciales en las principales ciudades del estado. Códice cuenta con los instrumentos para hacer las mediciones y envía los registros a Tobacco Free Kids, quien los analiza y envía los reportes. De acuerdo con los resultados de dichos monitoreos, los niveles de contaminantes a los que se exponen, principalmente las personas jóvenes en sitios de convivencia, son muy altos respecto a los parámetros definidos como tolerables por la OMS. Con los resultados Códice elabora materiales informativos impresos y digitales; se editan e imprimen folletos que se presentan a las autoridades interesadas y se difunden en medios locales y en el portal de Códice (véase un ejemplo en Anexo 2, tomado de www.codice.org).

Esta información también sirve como insumo para que los líderes estatales presionen a congresistas y funcionarios, para que promulguen leyes y reglamentos para el control del humo del tabaco o implementen las medidas incluidas en las legislaciones. Algunos



líderes presentan esta evidencia en eventos públicos con varios propósitos: presionar al Congreso para que apruebe legislación, a los gobiernos para que realicen campañas de información y acciones de prevención, y adherir aliados al movimiento.

Contraloría social del cumplimiento de la Ley o del Reglamento: OSC líderes, acompañadas por Códice, realizan monitoreos observacionales para registrar si los establecimientos cumplen con los requisitos de ley. Los siguientes son incumplimientos que comúnmente se encuentran: que el personal de los establecimientos está expuesto al humo del cigarro y no conoce las disposiciones sobre leyes de regulación de espacios libres de humo de tabaco; que las terrazas no cumplen los requisitos de la reglamentación y generalmente son paso obligado del público; que no cuentan con suficiente señalización sobre los espacios de fumar y de no fumar; que no exhiben números telefónicos para quejas (Véase un ejemplo en Anexo 3, tomado de www.codice.org). Los informes de resultados se turnan a actores involucrados; en Morelos se entregó a la Secretaría de Salud estatal, al Consejo Estatal Contra las Adicciones, a la Comisión Estatal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios y a la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, con la petición de que tomaran todas las medidas conducentes.

4.3. Estrategias de presión utilizadas

En las campañas de Códice se llevan a cabo varias acciones para presionar a los actores que toman decisiones, protestas con mantas o con ruido, plantones, perifoneo, etcétera, hasta denuncias o quejas formales en las instancias correspondientes.

Las conferencias de prensa organizadas por Códice generalmente son actos de denuncia pública o medidas de presión para tomadores de decisiones. Por ejemplo en Querétaro, en enero de 2014, el Congreso aprobó por unanimidad la iniciativa de Ley 100% Libre de Humo de Tabaco, pero el gobernador la vetó con la explicación de que “afectaba a la industria tabacalera”. El día que el gobernador presentó su glosa en el Congreso, Códice asistió con una manta y, con apoyo de un amplio grupo de ciudadanos, manifestaron su protesta por el veto. Esto se denunció también en varias conferencias de prensa, en donde el director de Códice dijo que nadie en América Latina se había atrevido a defender de esa manera a la industria tabacalera, declaraciones que se publicaron en algunos diarios queretanos pero en otros no, por el temor de confrontar al gobernador. El trabajo de incidencia continúa en la entidad y, pese a la oposición del gobernador, existe otra iniciativa para espacios 100% libres de humo de tabaco.

En otros casos, como en Jalisco, Códice ha denunciado públicamente que los legisladores han dejado de presentar iniciativas de ley o han votado en contra, como resultado de la presión de los cabilderos de la industria del tabaco. Se ha denunciado también



que los gobiernos no hacen campañas de medios y que mienten al decir que no las hacen por falta de recursos.

Los eventos en donde se presentan los informes con los resultados de los monitoreos de calidad de aire, no podrían ser otra cosa que acciones de presión, señaló el director de Códice, con resultados bastante negativos. De acuerdo con la OMS, un espacio sano no puede presentar más de diez micro partículas de sustancias tóxicas por metro cúbico; en Guadalajara, donde se obtuvieron los resultados menos negativos, se encontraron niveles de ochenta y en Zacatecas hasta de mil seiscientos micro partículas. En las conferencias de prensa se dice que esto significa que los “jóvenes conviven en una cámara de gases”.

Códice organiza también eventos públicos y conferencias de prensa en días particulares. El más común es el 31 de mayo, Día Mundial sin Tabaco, y junto con otras OSC enfatiza la magnitud de la epidemia del tabaco en México, denuncia los excesos de la industria tabacalera y el problema de la venta de tabaco por unidad y a menores de edad, acciones no permitidas por las regulaciones pero que existen porque los gobiernos en México no son suficientemente activos en el cumplimiento de sus obligaciones para controlar el consumo de tabaco.

Otras estrategias de presión son las quejas institucionales, aunque muy limitadas en México porque generalmente no se formulan a mecanismos vinculantes. Entre las quejas interpuestas por Códice destaca una presentada en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro contra el gobernador, por atentar contra la salud al vetar la ley aprobada por el Congreso. En el estado de Puebla la organización líder de la campaña de Códice interpondrá una queja en la Comisión de Derechos Humanos del Estado contra el diputado que encabeza la Comisión de Salud y contra la Contraloría del Congreso, porque les han negado los derechos de petición y de audiencia.

Los líderes estatales han recurrido también a presentar quejas ciudadanas ante organismos del gobierno estatal encargados de vigilar que se cumpla la legislación. En México esos mecanismos son generalmente muy débiles; en el caso del control del tabaco los reglamentos existentes no siempre son precisos sobre las autoridades encargadas de las sanciones y es común que los funcionarios con dicha responsabilidad lo desconozcan. Sin embargo, interponer la queja o tratar de hacerlo provee de elementos para promover mejoras, al corroborar que los mecanismos de sanción son poco viables e ineficientes. Algunas acciones realizadas en el estado de Morelos ejemplifican lo anterior: la líder estatal denunció ante la Comisión para la Protección contra los Riesgos Sanitarios del Estado (Coprism) que el número de teléfono disponible para quejas ciudadanas nunca funciona y que tampoco existe un mecanismo para que los ciudadanos den seguimiento a su queja, entre otras anomalías. Se denunció también que no es posible interponer quejas en el Centro Estatal contra las Adicciones (CECA), en donde solamente toman los datos pero no proceden. Con estas acciones se



corroboran otras deficiencias institucionales y normativas, algo muy común en México, donde las instancias de denuncia pública generalmente no funcionan o funcionan mal.

4.4. Identificación de actores y sus roles

El problema del tabaquismo fue puesto en el debate público, a nivel mundial, por organizaciones de médicos cuando empezaron a ver en sus consultorios y hospitales los efectos dañinos en la salud de las personas. Estos fueron los primeros actores que impulsaron a la OMS a tomar medidas, lo que condujo a la publicación del CMCT, uno de los instrumentos de derecho internacional más relevantes y completos, firmado por alrededor de 180 países.

En México fueron también algunas organizaciones de médicos las pioneras en impulsar el tema del control del tabaco y colocarlo en el debate público. Entre los personajes destacan los médicos Elma Correa Acevedo, Juan Zínser Sierra,²⁰ Jesús Felipe González-Roldán, Angélica Ocampo Ocampo, Francisco López Antuñano, Guadalupe Ponciano, Luz Miriam Reynales Shigematsu, Rafael Camacho Solís y, un gran impulsor de otro país pionero del proyecto de Códice, James Thrasher. Junto con el trabajo de los médicos, el INSP empezó a conducir la investigación sobre la epidemia del tabaquismo en México y a proveer la argumentación necesaria para promover políticas públicas para su control.

Estos actores iniciaron los esfuerzos de incidencia, definiendo el problema y colocándolo en el espacio público, incluso organizaron varios foros en recintos legislativos previos al lanzamiento de la iniciativa de la ley general. A la promoción de la legislación federal se sumaron algunas OSC como la Fundación Interamericana del Corazón (FIC), la Red México sin Tabaco, la Alianza Nacional para el Control del Tabaco (Aliento), la Alianza contra el Tabaco (ACTA), la Asociación Mexicana de Lucha contra el Cáncer, el Consejo Mexicano contra el Tabaco, Tobacco Free Kids y Códice (Ramos, 2013: 160; González-Roldán, 2008: 397). Todos estos actores pioneros han sido aliados estratégicos de las campañas de Códice. Además, para las campañas estatales Códice ha sumado el apoyo de otras instituciones, como la Fundación contra el cáncer de mama en Baja California Sur.

Para iniciar las campañas públicas en los estados del país, los líderes estatales identifican a todos los actores que pueden estar involucrados en la política pública, ya sea por su poder en la toma de decisiones, porque podrían sentirse afectados y oponerse a las campañas o porque podrían estar interesados en apoyar la causa.

²⁰ Actualmente Presidente del Consejo Mexicano contra el Tabaco.



4.4.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado

Dentro del grupo de tomadores de decisiones los líderes de las campañas han trabajado principalmente con legisladores de los congresos estatales. En México el tema del tabaquismo no se ha partidizado y las iniciativas de leyes pueden interesar a congresistas de cualquier partido político. Por lo anterior, para el acercamiento a estos actores ha sido más relevante la relación previa que tienen los líderes con los legisladores, la profesión u otros aspectos personales del legislador, por los que podrían ser más sensibles al problema.²¹ También se definen los actores por su participación en las comisiones relacionadas con la iniciativa, como podrían ser Salud, Medio Ambiente, Equidad de Género o Educación Cívica y Cultura. Algunos líderes estatales se han acercado a personal de las áreas jurídicas de los congresos.

En los estados en donde ya existe legislación 100% libre de humo, el trabajo de incidencia con tomadores de decisiones se dirige a funcionarios del gobierno estatal encargados de elaborar el reglamento de ley. Estas normas son generalmente redactadas por la instancia jurídica del gobierno estatal o por la Secretaría de Salud y deben ser aprobados por el gobernador. El trabajo de incidencia se dirige a todos los actores que podrían participar en la redacción del reglamento, además los líderes se han acercado a los consejos estatales contra las adicciones u otras autoridades de control sanitario estatal.

En este grupo de actores con poder de toma de decisión, en los estados que ya cuentan con legislación y reglamento, los líderes se acercan a funcionarios encargados de la implementación de las normas, quienes tienen la tarea de sancionar, monitorear, llevar a cabo las campañas públicas de información, etcétera. Puede tratarse de distintas autoridades en cada entidad.

4.4.2. Actores que son o podrían convertirse en aliados

Los líderes estatales de las campañas de Códice han conseguido apoyo de instituciones de los gobiernos estatales como los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los Centros de Integración Juvenil (CIJ), los institutos de las Mujeres o del Deporte, etcétera, así como de algunos funcionarios de gobiernos municipales, presidentes, regidores o funcionarios del sistema DIF, entre otros. En los últimos años, los líderes de algunos estados se han acercado a las instituciones públicas de derechos humanos, encontrando así una nueva estrategia de incidencia política.

El tema del control del tabaquismo atañe a toda la población y encuentra aliados en la sociedad civil, entre otros los académicos, estudiantes, grupos ecologistas y asociaciones de médicos, enfermeras y otros profesionales del sector salud. Las instituciones

²¹ Por ejemplo, en el Congreso de Puebla lograron convencer a un diputado exfumador y médico.



educativas son aliados importantes, particularmente los funcionarios que trabajan en áreas de salud o deporte.

Debido a que la estrategia de medios de comunicación es la columna vertebral de las campañas de Códice, como se señaló anteriormente, el acercamiento a los representantes de dichos medios es fundamental para el trabajo de incidencia en políticas públicas. En general los medios de comunicación se han interesado en cubrir las actividades de las campañas y se han convertido en aliados relevantes en todos los estados donde trabaja Códice.

Tanto los líderes estatales como personal de Códice han logrado identificar e involucrar a algunos empresarios comprometidos con la causa, líderes de opinión en los estados a quienes se invita a participar en foros o reuniones con los legisladores. Dirigentes empresariales de la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera, de la Cámara Nacional de Comercio, del Consejo Coordinador Empresarial del Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, entre otros actores, han impulsado los espacios 100% libres de humo de tabaco en conferencias de prensa o en foros organizados por Códice en los congresos.

4.4.3 Actores que son o podrían convertirse en opositores de la iniciativa

La Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados (Canirac) se sintió fuertemente afectada por la promulgación de la ley general y de su reglamento. Durante la consulta pública sobre el reglamento, a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la asociación hizo declaraciones sobre las dificultades para que los establecimientos cumplieran varios de los requisitos y señaló que, debido al costo de la inversión necesaria, se podrían perder hasta cien mil empleos en la industria (Martínez, 2008). Por lo general, la primera reacción de los representantes de esta asociación en los estados es oponerse a la regulación del tabaco, pero cuando acceden a dialogar y se dan cuenta de que su negocio no necesariamente saldrá afectado, pueden convertirse en aliados. En el transcurso de las campañas de Códice los representantes de esta organización se han aliado a las campañas en algunos estados, pero en otros se han opuesto. Esta posición ambivalente ha dependido del contexto político y del grado de persuasión que se logre mediante el trabajo de Códice.

Se pueden identificar dos actores que definitivamente se oponen a las regulaciones. El principal ha sido la industria tabacalera. Es conocido a nivel mundial cómo esta industria ha enfrentado a los gobiernos y grupos ciudadanos que intentan promover políticas públicas de control del tabaco. En 2003 Stanton Glantz, responsable de la industria a nivel mundial, tuvo que publicar documentos internos con las estrategias utilizadas para detener las políticas en América Latina, no siempre veraces (González-Roldán, 2008: 392). En México la industria tabacalera ha conducido una intensa labor



de cabildeo legislativo a nivel federal y también en varios estados del país; Códice ha presenciado el cambio de actitud en algunos tomadores de decisiones frente a las campañas, antes y después de que se reunieran con representantes de esta industria.

El otro actor es la industria alimentaria, amenazada con la propagación del activismo en favor de la salud pública debido a que ha sido muy laxa con la venta de productos con exceso de azúcar, sales o grasas saturadas. Por ello sus representantes realizan algunas acciones con el propósito de retrasar los procesos, principalmente mediante la presión a los legisladores, en foros y en medios de comunicación.



5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO

5.1. Cambios en política pública

Aunque el tema de este estudio no son los procesos de incidencia para promover medidas de política pública para el control del tabaco a nivel general, para contextualizar los resultados de las campañas de Códice sirve referirse a ciertos avances, algunos ya mencionados en la primera parte de este reporte. Entre las mejoras normativas más relevantes anteriores a las campañas de Códice, destacan algunas restricciones a la publicidad y a la venta del producto en la Ley General de Control del Tabaco, el establecimiento del impuesto a este producto y la Ley 100% Libre de Humo de Tabaco en la Ciudad de México.

Resulta también necesario señalar las principales deficiencias en las regulaciones y en su implementación, así como el rezago de México en las medidas para combatir el tabaquismo. México no se encuentra entre los dieciséis países de América Latina que han implementado regulaciones 100% libres de humo de tabaco. Se requiere que a nivel federal se definan políticas más estrictas en materia de impuestos al tabaco y publicidad; la ley general contiene limitaciones en su interpretación e implementación que permiten a los comerciantes exhibir los cigarrillos en lugares de alta visibilidad y cerca de los productos dirigidos a otros públicos, como los dulces. No regula la publicidad denominada *product placement* para impedir que medios como la televisión y el cine proyecten una imagen positiva de fumar.²² Faltan también controles en la venta del producto a personas menores de edad y obligaciones para que los gobiernos implementen campañas públicas efectivas, como lo rige el CMCT-OMS. No todos estos problemas pueden regularse en legislaciones estatales, ya que la política mercantil corresponde al ámbito federal.

En este apartado se señalan como resultados los cambios en la política pública que podrían derivarse de las campañas de Códice en los estados; esto es, los logrados con legislaciones estatales mejores que la Ley General de Control del Tabaco, con reglamentos para su aplicación y con la obligación para que los gobiernos estatales realicen campañas públicas sobre la epidemia del tabaco, sobre su regulación y sobre mecanismos de prevención y opciones de cesación de la adicción.

²² En este tema existe un amplio debate sobre si las series de televisión y el cine registran una historia en la que existen personas fumadoras con buena imagen; pero los activistas han respondido que, si así fuera, esto se reflejaría con una incidencia de 20% de los casos, según el porcentaje de población fumadora promedio, aunque calculan que la incidencia de este tipo de imágenes puede ser mayor al 50%.



En 2015, once estados del país contaban con legislaciones 100 % libres de humo de tabaco: Baja California Sur, Baja California, Sinaloa, Nuevo León, Zacatecas, Veracruz, Morelos, Tabasco, Oaxaca, Distrito Federal y Estado de México, y se encontraban en proceso de aprobación Jalisco, Querétaro y Puebla. En Chiapas se aprobó una ley que permite fumar en el 30% de los lugares, y aún no se publica su reglamento.



Fuente: Códice, 2015.

De las once entidades que ya cuentan con ley 100% libre de humo de tabaco, en cuatro no ha trabajado Códice y en las siete restantes la coalición llevó a cabo un intenso trabajo de incidencia: Morelos, Veracruz, Zacatecas, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa y Baja California Sur. En estas entidades no existían grupos ciudadanos impulsando el tema del combate al tabaquismo y sólo en dos de ellas algún legislador había presentado iniciativas, pero no 100% libres de humo de tabaco.

En Querétaro la campaña de Códice tuvo éxito y se logró que el Congreso aprobara una norma 100% libre de humo de tabaco; sin embargo, como ya se señaló, esta fue vetada por el gobernador. En Puebla, en donde Códice lleva dos años y medio trabajando, se han presentado resistencias por parte de los legisladores, quienes aducen que la Canirac se opone. En Jalisco se hizo un trabajo importante, pero finalmente la legislación aprobada resultó ambigua y mediante el reglamento se determinó la existencia de lugares interiores para fumar. En estas entidades Códice continúa trabajando en los ámbitos legislativo y ejecutivo para impulsar la modificación de las normas y reglamentos aprobados.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, seis entidades en donde Códice ha promovido la promulgación de leyes ya cuentan también con reglamentos; solamente está



pendiente que se elabore y publique el Reglamento en el Estado de Sinaloa. Debido a las particularidades del marco legal en cada entidad, se requiere un mayor trabajo de asistencia técnica jurídica para aterrizar las funciones y obligaciones de cada instancia en los reglamentos, por lo que es común que su publicación se retrase. En cinco de los seis estados en donde se ha logrado la publicación de la Ley, tomó más de seis meses que se aprobaran sus respectivos reglamentos, incluso, en el Estado de Baja California el Reglamento se publicó cerca de dos años después de la promulgación de la Ley. Solamente en Zacatecas se promulgó el Reglamento de manera expedita.

Si no se logra asesorar a los actores encargados de la elaboración de reglamentos o convencerlos de incorporar todas las medidas necesarias, el reglamento puede echar para atrás la intención de una buena norma, como sucedió en el estado de Jalisco, tema en el que Códice no ha podido incidir nuevamente. Al mismo tiempo, lograr incidir en la elaboración de un buen reglamento puede compensar ciertas deficiencias de la legislación, como lo representa el caso del Estado de México, en donde algunas ambigüedades de la ley aprobada pudieron mitigarse en el reglamento.

Cuadro 1. Resultados del trabajo de incidencia de las campañas de Códice

	Aprobación de ley en Congreso	Publicación de la ley	Publicación del reglamento	Campañas públicas
Baja California Sur	29 de mayo de 2014	30 de junio de 2014	31 de mayo de 2016	Pendiente
Chiapas ²³	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
Estado de México	27 de agosto de 2012	31 de agosto de 2012	19 de marzo de 2013	Pendiente
Jalisco	15 de octubre de 2012 No es 100% libre de humo	17 de noviembre de 2012	Pendiente reforma para que sea 100% libre de humo	Pequeña campaña en radio
Puebla	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
Querétaro	29 de enero de 2014	Pendiente, vetada por el gobernador	Pendiente	Pendiente
Morelos	30 de noviembre de 2011	14 de diciembre de 2011	22 de agosto de 2012	Se hizo una pequeña campaña
Nuevo León	1º de junio de 2013	14 de junio de 2013	25 de agosto de 2014	Pendiente
Sinaloa	30 de julio de 2014	Pendiente	Pendiente	Pendiente
Veracruz	20 de diciembre de 2011	11 de enero de 2012	27 noviembre 2012	Pendiente
Zacatecas	15 de junio de 2012	25 de agosto de 2012	29 de agosto de 2012	Pendiente

Fuente: Códice, 2015.

²³ En Chiapas se aprobó una ley, propuesta por el gobernador que no es 100% libre de humo de tabaco, si no que permite fumar en el 30% de los espacios y aún no se publica el reglamento. Cabe señalar que el trabajo de Códice en esta entidad comenzó en 2015.



Códice ha propuesto a los líderes estatales estrategias para que exijan a los gobiernos la realización de campañas de comunicación, incluso les proporciona folletos con información a nivel estatal. Sin embargo, en este tema existen pocos avances, pues sólo en tres entidades en las que trabaja Códice se ha logrado que los gobiernos lleven a cabo pequeñas campañas: en Querétaro, Jalisco y Morelos.²⁴

En términos de impacto del trabajo de Códice, con la información disponible no es posible valorar qué tanto han contribuido las legislaciones existentes en el combate a la epidemia del tabaquismo. Por el contrario, es posible afirmar que las campañas de Códice han sumado en gran medida al aumento de la población mexicana que actualmente está protegida del humo del tabaco. En otras palabras, uno de los resultados más contundentes de contar con once legislaciones estatales 100% libres de humo, es que 43% de la población nacional, más de 48,3 millones personas, está protegida legalmente contra los efectos negativos del humo del tabaco en espacios cerrados públicos y de trabajo.

Por otra parte, algunos datos e investigaciones recientes muestran la necesidad de realizar esfuerzos más decisivos para disminuir el consumo del producto, tanto con medidas en el ámbito federal como en el estatal, particularmente dirigidas a ciertos grupos de población. Por ejemplo: se ha incrementado la venta de cigarrillos por unidad, por lo que se requiere fortalecer la supervisión, y ha aumentado la incidencia de personas fumadoras en el grupo de mujeres jóvenes, lo que indica la urgencia de tomar medidas dirigidas de manera particular a este grupo de población.²⁵

Aunque no todos los efectos pueden medirse y comprobarse, no hay duda de que la promulgación de leyes en siete entidades y de reglamentos en cinco de ellas, así como la enorme difusión sobre los daños del tabaquismo en la prensa, reflejan el éxito del trabajo de Códice. Como se ha venido señalando, el trabajo de incidencia de Códice abarca otras áreas, más allá de lo normativo, en donde también se aprecian avances y aprendizajes, explicados a continuación y que, en el largo plazo, contribuirán a combatir la epidemia del tabaco.

5.2. Cambios en la comunidad o colectivo

El empuje del tema a nivel internacional fue un elemento contextual que favoreció la actitud receptiva de varios grupos de ciudadanos preocupados por la salud y el medio

²⁴ Además de estos estados se han realizado campañas públicas en la Ciudad de México y una de quince días a nivel nacional, en lugares en donde no trabaja Códice.

²⁵ Se pueden consultar en internet avances de estudios de Luz Miriam Reynales y de Guadalupe Ponciano, investigadoras del INSP y de la Universidad Nacional Autónoma de México, respectivamente.



ambiente y, particularmente, de los medios de comunicación. Cuando Códice inició su trabajo de incidencia sobre el tema, primero elaborando argumentación sobre la epidemia del tabaco y divulgando materiales y después mediante la coalición de OSC en los estados, se constituyó en un brazo del movimiento por el control del tabaco que empezaba a emerger en México. El grupo de promotores había puesto el tema en el debate público, pero no contaba con mecanismos para empujar de manera activa y con una base social los cambios necesarios en políticas públicas.

Desde que inició la alianza con OSC Códice tuvo que hacer incidencia en el propio sector de la sociedad civil organizada, particularmente con grupos orientados a temas de derechos sexuales y reproductivos, género y derechos humanos, para que se interesaran en el tema y elaboraran argumentos que pudieran incorporarse en la defensa de derechos individuales y colectivos. La argumentación se ha elaborado de tal manera que Códice, junto con la coalición de OSC, son actualmente parte de la sociedad civil activa que impulsa temas de salud integral.

De manera particular Códice y sus líderes han capacitado a un numeroso y diverso grupo de personas en varias ciudades del país y en tres ciudades de Centroamérica, no solamente representantes de OSC, sino también legisladores, funcionarios, representantes de medios de comunicación, estudiantes y ciudadanía en general.

Mediante las campañas en los estados, los representantes de Códice han proporcionado asesoría técnica legal a varios congresos estatales; así como asesoría a instancias gubernamentales para la elaboración de los reglamentos y para diseñar y conducir campañas informativas en los estados. Los contextos en que ha trabajado Códice son diversos pero en general, al iniciar las campañas en las entidades, han encontrado que los legisladores desconocen la información sobre el problema del tabaquismo y sobre las medidas posibles de regulación, incluyendo a diputados de la Comisión de Salud. Esto ha obligado a los líderes estatales a realizar mucho trabajo de educación y de divulgación de materiales informativos sencillos.

En algunos estados los medios de comunicación se encuentran muy controlados políticamente y son pocos los que ejercen la práctica periodística de manera independiente. Las acciones que Códice realiza mediante sus campañas con medios de comunicación, como talleres, cursos de capacitación y conferencias, además de la presencia constante de los líderes locales en los medios de comunicación, han influido también en la manera en que los representantes de estos medios abordan el tema.

No se pueden atribuir solamente a Códice, pero la organización y la red que integró ha contribuido enormemente a consolidar un cambio cultural frente al tabaco, entonces en ciernes y actualmente inserto en la cultura social y política. Es evidente el gran avance cultural frente al tabaquismo durante los años en que Códice ha conducido las campañas estatales: la sociedad está más y mejor informada, comprende mejor el



problema del tabaquismo y la obligación estatal de tomar medidas para proteger la salud de las personas, por lo que existe una mayor tendencia a que la sociedad alce la voz para exigir la regulación. Las campañas y las propias regulaciones han contribuido a crear una mayor conciencia de los fumadores y a que cada vez más lugares prohíban, *motu proprio*, fumar. Este cambio difícilmente podrá revertirse, ya que el tema se ha posicionado en el debate público, con instituciones y grupos importantes de apoyo en los distintos espacios.

Los logros enumerados son irrefutables, sin embargo las campañas de la industria tabacalera han vuelto a permear en las actitudes de algunas personas con poder en la toma de decisiones, que intentan cerrar puertas al debate. Con la evidencia sobre el peligro del tabaquismo y el fuerte activismo a nivel internacional y en casi todos los países, se esperaría que el discurso actual del gobierno mexicano mostrara una posición clara y contundente, pero predomina un discurso gubernamental ambiguo y muchos funcionarios se mantienen en complicidad con la industria.

5.3. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa

Código tuvo la habilidad de aliarse con actores estratégicos y sumarse a un movimiento muy incipiente para exigir políticas públicas para el control del tabaco. Las organizaciones de médicos, algunos académicos y el INSP, entre otros actores, habían empezado a argumentar y a alimentar el debate; el trabajo de Código proporcionó a este movimiento el carácter operativo de base que requería en ese momento.

Cuando Código echó a andar las campañas el tema del control del tabaco no era atractivo para gran parte de la población, incluso algunos grupos ciudadanos no vieron con buenos ojos que el Estado empezara a limitar la “libertad individual de fumar”. El debate público que tuvo lugar entre 2008 y 2009 fue un parteaguas que favoreció una concepción más amplia sobre este tema en gran parte de la ciudadanía, incluidos representantes de la sociedad civil organizada. Este contexto obligó a Código a reafirmar la importancia de contar con argumentos científicos para entender un problema público y proponer y promover políticas públicas.

Código aprovechó el contexto de debate público y de forzosa apertura de parte de los gobiernos en México, para enfrentar el reto de posicionarse claramente por legislaciones 100% libres de humo de tabaco. Además definió estratégicamente concentrar su trabajo en promover legislaciones en el nivel estatal. En otras palabras, proporcionó a los líderes estatales la plataforma para echar andar las campañas: objetivo y acciones claras, con el sustento de un instrumento jurídico internacional claro y relevante, el CMCT.



El trabajo realizado por Códice ha dejado resultados en la propia organización y, principalmente, aprendizaje sobre las posibilidades de la ciudadanía para incidir en políticas públicas. Códice tuvo éxito en lograr el reto que se propuso al principio: integrar una coalición de OSC en un entorno en el que casi ninguna organización o grupo ciudadano simpatizaba con el tema del control del tabaco. Actualmente once entidades del país cuentan con representantes de OSC o personas vinculadas con este sector, profesionales capacitados en la materia que están constantemente en los medios de comunicación, se han convertido en referentes locales para actores con poder de decisión y de opinión y, en la mayoría de los casos, constituyen una red con otras OSC en el estado en el que trabajan con apoyo de grupos ciudadanos. Adicionalmente, las campañas de Códice han contribuido a que las OSC trabajen acompañadas de instituciones académicas y a definir los problemas de manera transversal, integrando los temas de salud, género, pobreza, medio ambiente y derechos humanos, entre otros.

Otro reto que han enfrentado los activistas de Códice al incorporarse en el tema del control del tabaco es acercarse a gobiernos de distintas corrientes políticas. La mayoría de los líderes estatales, cuando trabajaban otros temas, buscaban como interlocutores a legisladores o funcionarios de partidos de izquierda, por ser los menos cerrados a temas de derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos. Los líderes tuvieron que romper ese esquema y empezar a identificar y a acercarse a actores antes considerados como radicales, por pertenecer a partidos políticos conservadores, y a tratar de desarrollar un discurso diferente. Al tener una concepción más clara del problema y de sus soluciones, las OSC fortalecen su identidad como instancias no partidarias y amplían su visión de movimiento social. Además, señalan los activistas de Códice, “hemos reafirmado el trabajo de sociedad civil, desprovisto de posiciones ideológicas” (Del Castillo, 2015).

Los representantes de Códice, como los líderes estatales, han puesto especial atención al tema de relación y trabajo en medios de comunicación y su desempeño deja también un legado para el trabajo de incidencia de las OSC: aprendizajes en el manejo de un tema difícil, evitando caer en sensacionalismos o utilizar prejuicios, para no generar conflicto sino obtener apoyo, y desarrollar argumentos basados en información científica y actualizada. La estrategia de acompañamiento de parte de Códice ha fortalecido a los líderes, al tiempo que les ha permitido mantener su imagen como dirigentes de las campañas en el estado.

Un elemento clave de la coalición Códice es que los líderes han sido capacitados para saber cuándo ofrecer asesoría legal y que la organización cuenta con la consultoría de una persona experta en legislación 100% libre de humo de tabaco. Códice se ha convertido en la organización experta en elaborar iniciativas de legislación local.



6. CONCLUSIONES

En este caso de estudio es relevante que Códice se haya podido volcar al trabajo de incidencia política para el control del tabaco, una vez que obtuvo, mediante convocatoria, financiamiento de Bloomberg Initiative. La totalidad de los recursos financieros, primero para el diseño y conducción de talleres de capacitación sobre comunicación y control del tabaco y luego para la coordinación del trabajo de incidencia en los estados, proviene de este donante estratégico.

Su inserción al activismo en el tema fue muy oportuna, principalmente por dos razones: un contexto internacional favorable para el posicionamiento del tema y la coyuntura de la resolución de la SCJN, al señalar que las leyes estatales para el control del tabaco podrían ser mejores que la ley general. En este contexto nacional e internacional Códice definió claramente el objetivo de sus campañas públicas: promover legislación estatal 100% libre de humo de tabaco.

Además su objetivo se sustenta en el CMCT-OMS, un instrumento jurídico internacional claro y fuerte, así como en argumentación elaborada con base en derechos humanos constitucionales.

La iniciativa de Códice, así como su esquema de trabajo como coalición de OSC y líderes estatales, se constituyó en el componente operativo de una incipiente iniciativa ciudadana formada inicialmente por médicos, que empezaba a argumentar y debatir sobre el tema en México.

Una de las mayores fortalezas del trabajo de incidencia de Códice es su esquema de trabajo. Actualmente ha constituido una red de OSC y personas profesionales y capacitadas, que coordinan el movimiento en cada una de las once entidades. La posibilidad de que estos colaboradores continúen vinculados con la misión de otras organizaciones sociales permite a Códice optimizar recursos y a los líderes mantener la capacidad para crear redes y apoyo social local.

Sobre la constitución de la coalición, ha sido muy relevante cómo se aprovechó una red de activistas originada en torno a la defensa de derechos sexuales y reproductivos, particularmente mediante trabajo realizado por GIRE y otras organizaciones, para enfocar las capacidades y los esfuerzos localizados en distintas entidades del país hacia el combate al tabaquismo. El caso ilustra una manera de crear sinergias entre distintos movimientos de la sociedad civil, con agendas “aparentemente” diferentes.

Códice ha establecido alianzas con actores estratégicos: la academia, líderes de opinión particulares, algunos empresarios, medios de comunicación y OSC que trabajan temas diversos.



Uno de los factores de éxito en este caso es el esquema particular de trabajo en red diseñado por Códice. Más que coordinar, la función de Códice es desarrollar capacidades y fortalecer a los líderes locales, proporcionándoles todos los insumos que requieran: información científica, materiales de divulgación, asesoría legal, capacitación, apoyo para la comunicación, seguimiento constante al trabajo de incidencia, apoyo para ampliar las redes locales y acceder a redes nacionales e internacionales, etcétera. Como se señala en el texto, todos estos apoyos implican la presencia de especialistas del equipo central de Códice en el lugar, quien les provee material de apoyo y capacitación sobre las distintas acciones de incidencia en políticas públicas y les sugiere una ruta o estrategia general, pero los líderes pueden utilizar las tácticas que consideren más adecuadas.

Las acciones de las campañas giran alrededor de los siguientes temas:

- Comunicación
- Cabildo directo (congresistas, funcionarios estatales y municipales) e indirecto (factores gubernamentales o no gubernamentales que pueden ejercer presión con tomadores de decisiones).
- Elaboración de propuestas de ley y de reglamento
- Contraloría social y seguimiento, con el desarrollo de dos instrumentos específicos.
- Estrategias de presión, que van desde acciones de protesta y denuncias públicas, hasta denuncias y quejas interpuestas por canales institucionales.

El estudio de caso permite plantear también posibles retos que enfrenta Códice para continuar trabajando por políticas públicas para el control del tabaco en México.

El trabajo de incidencia para la promulgación de las legislaciones estatales es distinto al que se debe realizar para impulsar la elaboración de reglamentos. Los líderes en los estados deben buscar actores y espacios de diálogo en estos dos distintos ámbitos de gobierno; además el reglamento es una norma que debe contener especificaciones particulares en cada entidad, por lo que puede tomar mayor tiempo su realización y aprobación.

La incidencia de Códice para que los gobiernos estatales lleven a cabo campañas públicas por el control del tabaco ha tenido pocos resultados. La respuesta que comúnmente reciben de los gobiernos es que no cuentan con recursos para llevar a cabo las campañas, pero esto no siempre es verdad. Es posible que, en este tema, resulte más difícil para Códice competir con el cabildo que realiza la industria tabacalera, ya que los tomadores de decisiones en los gobiernos estatales pueden considerar que, como la industria se ha visto limitada legalmente para publicitar su producto, el gobierno no tendría que hacer “campañas en su contra”. Sin embargo, esta actitud de los funcionarios equivale a dejar de ver el problema del tabaquismo como un asunto de salud pública.



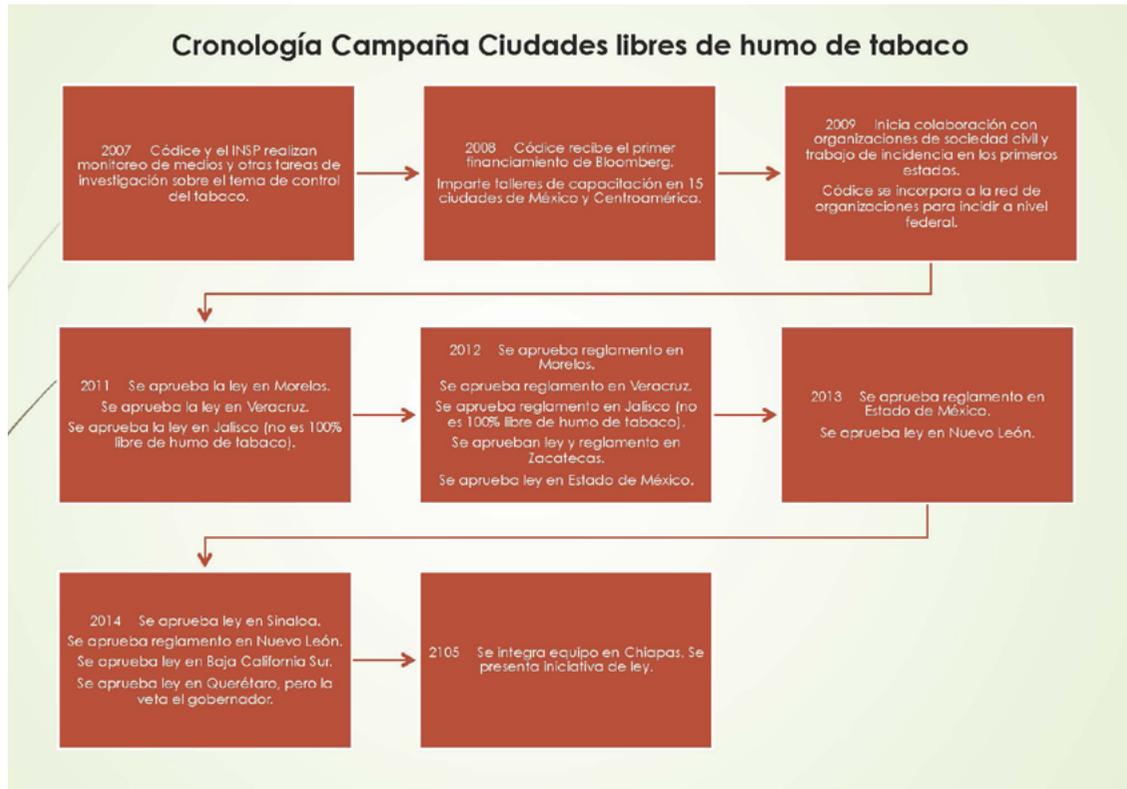
Un elemento clave en el trabajo de Códice, ha sido mantener una red de líderes estatales activa que continúe trabajando con entusiasmo, aunque el apoyo económico que reciba no sea el principal aliciente para el trabajo. Sin embargo, algunos líderes utilizan parte del apoyo para gastos que genera su propia actividad, lo que en algún momento podría convertirse en una limitante. Lo reducido del apoyo puede afectar en mayor medida a los líderes que no forman parte de alguna OSC, ya que quienes continúan trabajando en la OSC pueden obtener apoyo de otras personas de la organización o de voluntarios. Este tema se relaciona con la posibilidad de que se incremente o reduzca el apoyo de Bloomberg o de que puedan abrirse otras fuentes de financiamiento.

En algunas entidades, con geografía menos homogénea y de mayor extensión, los líderes han encontrado algunas dificultades para articular un movimiento social más sólido.



7. ANEXOS

Anexo 1. Cronología del trabajo de incidencia





Anexo 2. Método utilizado para el trabajo de investigación

CCIudadano (CC) definió las siguientes dimensiones y variables para el análisis de los estudios de caso, Esquemas de Trabajo para Influir en la Toma de Decisiones Públicas. Investigación coordinada por CCIudadano-CIESAS entre 2015 y 2016.

Dimensiones	Variables
Perfil de la organización	Misión o vocación Trayectoria de trabajo Tamaño de la organización Fuentes de financiamiento Tipo de organización
Naturaleza del tema	Problema público Objetivo de la incidencia Tipo de cambio que se buscaba impulsar Grado de complejidad
Esquema de trabajo para la incidencia	Recursos materiales de la iniciativa Recursos humanos de la iniciativa Recursos presupuestales de la iniciativa Organización para el trabajo de incidencia Estrategias de presión utilizadas Principales hitos de la iniciativa
Contexto	Contexto sociopolítico Coyuntura electoral Opinión pública
Mapeo de actores	Tipo Función y competencias Recursos y medios Objetivos y fin Poder e influencia Incentivos e intereses Grado de apertura (permeabilidad del tema) Acciones relevantes Beneficiado y opositor

El trabajo de recopilación y análisis de información se llevó a cabo siguiendo el método de trabajo propuesto por CCIudadano, que incluyó:

- a. Análisis de gabinete: se recopiló, organizó y sistematizó información contenida en documentos y materiales de la organización que registran su trabajo de incidencia en el tema del control del tabaco, entre otros: materiales elaborados por Códice para apoyar el trabajo de incidencia, documentos con resultados de las distintas fases de las campañas, entrevistas aplicadas a los coordinadores estatales y a otros colaboradores de Códice en 2011 y los informes de actividades que envían mensualmente las OSC o líderes de la campaña en las entidades. También en esta fase se revisaron varios artículos de análisis sobre el tema del tabaquismo y de políticas públicas por el control del tabaco en México (Véase bibliografía).



- b. Trabajo de campo: comprendió el diseño de los instrumentos de recopilación de información en campo (guías de entrevistas semiestructuradas), la selección de informantes clave, la aplicación de las entrevistas y el análisis y la sistematización de los resultados. Se aplicaron un total de seis entrevistas a las siguientes personas: Eduardo del Castillo Valadez, director; Verónica Barrientos, responsable de seguimiento; Esther Loaiza, coordinadora de Administración; María Luisa Becerril, de Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina (CIDHAL), líder de la campaña de Morelos; Brahim Zamora, del Observatorio Ciudadano de los Derechos Sexuales y Reproductivos, líder de la campaña en Puebla; y Heddy Villaseñor H., de Espacio para el Crecimiento Personal (CreSer), líder de la campaña en Baja California Sur. Adicionalmente se observó la dinámica del encuentro nacional realizado en octubre de 2015 en la Ciudad de México, en donde participaron organizaciones y líderes colaboradores de Códice en las campañas de incidencia por legislación para espacios libres de humo de tabaco.





Anexo 3. Reporte sobre el estudio de la calidad del aire, Cuernavaca, Morelos, 2011

Morelos

Reporte sobre el estudio de calidad del aire en centros de convivencia y hospitalidad (Air Quality Monitoring, AQM) en Cuernavaca, Morelos, 2011

Antecedentes:

El año de 2004 México ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud. Este compromiso, mediante el artículo 8, obliga a los países ratificantes a implementar con eficacia políticas nacionales libres de humo de tabaco.

Artículo 8: Protección contra la exposición al humo del tabaco

Señala fundamentalmente el deber de los estados de proteger a la población contra la exposición al humo del tabaco a partir de la aprobación y aplicación de leyes, habida cuenta de los peligros que entraña el inhalar el humo de tabaco. Dicha protección se sustenta en el derecho a la vida y al disfrute del más alto nivel posible de salud.

Razones para monitorear la calidad del aire:

Es conocido que la combustión del tabaco produce más de 4000 químicos, de los cuales 250 son cancerígenos. En tal sentido es de importancia conocer el grado de presencia de micropartículas producidas por el tabaco en distintos ambientes, tanto donde no se fuma como donde se fuma. Esto se realiza tomando muestras del aire con un dispositivo especial, cuyo resultado se clasifica de acuerdo al tamaño de los espacios, el número de los fumadores y otras variables. Este monitoreo permite medir el grado de riesgo al que se someten las personas expuestas al humo del tabaco.

La exposición implica:

- Intensidad
- Frecuencia
- Duración del contacto
- Vía de entrada

México cuenta con el Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) donde clasifica los niveles de contaminación atmosférica. La clasificación se refiere al riesgo sanitario que implica la concentración de micropartículas contaminantes.

No existe un nivel seguro de exposición al humo de tabaco
El 4 de julio del 2011 la Legislatura de Morelos aprobó la Ley de protección a la Salud de los no fumadores para el Estado de Morelos.
Una ley 100% libre de humo para los lugares públicos cerrados





Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA)
Advertencia sanitaria por $PM_{2.5}$
Calidad el aire: Buena Intervalo de concentración $\leq 15 PM_{2.5}$ Adecuada para llevar a cabo actividades al aire libre. Aunque el intervalo de concentración de micropartículas es menor que $15 PM_{2.5}$, tales centros de hospitalidad y convivencia están sobre el máximo de $10 PM_{2.5}$ que la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece
Calidad el aire: Regular Intervalo de concentración $15-40 PM_{2.5}$ Se pueden llevar a cabo actividades al aire libre. Posibles molestias en niños, adultos mayores y personas con enfermedades
Calidad el aire: Mala Intervalo de concentración $40-65 PM_{2.5}$ Causante de efectos adversos a la salud en la población, en particular los niños y los adultos mayores con enfermedades cardiovasculares y/o respiratorias como el asma. Evite las actividades al aire libre, esté atento a la información de calidad del aire. "Acuda al médico si presenta síntomas respiratorios o cardíacos"
Calidad el aire: Muy mala Intervalo de concentración $65-150 PM_{2.5}$ Causante de mayores efectos adversos a la salud de la población en general, en particular los niños y los adultos mayores con enfermedades cardiovasculares y/o respiratorias como el asma. Evite salir de casa y mantenga las ventanas cerradas, esté atento a la información de calidad del aire. "Acuda al médico si presenta síntomas respiratorios o cardíacos"
Calidad el aire: Extremadamente mala Intervalo de concentración $\geq 150 PM_{2.5}$ Causante de efectos adversos a la salud de la población en general. Se pueden presentar complicaciones graves en los niños y los adultos mayores con enfermedades cardiovasculares y/o respiratorias como el asma. Proteja su salud, evite salir de casa y mantenga las ventanas cerradas, esté atento a la información de calidad de aire. "Acuda con el médico si presenta síntomas respiratorios o cardíacos"

¿Qué son las micropartículas generadas por el humo del tabaco?

- La *contaminación por micropartículas* es un término genérico que designa una mezcla de elementos sólidos en el aire (amoníaco, carbono, cadmio, nitratos, etc.).
- Las emisiones de micropartículas son el resultado de la combustión y de gases volátiles de compuesto orgánico.
- El tamaño de las micropartículas o $PM_{2.5}$ es de sólo la séptima parte del diámetro del cabello humano.
- Las micropartículas se acumulan en el sistema respiratorio y ocasiona daños a la salud.

Un cigarro prendido emite grandes cantidades de micropartículas al medio ambiente, que en espacios cerrados se concentran y al ser inhaladas por las personas quedan adheridas a su organismo. Estas micropartículas en proporciones mayores $10mg/m^3$ son consideradas riesgosas.

(U.S. Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/pmdesignations/basicinfo.htm>)

Consecuencias de la exposición al humo de tabaco

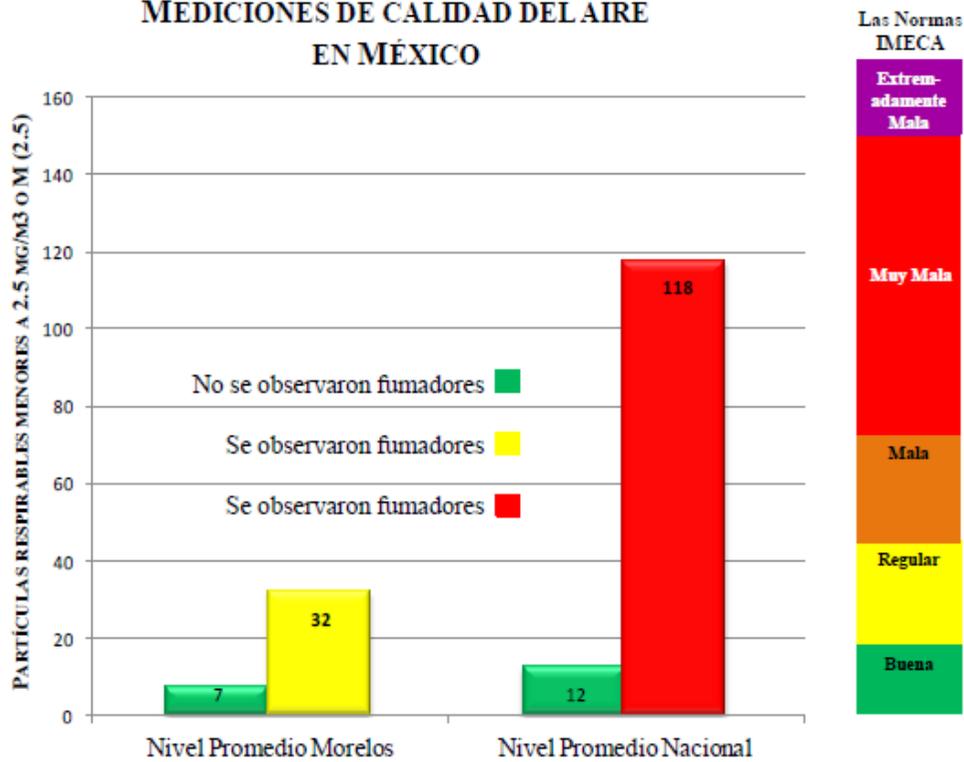
La exposición al humo del tabaco causa varios efectos inmediatos y a largo plazo para la salud, incluidos los siguientes:

- Infarto agudo al miocardio
- Cáncer de pulmón
- Enfermedades cerebrovasculares
- Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)
- Síndrome de muerte súbita infantil
- Infecciones del tracto respiratorio superior
- Infecciones de oído y asma agudo en los niños
- Cáncer de mama
- Otras muchas





MEDICIONES DE CALIDAD DEL AIRE EN MÉXICO



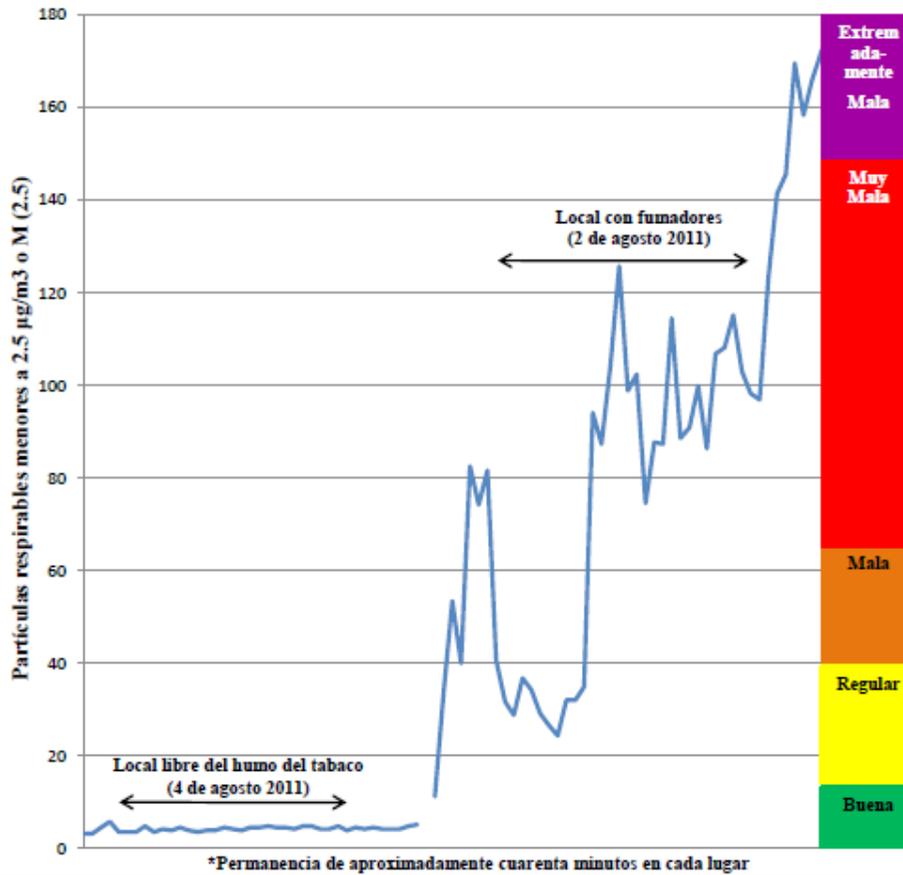
- El nivel promedio de la calidad del aire es de 32 $PM_{2.5}$, es decir, una calidad regular, según la clasificación del IMECA. Se trata de un nivel que causa posibles molestias a la población en general y efectos adversos a la salud de grupos vulnerables, en particular a niños y adultos mayores con enfermedades cardiovasculares y/o respiratorias como el asma.
- El nivel promedio de micropartículas de los lugares donde se observaron fumadores es casi cinco veces más contaminado que los lugares donde no se fuma.

No existe un nivel seguro de exposición al humo del tabaco.





Niveles de la contaminación por el humo del tabaco por minuto*
Locales en Cuernavaca, Morelos



Mensajes clave

- En Morelos, comparamos el caso de un lugar donde se fumó en un espacio cerrado con el caso de un lugar 100% libre de humo de tabaco, donde se fuma el nivel de contaminación rebasa el promedio de regular y se registra de **muy mala** a **extremadamente mala**, es decir, significativamente superior a los lugares libres de humo de tabaco. Ello implica un riesgo a la salud en general y complicaciones graves para niños y adultos mayores con enfermedades cardiovasculares y/o respiratorias.
 - La única manera efectiva para proteger contra los daños del humo del tabaco es a través de la implementación de espacios 100% libres de humo de tabaco.
- El 4 de julio del 2011 la Legislatura de Morelos aprobó la *Ley de protección a la Salud de los no fumadores para el Estado de Morelos*, una ley 100% libre de humo de tabaco en lugares públicos cerrados y de trabajo. El cabal cumplimiento de esta ley, propiciará ambientes más saludables y protegerá mayormente la salud de los morelenses.



Anexo 4. Informe sobre el nivel de cumplimiento de la Ley 100% Libre de Humo de Tabaco en numerosos establecimientos de Morelos confirma la necesidad de emprender campañas de información y medidas de regulación

De 25 bares y restaurantes bar monitoreados, 22 permiten fumar en interiores (Códice, 2016).

18 marzo 2014

Durante el mes de febrero del 2014, Cidhal²⁶ y Códice,²⁷ en alianza con otras organizaciones, realizaron un monitoreo observacional para evaluar el cumplimiento de la Ley de Protección Contra la Exposición Frente al Humo de Tabaco del estado de Morelos que garantiza los lugares públicos y lugares de trabajo cerrados 100% Libres de Humo de Tabaco. Dicho monitoreo observacional fue realizado en 25 centros de convivencia y hospitalidad ubicados en las principales avenidas de Tepoztlán y Cuernavaca.

Como resultado se observó que en los bares de Tepoztlán, Ahuatepec y centro de Cuernavaca hay un nivel alto de incumplimiento de la ley y que la regulación es baja: de 25 bares monitoreados en 22 se observó a personas fumando en su interior.

Señalamos los siguientes aspectos, que derivados de la observación, muestran el incumplimiento de la ley:

- Durante el monitoreo observacional se identificó a gente fumando en el interior de los centros de convivencia y hospitalidad, en flagrante violación de la ley.
- Hay ceniceros en las áreas interiores, en algunos casos se observó ceniza y restos de colillas.
- Hay una marcada simulación al caracterizar algunas terrazas como espacio para fumadores cuando no cumplen con las disposiciones legales de ser “espacios que no tienen techo ni están limitadas entre más de una pared o muro”. Además, por ley, sólo un tercio de los espacios exteriores de los establecimientos pueden asignarse a fumadores.
- Las áreas al aire libre para fumar son paso obligado hacia el interior de los establecimientos.
- Desinformación sobre la existencia de la ley y su reglamento.
- Falta de regulación por parte de las autoridades y los responsables de los establecimientos. En lo que respecta a la señalización de los centros de hospitalidad y convivencia falta la siguiente información: teléfonos para quejas y denuncias,

²⁶ Organización civil que contribuye al desarrollo de la equidad de género y salud para mejorar la calidad de vida mediante servicios de salud, educación, comunicación e información para estimular la participación ciudadana por el respeto a los derechos humanos.

²⁷ Códice es una alianza con organizaciones civiles que trabajan en diez estados de la república en defensa por el derecho a la salud, mediante el impulso de legislaciones locales 100% libres de humo de tabaco.



advertencias sanitarias sobre el riesgo a la exposición al humo de tabaco, letreros que prohíban fumar en el interior y ceniceros de pie en la entrada de los establecimientos.

- Ingreso de menores de edad y mujeres embarazadas a las áreas donde se fuma.
- Personal laboralmente expuesto debido a que se sirven bebidas y alimentos en las zonas donde se fuma.

A continuación se presenta el cuadro con la información del monitoreo. Cabe señalar que omitimos los nombres de los lugares visitados para no centrar la denuncia en unos cuantos propietarios o gerentes de bares o restaurantes, pero estos nombres si serán entregados a la Secretaría de Salud de Morelos (SSM), al Consejo Estatal Contra las Adicciones (CECA), a la Comisión Estatal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (Coepris) y a la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac), para que tomen todas las medidas conducentes como multas, advertencias, el cierre del establecimiento, etcétera.

Monitoreo observacional sobre el cumplimiento de la Ley de Protección Contra la Exposición Frente al Humo de Tabaco del estado de Morelos					
Nombre	Tipo de lugar	¿Fuman en interior?	Hora visita	¿Está debidamente señalado?	Características del lugar
A 1	Restaurante bar	Sí	14:00	No	Interior y terraza con lona
B 2	Bar	No	17:00, 20:00 y 11:00	No	Interior y patio trasero sin techo
B 3	Bar	Sí	12:05	No	Interior
B 4	Bar	Sí	21:40	No	Interior y terraza
C 5	Bar	Sí	12:00 y 13:00	No	Interior
C 6	Restaurante bar	Sí	14:08	No	Interior y terraza con lona
E 7	Bar	No	17:30	No	Interior
E 8	Restaurante bar	Sí	15:40	No	Interior y terraza con lona
F 9	Bar	Sí	21:00	No	Interior
K 10	Bar	Sí	21:00	No	Terraza con lona
L 11	Bar	Sí	11:00	No	Interior
L 12	Bar	No	11:00, 20:00 y 22:00	No	Interior
L 13	Bar	Sí	15:45	No	Interior y terraza con lona
L 14	Cantina	Sí	16:00	No	Interior
L 15	Bar	Sí	17:00	No	Interior y terraza con lona
L 16	Bar	Sí	16:40	No	Interior y terraza con lona

Monitoreo observacional sobre el cumplimiento de la Ley de Protección Contra la Exposición Frente al Humo de Tabaco del estado de Morelos

Nombre	Tipo de lugar	¿Fuman en interior?	Hora visita	¿Está debidamente señalizado?	Características del lugar
M 17	Restaurante bar	Sí	1:30	No	Interior y terraza con techo
M 18	Bar	Sí	14:15	No	Interior y terraza con techo
M 19	Bar	Sí	20:30	No	Interior
M 20	Restaurante bar	Sí	15:30	No	Interior y terraza con lona
S 21	Bar	Sí	21:10	No	Interior y terraza
T 22	Restaurante bar	Sí	24:00	No	Interior
T 23	Bar	Sí	15:15	No	Interior
T 24	Bar	Sí	20:15	No	Interior y terraza
Z 25	Bar	Sí	20:10	No	Interior



8. REFERENCIAS

- Comunicación, Diálogo y Conciencia, S.C. (2016) Recuperado de: <https://codicesc.org>, consultada el 28 de septiembre de 2016.
- Comisión Nacional contra las Adicciones, (Conadic), (2011), *Programa contra el Tabaquismo: Actualización 2011-2012*, Ciudad de México.
- (2012). Actualidades en adicciones. *Consumo de alcohol y tabaco en México. Libro 4*, Ciudad de México.
- 2013) *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: tabaco*, Ciudad de México.
- Córdoba Villalobos, José, (2008), Conferencia de prensa, Ciudad de México, 18 de febrero.
- De J. Gámez, Carlos, Philippe Lamy y Adriana Blanco, (2013), “La implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en México: lecciones aprendidas”, en Reynales, Luz Myriam, James F Thrasher, Eduardo Lazcano y Mauricio Hernández (eds.) *Políticas públicas para el control del tabaco en México*, Vol. I, Instituto Nacional de Salud Pública, México, pp. 19-28.
- Del Castillo Valadez, Eduardo, (2015), Entrevista de la autora al director de Códice, Ciudad de México, 17 de septiembre.
- González-Roldán, Jesús, (2008), “Abogacía para el control del tabaco en México: retos y recomendaciones”, *Salud Pública de México*, Volumen 50, Suplemento 3, Ciudad de México, pp. 391-400.
- Instituto Nacional de Salud Pública, (2009), *Encuesta de tabaquismo en jóvenes en México. Análisis descriptivo 2003, 2005, 2006 y 2008*, Cuernavaca, Morelos.
- Kuri Morales, Pablo y Justino Regalado, (2012), “La epidemia del tabaquismo en México”, en *Actualidades en adicciones*, Libro 4 Consumo de alcohol y tabaco en México, Secretaría de Salud – Comisión Nacional contra las Adicciones, Ciudad de México, pp. 213-239.
- Ley General para el Control del Tabaco, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2008.
- Ley de Protección Contra la Exposición al Humo del Tabaco, *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 17 de noviembre de 2012.
- Madrazo Lajous, Alejandro, (2008), “Sobre la constitucionalidad de la regulación del tabaco en México”, *Salud Pública*, Volumen 50, Suplemento 3, Ciudad de México, pp. 323- 333.





Martínez, José Manuel, (2008), “Restaurantes ahogados por ley antitabaco”, *Expansión CNN*, recuperado de: <http://expansion.mx/economia/2008/11/18/restaurantes-ahogados-por-ley-antitabaco>, consultada el 19 de septiembre de 2016.

OMS (Organización Mundial de la Salud), (2004-2005), *Convenio Marco para el Control del Tabaco*, Artículo 3, parte II, recuperado de: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42813/1/9243591010.pdf>

Ramos Carbajales, Alejandro, (2013), “Avances en la política de impuestos a los productos de tabaco en América Latina”, en Reynales, Luz Myriam, James F. Thrasher, Eduardo Lazcano y Mauricio Hernández (eds.), *Políticas públicas para el control del tabaco en México*, Vol. I, Instituto Nacional de Salud Pública, Ciudad de México, pp. 156-166.

Tenorio Xihuh, Guillermo, (2008), “Espacios 100 libres de humo de humo: una realidad en el Distrito Federal”, en *Salud Pública de México*, Volumen 50, Suplemento 3, Ciudad de México.

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Noviembre, 2016